

BAHIA ANÁLISE & DADOS

SALVADOR • v. 12 • n. 4 • MARÇO 2003

ISSN 0103 8117

FINANÇAS
PÚBLICAS
DESAFIOS E PERSPECTIVAS





011 869-9000
Brasil Beton

TCP

ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 12 n. 4 p. 201 mar 2003 Trimestral





Governo do Estado da Bahia
Paulo Ganen Souto

Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia
Armando Avena Filho

Superintendência de Estudos
Econômicos e Sociais da Bahia
Cesar Vaz de Carvalho Junior

Gerência de Estudos Econômicos
Gustavo Casseb Pessoti



BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento Ciência e Tecnologia da Bahia. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores.

Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory*.

Conselho Editorial

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Angela Franco, Asher Kiperstok, Carlota Gottschall, Ceni Maria de Paula de Souza, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Figueirôa, Eduardo Pereira Nunes, Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto, Fernando Cardoso Pedrão, Guaraci Adeodato de Souza, Inaiá Carvalho, José Célio Silveira Andrade, José Eli da Veiga, Lino Mosquera Navarro, Luis Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luis Mário Vieira, Mauro Eduardo Del Grossi, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Paulo Gonzalez, Renata Proserpio, Ricardo Carneiro, Ricardi Lima, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto, Vítor de Athayde Couto Filho

Coordenação Editorial

Francisco Carlos Baqueiro Vidal, Gustavo Casseb Pessoti, Ítalo Guanais Aguiar Pereira, Marília Jane Dourado Campos

Normalização

Gerência de Documentação e Biblioteca – GEBI

Fotos

Alceu Elias, Márcio Lima,
Paulo Neves, Valéria Simões

Revisão de Linguagem

Marlene Lopes

Coordenação Gráfica

Dadá Marques

Capa

Humberto Farias

Editoração

Designers Associados

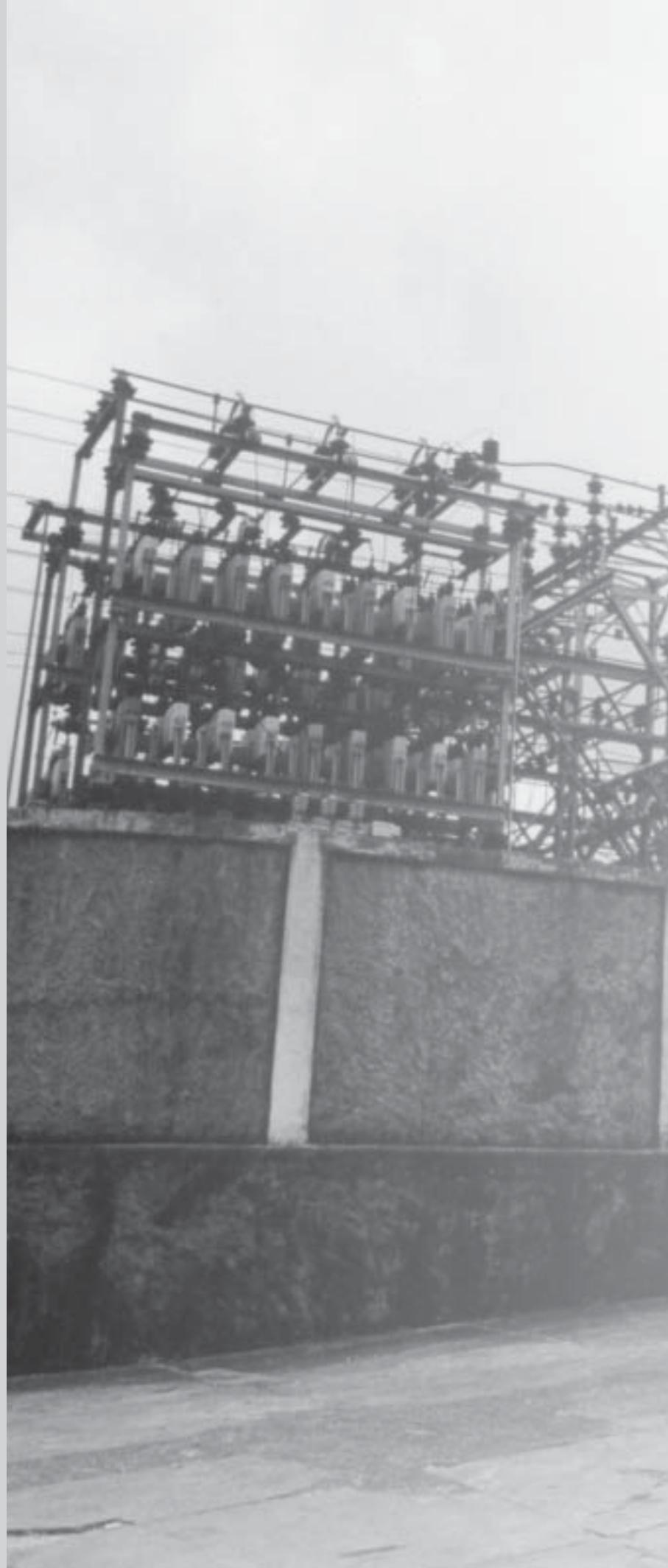
Bahia Análise e Dados, v.1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos
Econômicos e Sociais da Bahia, 2002.

Trimestral
ISSN 0103 8117

CDD 338.91
CDU 338.984

CEPO: 0110

Tiragem: 1.000 exemplares
Av. Luiz Viana Filho, 435, 4ª Avenida
CEP: 41.750-300 Salvador – Bahia
Fone: (0**71) 370-4823/370-4704
Fax: (0**71) 371-1853
www.sei.ba.gov.br
sei@sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação

FINANÇAS PÚBLICAS NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica	9
<i>Mário Sebastião Nogueira de Freitas</i>	
Economia política e finanças públicas no Brasil: a recuperação de um debate	25
<i>Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Matos Ribeiro, Mônica Matos Ribeiro, Thiago Chagas Silva Santos e Vinícius Mendes da Costa</i>	

FEDERALISMO FISCAL

As relações intergovernamentais no Brasil e a lei de responsabilidade fiscal	47
<i>Ana Maria Ferreira Menezes</i>	
Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro	61
<i>Luiz Carlos Ribeiro Santos</i>	
O FPE e os desequilíbrios regionais	69
<i>Anna Cristina Rollemberg Nascimento e Carlos Fernandes de Oliveira</i>	
O perfil financeiro dos municípios baianos: retrospectiva 1996-1999	81
<i>Carlos Alberto de Brito, Gustavo Casseb Pessoti e Marília Jane Dourado</i>	
Discussão sobre os critérios de partilha do ICMS para os municípios dentro do atual pacto federativo: o caso da Bahia	93
<i>Rogério de Faria Princhak</i>	
Índice de qualidade dos municípios – sustentabilidade fiscal	109
<i>Seráfita Ávila e Mônica Mora</i>	

GASTOS PÚBLICOS

Podem os programas de ajuste fiscal dos estados ajudá-los na busca de uma execução orçamentária não geradora de déficits fiscais persistentes?	121
<i>Everaldo Luz</i>	
Gastos públicos na agricultura: evolução e mudanças	133
<i>José Garcia Gasques e Carlos Monteiro Villa Verde</i>	
O financiamento da previdência rural: situação atual e perspectivas	155
<i>Guilherme C. Delgado</i>	

NOVOS PAPÉIS DO ESTADO

Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio	165
<i>José Honório Accarini</i>	
Aparato de regulação econômica: as agências reguladoras	183
<i>Daniella Azeredo Bahiense</i>	
Plano Plurianual e finanças públicas: uma relação de íntima dependência	191
<i>Leila Ponde de Mello e Sérgio Berbert da Silva</i>	



APRESENTAÇÃO

A análise das finanças públicas, assim como das importantes transformações pelas quais passaram os processos de planejamento e orçamento, nas esferas da União, dos Estados e dos Municípios, constitui objetivo principal da **SEI** neste número da **Revista Bahia Análise & Dados**, desde uma perspectiva histórica e teórica até outra mais prospectiva, sobre os novos papéis do Estado brasileiro. Também se privilegia aqui a discussão sobre o papel-chave dos gastos públicos, devido a suas importantes repercussões não só em determinados setores mas para toda a economia. Por sua vez, a questão do ajuste fiscal brasileiro – com destaque para a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal – é algo não só presente em um ou outro artigo, perpassando mesmo a estrutura de quase todos os textos, independentemente do grau de concordância dos diversos autores com o modo como o processo se deu nos últimos anos no país. Finalmente, não poderia ficar ausente desta publicação o federalismo fiscal, temática recorrente porém necessária sempre que se fizer presente a discussão sobre a organização de qualquer espaço nacional na forma de uma federação, caso do Brasil, bem como sobre a constituição de fundos públicos para viabilizar essa organização federativa, com destaque para os papéis da tributação e das relações intergovernamentais.

Seja qual for o modelo a ser proposto para o ente estatal, importa salientar que as finanças públicas jogarão um papel sempre estratégico. A priorização de uma política econômica de maior ou menor inserção do Brasil na economia mundial, o maior ou menor destaque concedido ao papel do mercado interno, a medida de relevância dada às políticas sociais de inclusão, as respostas aos questionamentos de setores organizados da sociedade civil ao funcionamento do aparelho burocrático no trato da coisa pública etc., são todas opções políticas e técnicas que requerem a reordenação das finanças do Estado, vale dizer, uma adequação fiscal que atenda às finalidades de implementação e gerenciamento, de uma forma mais eficiente e eficaz, das ações e políticas públicas consideradas prioritárias pela própria sociedade.

Enfim, longe de buscar esgotar o tema das finanças públicas, esta publicação pretende contribuir para reavivar o debate em torno do mesmo. O êxito obtido nessa empreitada não seria possível, contudo, sem o talento e a colaboração incondicional de todos os autores e sem o trabalho árduo e competente da equipe técnica da Gerência de Estudos Econômicos da SEI.



Finanças públicas numa perspectiva histórica

Uma releitura do orçamento público sob uma perspectiva histórica

Mário Sebastião Nogueira de Freitas*

Resumo

Este artigo propõe uma apreciação do orçamento público a partir da História, tomando por referência o surgimento e a evolução do Estado moderno. Dessa forma, a narrativa proposta considera como relevantes as transformações ocorridas no cenário internacional e que constroem e redesenham o Estado ao longo do tempo, refletindo-se nas práticas orçamentárias executadas por esses estados e, de modo particular, no Brasil.

Palavras-chave: orçamento; Estado; sociedade; economia.

Abstract

This paper proposes an appreciation of the public budget from History, adopting as reference the outcome of the Modern State Evolution. Thus, the proposed narrative considers relevant the transformations occurred in the international scenario, constructing and redesigning the State throughout times, reflecting itself in the budget practices carried out by these States and especially in Brazil.

Key words: budget; State; society; economy.

AS ORIGENS DO ORÇAMENTO

A compreensão do processo orçamentário e das suas instrumentalidades – planejamento e programação, gerência e administração, contabilidade e administração financeira, controle e avaliação – decorre da evolução da sua condição de instrumento político. Dessa maneira, a forma com que tais instrumentalidades vêm sendo praticadas, ao longo do tempo, depende da natureza do Estado, da estrutura institucional do setor público e da própria cultura administrativa local, que são decorrentes da dinâmica da História. Tomando por referência a perspectiva histórica, pode-se analisar a evolução do orçamento público a partir das suas múltiplas dimensões: política, jurídica, contábil, econômica, social, financeira, gerencial e espacial.

* Economista e especialista em planejamento e orçamento pelo Ibm e Ipea, professor credenciado dos cursos promovidos pela Fundação Luís Eduardo Magalhães, Esaf e Enap e coordenador da Superintendência de Orçamento Público da Seplantec.

O orçamento público remonta à Constituição inglesa, outorgada em 1217 pelo rei João Sem Terra, e que em seu Artigo 12 estabelecia restrições para a criação de tributos, os quais deveriam ser aprovados pelo Conselho Comum do Reino. Os barões feudais e o clero, integrantes desse conselho, órgão de representação da época, não estavam preocupados com as despesas do rei, mas com os tributos que este lhes impusera. Para vários autores, foi a partir dali que se iniciou a luta pelo controle parlamentar das finanças públicas. Desse modo, as origens do orçamento público estão associadas à natureza do controle, já que a nobreza se interessava por controlar o então poder ilimitado do rei em matéria tributária.

A existência do excedente econômico, do Estado e da moeda foi a pré-condição para as práticas orçamentárias que coincidem com o advento da monarquia absoluta, cujo surgimento é reflexo da passagem do feudalismo para o capitalismo, no âmbito da Revolução Comercial, a qual engendra

um conjunto de mudanças promotoras da transição da economia feudal, estática e contrária ao lucro, característica da Idade Média, para o dinâmico regime capitalista do século XV. No rol das mudanças promovidas por essa revolução registram-se as viagens ultramarinas de descobrimento, iniciadas no século XV a partir da ambição espanhola e portuguesa de tomar parte nos proventos do comércio com o Oriente. Os impactos das viagens de descobrimento e da fundação dos impérios coloniais foram decisivos para a consolidação do capitalismo, sistema de produção, distribuição e troca em que a riqueza acumulada é empregada pelos seus possuidores individuais com fins lucrativos. O impacto mais relevante foi a expansão do suprimento de metais preciosos, o qual não ultrapassava duzentos milhões de dólares quando Colombo descobriu a América, alcançando um bilhão de dólares já em 1600.

O surgimento do absolutismo tem na Revolução Comercial a sua causa determinante. A riqueza decorrente da fundação dos impérios coloniais e da aplicação da política mercantilista possibilitou aos reis a ampliação do seu poder político, mediante o fortalecimento dos exércitos e armadas, característica dos governos despóticos da época da monarquia absoluta. O Estado absolutista concentrava todos os poderes na figura do monarca, mas oferecia as condições necessárias para a viabilização do modo de produção capitalista na esfera do capital comercial: segurança interna e externa; e mediação das transações comerciais no âmbito dos territórios nacionais.

O modo de produção capitalista, após ter vencido as amarras do feudalismo e superado o período transitório do mercantilismo, atinge seu clímax e consolida suas características socioeconômicas através da primeira Revolução Industrial, que ocorre primeiro na Inglaterra e na Escócia por volta das três últimas décadas do século XVIII e começo do século XIX, e difunde-se para outras partes da Europa Ocidental no início do século XIX. É nesse contexto que a burguesia comercial e industrial promove um novo desenho de Estado, cujo símbolo maior foi o da Revolução Francesa, que levou ao fim o absolutismo.

O ESTADO LIBERAL CLÁSSICO

A rigor, a revolução burguesa inicia-se na Inglaterra, entre 1688 e 1689, quando um grupo de políticos pertencentes às classes alta e média convida o príncipe Guilherme de Orange e sua mulher Maria a ocuparem conjuntamente o trono da Inglaterra. Guilherme ocupou Londres com um exército e, sem disparar um só tiro, consolida o triunfo final do parlamento sobre o rei, acabando com a monarquia absoluta na Inglaterra, com a teoria do direito divino dos reis e contribuindo para as revoluções americana e francesa de fins do século XVIII. Com o fim do Estado absolutista, surge o Estado liberal, que tem na Revolução Francesa de 1789 o marco da nova ordem, mais vinculada ao mercado e à conquista do poder político por uma nova classe que já detinha o poder econômico: a burguesia.

É válido ressaltar as causas intelectuais da Revolução Francesa, influenciadas, em última instância, pelo Iluminismo. Destaque-se a teoria liberal de John Locke, condenatória do absolutismo sob todas as formas, e os maiores expoentes da teoria política liberal na França, Voltaire e o Barão de Montesquieu. Voltaire concebia governo como um mal necessário, com poderes que deviam limitar-se ao de fazer observar os direitos naturais. Afirmava que todos os homens são dotados pela natureza de direitos iguais à liberdade, à propriedade e à proteção das leis. Já Montesquieu, em seu famoso *Espírito das leis*, introduziu novos métodos e novas concepções teóricas sobre o Estado. Destaque-se sua clássica separação dos poderes, em que pressupunha a tendência natural do homem de abusar de qualquer parcela de poder que lhe fosse confiada e que, por isso mesmo, todo governo seria suscetível de degenerar em despotismo. A fim de corrigir essa distorção, a autoridade do governo deveria ser dividida nos seus três ramos naturais: o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Esta reflexão foi incorporada pelo primeiro governo estabelecido durante a Revolução Francesa e igualmente adotada pela Constituição dos Estados Unidos.

Registre-se ainda como causa intelectual da Revolução Francesa e do advento do Estado liberal a influência da teoria econômica, cuja expressão maior se dá com a publicação, em 1776, do *Inqué-*

rito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações, de Adam Smith – considerado o grande teórico do liberalismo econômico e da política do *laissez-faire* e fundador da ciência econômica moderna. A teoria econômica dos economistas clássicos, a partir de Adam Smith, fundamentava-se em grande parte nas concepções básicas do Iluminismo, notadamente na idéia de uma mecânica universal governada por leis inflexíveis. Nesse sentido, a esfera da produção e da distribuição da riqueza estava submetida a leis próximas às da física e da astronomia, e a teoria econômica passava a ser um complemento natural do liberalismo político.

Adam Smith defendia um sistema de liberdade natural no qual todos seriam livres para perseguir e alcançar seus próprios interesses, resultando em mais riqueza, tanto para o indivíduo quanto para a sociedade. Considerava o auto-interesse como a força motriz da economia e via o mercado como regulador das decisões econômicas mediante os mecanismos da concorrência (“mão invisível”), maximizadores da eficiência das empresas e da satisfação das necessidades do consumidor. Posteriormente, o economista francês Jean Baptista Say viria reforçar a idéia do automatismo de mercado, com a afirmação que “toda oferta cria sua própria demanda”, que ficaria conhecida como Lei dos Mercados ou Lei de Say, princípio aceito pela maioria dos economistas até a Grande Depressão de 1929.

Para Smith, o papel do Estado deveria corresponder à proteção da sociedade contra ataques externos, ao funcionamento da Justiça, à criação e manutenção de obras públicas e de instituições públicas que não despertassem interesse na iniciativa privada, como expressava, afinal, em sua obra clássica:

O Governo só deveria ter três funções: primeiro, a função de proteger a sociedade da violência e da invasão de outras sociedades independentes; segundo, a função de proteger, na medida do possível, todo membro da sociedade da injustiça e da opressão de qualquer de seus membros ou a função de oferecer uma perfeita administração da justiça; e por fim, a função de fazer e conservar certas obras públicas e de criar e manter certas instituições públicas, cuja criação e

manutenção nunca despertariam o interesse de qualquer indivíduo ou de um grupo de indivíduos, porque o lucro nunca cobriria as despesas que teriam estes indivíduos, embora, quase sempre, tais despesas pudessem beneficiar e reembolsar a sociedade como um todo. (SMITH *apud* HUNT, 1989, p. 82)

Em função da revolução gloriosa na Inglaterra, da Revolução Francesa e do surgimento do Estado liberal, as práticas orçamentárias passam a ser

aperfeiçoadas. O sistema orçamentário francês, em sua fase inicial, apresenta algumas regras que hoje são consideradas como princípios básicos doutrinários do orçamento público, conforme discriminação a seguir:

- a) a anualidade do orçamento, que deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano, e que coincide com o ano civil, de 1° de janeiro a 31 de dezembro;
- b) a universalidade, em que o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado, princípio fundamental para o controle parlamentar sobre as finanças públicas; e
- c) a votação do orçamento antes do início do exercício, que pressupõe a elaboração e aprovação da lei orçamentária para a execução no ano seguinte.

Foi a partir de 1789 que a Constituição francesa consagrou o princípio de que nenhum imposto pode ser cobrado sem o consentimento da nação, sendo posteriormente reforçado, em 1817, quando a Assembléia Nacional exigiu o controle sobre os recursos públicos, estabelecendo que a despesa de cada ministério não deveria exceder o total da dotação a ele destinado. Outro aperfeiçoamento decorrente do Estado liberal foi a separação entre as finanças do Estado e as do rei, o que não ocorria nos regimes absolutistas. Também no Brasil houve a luta pelo controle orçamentário, decorrente das relações entre a metrópole e a colônia, determinadas pelo pacto colonial, base da dominação portuguesa. As idéias do liberalismo econômico, que inspiraram a independência dos Estados Unidos no período 1776-1781, também inspiraram movimen-

tos separatistas no Brasil, a exemplo da Inconfidência Mineira, em 1789, e a Conjuração dos Alfaiates, em 1798, tendo como base a contrariedade dos colonos em decorrência dos tributos cobrados pela metrópole.

A CONSTITUIÇÃO IMPERIAL BRASILEIRA DE 1824

Com a vinda de D. João VI em 1808, decreta-se a abertura dos portos, extinguindo o monopólio português – e, portanto, o pacto colonial – e exigindo a criação do erário público e de procedimentos contábeis para administrar o patrimônio público do Estado no Brasil.

Uma característica do Estado liberal é a existência da lei, cuja expressão maior é a Constituição. Nas monarquias absolutas não existiam constituições. No Brasil, por convocação de D. Pedro I, em 1823, reuniu-se a Assembléia Constituinte, que produziu, em 25 de março de 1824, a primeira Carta brasileira, a qual exigia a elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais. A Constituição de 1824 distribuía as competências dos poderes imperiais em matéria orçamentária, cabendo ao Executivo a elaboração da proposta orçamentária; à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado), a aprovação da lei orçamentária; e à Câmara dos Deputados, a iniciativa das leis sobre impostos. Registre-se que, além dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, existia o Poder Moderador, concebido por Benjamin Constant, e que dava poderes discricionários ao imperador.

Ainda que em 1827 se tenha produzido a primeira lei orçamentária no Brasil, foi em 1831, mediante aprovação do Decreto Legislativo de 15/12/1830, que se consolidou o primeiro orçamento público brasileiro, considerando-se o conceito de ser uma lei de iniciativa do Poder Executivo, estimadora da receita e fixadora da despesa da administração pública para o período de um ano, já que as dificuldades de comunicações e os deficientes mecanismos arrecadadores em relação às províncias frustraram a lei orçamentária de 1827.

A REPÚBLICA BRASILEIRA

Com o advento da República surge a Constituição de 1891, passando a elaboração do orçamento

a ser privativa do Congresso Nacional, bem como para a fiscalização das contas do Executivo e para auxiliar o Congresso no controle foi instituído o Tribunal de Contas. As antigas províncias transformaram-se em estados, com constituições próprias. O Artigo 65 da Constituição de 1891 afirmava que os estados tinham todos os poderes e direitos que não estivessem negados na Constituição federal. Foi restabelecido o equilíbrio entre os três poderes com a extinção do Poder Moderador criado no período imperial.

A PRIMEIRA GUERRA MUNDIAL, A REVOLUÇÃO RUSSA E A CRISE DE 1929

A rivalidade industrial e comercial entre a Alemanha e a Inglaterra, bem como o crescimento do nacionalismo, apresentam-se como causas da Primeira Guerra mundial, introdutória de métodos de luta que diferiam radicalmente dos usados na maioria dos conflitos anteriores. Em pleno período desse conflito, precisamente em 1917, acontecia a Revolução Socialista na Rússia que, a partir de 1922, passaria a se chamar União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Esta adotaria o primeiro plano quinquenal em 1929, constituindo-se no único país que usava o planejamento de maneira sistemática.

É também em 1929 que se assiste ao fim do Estado liberal clássico, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, simbolizando a quebra do capitalismo em nível internacional, decorrente de uma crise no modo capitalista de produção sem precedentes na História, que se generalizou pelo mundo. A Grande Depressão provoca a crise na economia mundial e na produção científica vinculada à teoria econômica. A ideologia neoclássica e o mito do mercado auto-regulador, ancorados no argumento da “mão invisível”, quer dizer, na fé na natureza automática e auto-regulável do mercado, entram também em crise na medida em que a realidade não sustenta mais essa argumentação.

Nesse contexto, surge a Revolução Keynesiana, conduzida pelo economista inglês John Maynard Keynes, e cujo símbolo maior foi a publicação, em 1936, da *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, que procurava mostrar o que estava acontecendo com o capitalismo e que medidas teriam que

ser adotadas para preservá-lo. Segundo o pensamento keynesiano, não existem forças de auto-ajustamento na economia, tornando-se necessária a intervenção do Estado através de uma política de gastos públicos, significando o fim do *laissez-faire* da época clássica.

O ESTADO INTERVENCIONISTA

Para Keynes, o volume de emprego está diretamente relacionado com o nível da produção nacional da economia, que, por sua vez, pode ser explicado a partir do princípio da demanda efetiva. Em outras palavras, Keynes inverte o sentido da Lei de Say – a qual pregava que a oferta cria sua própria demanda –, destacando o papel da demanda agregada efetiva de bens e serviços.

A partir da Grande Depressão e em decorrência da Revolução Keynesiana apresenta-se um novo formato de Estado, que já expressa interesses de segmentos mais amplos da sociedade civil. Surge o Estado intervencionista, sinalizando a necessidade da intervenção estatal para retirar a economia da recessão e promover o desenvolvimento, tomando por referência os fundamentos básicos do modo capitalista de produção: o lucro, a busca do interesse individual e a competição, já que os mecanismos do Estado liberal já não resolviam os dilemas do capitalismo.

A ERA VARGAS

No Brasil, assiste-se à Revolução de 30 e o início da era Vargas (período 1930-45), com a crescente intervenção estatal na economia tornando o país mais urbano e industrial, mediante uma intervenção planejada, da mesma forma que os norte-americanos formulavam o plano New Deal, no Governo Roosevelt, implementado em 1933.

A partir desse primeiro Governo Vargas verifica-se uma centralização da maior parte das funções públicas na área federal, em detrimento da autonomia dos estados e do federalismo constantes da Constituição de 1891. A Constituição outorgada em 16 de julho de 1934 reflete essa realidade, ao atribuir ao presidente da República a competência de elaborar a proposta orçamentária, cabendo ao Le-

gislativo a votação e o julgamento das contas do presidente.

Em 1937 é decretada uma nova Constituição federal, decorrente da ditadura do Estado Novo. A partir desse novo texto, a proposta orçamentária seria elaborada por um departamento administrativo a ser criado junto à Presidência da República, e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal – uma espécie de Senado, que contaria também com dez membros nomeados pelo presidente da República.

Através da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), em 1938, verifica-se no Brasil a primeira tentativa de introduzir os princípios burocráticos da centralização, hierarquia e impessoalidade na administração pública brasileira.

A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Em 1939 eclode a Segunda Guerra mundial, tendo como causa econômica determinante a Grande Depressão. Os problemas do desemprego e da estagnação econômica levaram à intensificação do nacionalismo econômico e à utilização de mecanismos para reverter a situação: aumentos de tarifas de importação para proteção dos mercados internos, controles monetários, proibições de importações, todas inócuas. A depressão foi também a causa principal do triunfo do nazismo na Alemanha, já que o partido nazista não teria o mesmo êxito se não contasse com a adesão de milhões de pessoas procedentes das fileiras de desempregados oriundos de todas as classes sociais.

Entrando na guerra a partir do ataque japonês a Pearl Harbor, em dezembro de 1941, os Estados Unidos aumentaram os investimentos na indústria bélica. O financiamento dos gastos de guerra decorreu do endividamento do governo americano e do incremento em sua arrecadação tributária: antes de 1940, apenas os 10% mais ricos pagavam imposto de renda; já em 1945, mais de 90% da população pagava esse mesmo tributo, com alíquotas mais elevadas, promovendo um aumento de arrecadação de 500% e contribuindo para a viabilização de gastos de cerca de 350 bilhões de dólares no período 1942/45 (HUNT, 1989).

Com o fim da Segunda Guerra mundial assiste-se ao fenômeno da hegemonia dos Estados Unidos, cuja influência se manifesta na recuperação econômica da Europa Ocidental por intermédio do Plano Marshall; e da União Soviética, que dominará a Europa Oriental, cuja recuperação econômica processa-se através dos programas de planificação econômica, a partir da criação do Pacto de Varsóvia. Intensifica-se a Guerra Fria também na Ásia.

A CEPAL

Na América Latina, a baixa produtividade e a insuficiência da renda pessoal não possibilitavam a geração de poupança necessária para o investimento, motor do crescimento econômico. A insuficiência da renda não gerava uma demanda por bens de consumo capaz de atrair capitais de outros países e impossibilitava a arrecadação tributária necessária à implementação de políticas públicas mais adequadas. Era o círculo vicioso da miséria, que caracterizava os países subdesenvolvidos.

Com o objetivo de coordenar as políticas direcionadas à promoção do desenvolvimento econômico e social dos países da América Latina e Caribe, foi criada em 1948 a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), órgão das Nações Unidas, cujas idéias originais foram elaboradas pelo economista argentino Raúl Prebisch.

O PERÍODO REPUBLICANO DEMOCRÁTICO

No Brasil, assiste-se ao advento de um período republicano democrático, de 1945 a 1964, em que o voto para presidente da República passa a ser direto e secreto, tendo sido eleitos os presidentes Eurico Dutra, Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e João Goulart. Com a redemocratização do país foi promulgada uma nova Constituição, em 1946, em que a União passou a ter a competência para legislar sobre direito financeiro e o orçamento voltou a ser elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo.

Tomando por referência a economia mundial, verifica-se um rápido crescimento do produto e da renda após a Segunda Guerra, através do Estado do Bem-estar Social, seguidor da inspiração keynesiana e que passa a prover bens públicos, modelo que funcionou bem durante três décadas. Destacam-se também os cortes nos tributos, voltados para a expansão do consumo e do investimento. Associa-se a isso o “keynesianismo militarista” fomentador dos

gastos militares, praticado durante a Guerra Fria, e cuja primeira manifestação veio com a Guerra da Coreia. Neste particular, para uma idéia mais precisa, entre 1947 e meados da década de 70, o governo americano despendeu cerca de dois trilhões de dólares em gastos militares (HUNT, 1989).

Nesse contexto, começa a se estruturar o setor produtivo estatal brasileiro, com ênfase na industrialização, considerada a premissa

básica para o crescimento econômico. Em 1942, além da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), foi criada a Companhia Vale do Rio Doce. Em 1943 começa a funcionar a Fábrica Nacional de Motores. Ao longo dos anos 50 surgem o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Petrobrás, a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (Chesf) e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), marcos da consolidação do pensamento desenvolvimentista no Brasil, fundamentado, em última instância, na ideologia da industrialização como instrumento de superação da pobreza. Na Bahia é criada a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955, por inspiração do economista Rômulo Almeida, sendo esta a primeira instituição multidisciplinar de planejamento governamental no Brasil.

Um outro exemplo de prática de planejamento governamental foi a implementação, pelo governo federal, a partir de 1957, do Plano de Metas, representando forte fomento à industrialização mediante a participação dos capitais estatal, multinacional e privado nacional, com o Estado assumindo a responsabilidade pela infra-estrutura básica – sobretudo

do energia e transportes –, o capital estrangeiro pelos investimentos na indústria metal-mecânica, e o capital privado nacional pelos investimentos na área de distribuição e fornecimento de bens e serviços para as grandes empresas em atuação no país, a exemplo do verificado com a indústria de autopeças.

A CRISE DO ESTADO

O processo de estatização da economia brasileira acelera-se e, no final da década de 70, quando já se verificava a crise econômico-fiscal do Estado, já havia cerca de 700 empresas estatais, das quais aproximadamente 250 eram federais, 360 estaduais e 100 municipais (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000).

A crise fiscal do Estado, que afetou a maioria dos países do mundo nos meados da década de 70, apresenta como uma das suas características a incapacidade de atendimento às pressões sociais expressas pelas demandas por melhores serviços em educação, saúde, segurança, lazer, dentre outros. De forma simétrica, a arrecadação tributária já não era suficiente para atender as demandas sociais, trata-se de uma crise de financiamento, que reflete a crise da dimensão social do Estado.

Outra dimensão da crise foi a do modelo burocrático de gestão do Estado, cujos mecanismos tornaram-se ineficientes para administrar um Estado grande e complexo, em um cenário que passa a ser caracterizado por grandes transformações decorrentes do rápido desenvolvimento tecnológico, do processo de globalização e do fenômeno da democratização das sociedades que refletirá na inserção de novos atores políticos e sociais.

A falta de credibilidade do governo perante os agentes financeiros produtivos, o déficit público, a dívida pública interna e externa elevadas, e a insuficiência de poupança pública e crédito tornaram a política fiscal inócua para atendimento das necessidades de consumo coletivo. Essa crise do Estado se expressa também no orçamento do setor públi-

co, que traduz as despesas e receitas públicas para o período de um ano.

O ESTADO NEOLIBERAL

Nesse quadro, retomam-se as idéias liberais, considerando-se como premissa que o Estado está incapacitado para atender as demandas sociais. O mercado volta a ser requisitado como melhor provedor e passa a ser desenhado um novo Estado, menos interventor e mais regulador, tanto no âmbito econômico como no social.

O novo Estado neoliberal passa a ser disseminado a partir de Margareth Thatcher, na Inglaterra, consolidando-se com as práticas de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Helmut Kohl, na Alemanha. O modelo neoliberal reflete o esgotamento do Estado vigente nas suas dimensões econômica, social e administrativa. A dimensão eco-

nômica, de inspiração keynesiana, caracterizava-se pela ativa intervenção na economia com foco na despesa pública garantidora do pleno emprego e do desenvolvimento econômico nacional. A dimensão social expressava-se através do Estado do Bem-estar, mediante a adoção de políticas sociais voltadas para as necessidades de consumo coletivo; e a dimensão administrativa associava-se ao funcionamento interno do Estado, conforme o modelo burocrático weberiano, que buscava a racionalidade, a neutralidade e a impessoalidade da máquina pública. A crise do Estado envolveu essas três dimensões.

A CRISE ECONÔMICA BRASILEIRA

No Brasil, o setor industrial apresentou um crescimento médio anual de 8% no período 1945/80, tendo como fator favorável ao financiamento deste crescimento o endividamento externo, acelerado ao longo dos anos 70, e que contribui para a longa crise da década de 80 (década perdida), em decorrência da redução das taxas de crescimento da

economia, do aumento significativo da inflação, além da crise cambial, da recessão e do desemprego.

Em 1982, a liquidez reduziu-se drasticamente no mercado financeiro internacional e a crise da dívida externa brasileira acentuou-se, levando o Brasil a pedir ajuda financeira ao Fundo Monetário Internacional (FMI), envolvendo uma série de condicionalidades decorrentes desse tipo de negociação e esgotando o modelo de endividamento seguido até então.

A crise da dívida externa brasileira eclode em um contexto de elevado déficit público, mas sem uma quantificação precisa devido à ausência de estatísticas fiscais compatíveis com as praticadas em nível internacional e com a inexistência de instrumentos efetivos de controle do gasto público.

A crise estrutural da economia brasileira verificou-se com toda a intensidade na década de 80. Foi enfrentada sem sucesso em um primeiro momento por um Estado autoritário, em decorrência do regime militar, e em um segundo momento pelo governo da Nova República, e teve como característica principal a implementação de sucessivos planos de estabilização, que alternavam períodos de baixa inflação, quando eram iniciados, com períodos de hiperinflação, bem como combinavam momentos de recessão (1980/84) com de crescimento (1985/89).

Considere-se ainda que o Brasil e os demais países da América Latina passaram de importadores líquidos para exportadores líquidos de capitais. Nas cartas de intenção assinadas com o FMI estabelecia-se o superávit comercial, compatível com o atendimento dos compromissos com os credores internacionais. Em função do esgotamento dos recursos externos, o Brasil passou a pagar os juros da dívida externa através da geração de superávits comerciais.

OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO ECONÔMICA

Como estratégia para resolver o problema interno da inflação, seis planos de estabilização foram implementados, conforme discriminação a seguir:

Plano Cruzado	⇒	fevereiro de 1986
Plano Bresser	⇒	junho de 1987
Plano Verão	⇒	janeiro de 1989
Plano Collor	⇒	março de 1990
Plano Collor II	⇒	janeiro de 1991
Plano Real	⇒	junho de 1994

Registre-se que os anos 90 representaram uma ruptura com a política econômica que vinha sendo

adotada, mediante a inserção das políticas liberais a partir da vitória de Collor de Mello, quando a forte intervenção estatal, o protecionismo e a substituição de importações passam a ser trocados pelo receituário do Consenso de Washington, por intermédio do ajuste fiscal, da abertura comercial e financeira, da quebra dos monopólios estatais e privatizações, provocando uma mudança no modelo de desenvolvimento brasileiro, com continuidade sob a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A partir de 1994 o controle sobre a inflação é conseguido medi-

ante o Plano Real, quando o país inicia um novo ciclo de endividamento, lastreado na liquidez do mercado financeiro internacional, algo que não ocorreu nos anos 80. Nesse novo ciclo de endividamento os sucessivos desequilíbrios nas contas externas reforçam a dependência crônica do capital estrangeiro.

Tomando por referência dados do Banco Central do Brasil, verifica-se para o período 1995/2001 que o aumento líquido da dívida externa e dos demais passivos internacionais do país foi da ordem de 180 bilhões de dólares, aferido pelos déficits acumulados no balanço de pagamentos em conta corrente. A fragilidade das contas externas brasileiras passa a conviver com um cenário de instabilidade, agravado com a crise no leste da Ásia em 1997, e na Rússia em 1998, aumentando a vulnerabilidade da posição externa da economia brasileira, ampliando-se em decorrência da insuficiência das reservas internacionais do país, do

A partir de 1994 o controle sobre a inflação é conseguido mediante o Plano Real, quando o país inicia um novo ciclo de endividamento, lastreado na liquidez do mercado financeiro internacional, algo que não ocorreu nos anos 80. Nesse novo ciclo de endividamento os sucessivos desequilíbrios nas contas externas reforçam a dependência crônica do capital estrangeiro

elevado déficit em conta corrente e da excessiva abertura da conta de capitais.

A CRISE, O ESTADO BRASILEIRO E O ORÇAMENTO

A narrativa sobre a evolução do Estado moderno nos últimos 500 anos traduz as transformações do modo capitalista de produção, seus desdobramentos no circuito internacional e, de modo particular, na economia brasileira. Conforme já comentado, a crise de 1929 mudou o paradigma no que se refere ao papel do Estado na economia. Ao longo da década de 30, o Estado brasileiro implementa vários instrumentos intervencionistas e regulatórios mediante o controle de preços da água, energia, gasolina, a determinação de tetos para as taxas de juros, a proteção da indústria local e a sustentação dos preços do café.

A centralização político-administrativa resultante da Revolução de 30 passa a fomentar iniciativas voltadas à padronização dos orçamentos para os diferentes níveis de governo, tendo como fato pioneiro a tentativa da consolidação da dívida externa brasileira em 1932. Outra iniciativa registrou-se em 1938, quando os secretários estaduais de Fazenda aprovaram a resolução voltada para a realização de estudos, padronização das normas e classificação dos orçamentos dos três níveis de governo, ficando esses estudos sob a responsabilidade do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

Elaborados os estudos pelo referido conselho, o governo federal convoca em 1939 a Primeira Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, visando à divulgação e discussão dos referidos estudos. Mediante o Decreto-lei nº 1.804, de 24/11/1939, o governo federal aprova o projeto decorrente daquela conferência e que padronizava os orçamentos dos estados e municípios, não enquadrando formalmente o orçamento da União nesse padrão orçamentário.

A Segunda Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários acontece em 1940. Ao longo dos anos 50, várias iniciativas são realizadas para a melhoria e consolidação dos processos orçamentários no Brasil. Destaca-se o

anteprojeto elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, solicitado pela Câmara dos Deputados, que tratava da elaboração, votação, execução e controle do orçamento da União.

A LEI 4.320

Em função de iniciativas e estudos procedentes de diversas áreas, a exemplo do projeto da Terceira Conferência de Técnicos em Contabilidade Pública e Assuntos Fazendários, realizada em 1949, e do Manual das Nações Unidas, o Congresso Nacional aprovou, em 17 de março de 1964, a Lei nº 4.320, consolidando o modelo orçamentário padrão para os três níveis de governo. Apresentando 115 artigos, essa lei passa a ser um marco na legislação orçamentária brasileira, estatuidando normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Disciplinando as práticas orçamentárias no Brasil nos três níveis de governo, a citada lei trata de matéria orçamentária, através de dispositivos da receita e da despesa; da elaboração da proposta orçamentária; do exercício financeiro; dos créditos adicionais; da execução orçamentária; dos fundos especiais; do controle da execução orçamentária - tratando de maneira diferenciada os controles interno e externo -; da contabilidade (nos segmentos orçamentário, financeiro, patrimonial e industrial); dos balanços; e das autarquias e outras entidades, apresentando um conteúdo bastante amplo no que se refere à legislação. Em função da atualização dos anexos dessa lei, prevista no seu Artigo 113, por meio de atos administrativos, tem-se verificado sua adequação ao longo das últimas quatro décadas. Dessa maneira, destaca-se como primeira inovação da Lei nº 4.320 a Portaria nº 9, de 28/01/1974, que atualiza a discriminação da despesa por funções e estabelece normas para o seu desdobramento, inovando com a classificação funcional-programática da despesa orçamentária.

Ressalte-se que em 25/02/1967 o governo federal promove a primeira tentativa de reforma gerencial no Brasil, ao publicar o Decreto nº 200, que descentralizou a administração pública federal mediante maior autonomia das empresas estatais e

fundações, e definiu o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação das atividades governamentais, com ênfase para o orçamento-programa. Dessa forma, desde 1967 a União já utilizava a classificação funcional-programática da despesa nas suas leis orçamentárias, por meio da adoção de funções, programas e subprogramas, sendo estes últimos subdivididos em projetos e atividades. A partir dessa experiência na área federal, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral publicou a Portaria nº 9/1974, ampliando a sua utilização para estados e municípios.

A inovação da classificação funcional-programática nos três níveis de governo, a partir de 1975, representa a iniciativa de aproximar o planejamento do orçamento, através do fornecimento de informações mais amplas sobre as programações de governo nas leis orçamentárias anuais e, ao mesmo tempo, uniformizar a terminologia entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal. Registre-se ainda que a adoção da classificação funcional-programática favorece as práticas do orçamento-programa, que envolvem um conjunto de procedimentos voltados para a fixação das despesas públicas a partir da identificação das necessidades da população, tendo como referência a definição de objetivos, metas, recursos e prazos.

As práticas do orçamento-programa surgiram no final da década de 50 nos Estados Unidos, sob a denominação PPBS (*planning, programming and budgeting system*), sistema de planejamento, programação e orçamento que visava à integração entre o planejamento e o orçamento através da quantificação dos objetivos e da pluralidade das alternativas programáticas.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A associação entre planejamento e orçamento é reforçada com as normas estabelecidas pela sétima e atual Constituição brasileira, datada de 5 de outubro de 1988. A Constituição federal de 1988 fomenta a retomada do processo de planejamento no âmbito da administração pública, quando registra no seu Artigo 174: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incenti-

vo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

No capítulo II, referente às finanças públicas, em sua Seção II (dos orçamentos), a Constituição federal vigente torna obrigatório o planejamento de médio prazo através do Plano Plurianual (PPA) e inova no envolvimento do Legislativo na arrecadação e alocação de recursos, e na fixação de metas e prioridades para a administração pública mediante a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme o enunciado no Artigo 165:

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§1º – A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º – A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

De maneira complementar, os deputados estaduais constituintes produziram no âmbito dos estados as respectivas constituições. Dessa forma, em 5 de outubro de 1989 foi promulgada a Constituição do Estado da Bahia que, no seu Título V (da tributação e do orçamento), Capítulo III (dos orçamentos), através do Artigo 159, reproduz o conteúdo vigente no Artigo 165 da Constituição federal. Considerando-se ainda o Artigo 165 da Constituição federal cabe registrar que no Parágrafo 9º está descrito: “Cabe à lei complementar: I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”.

Uma das dificuldades da formulação e gestão do plano plurianual é a indisponibilidade da lei complementar referida no Artigo 165, Parágrafo 9º, da Constituição federal. A inexistência da regulamentação gera interpretações diversas nos âmbitos jurídico, técnico e político, notadamente pela diversidade, se consideradas as especificidades da União,

estados e municípios. Dessa maneira, existem entendimentos diferenciados sobre as “despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”, descritas no Artigo 165 da Constituição federal, e que tem se refletido em instrumentais metodológicos diferenciados pelas três esferas de governo.

Tanto o Plano Plurianual como a Lei de Diretrizes Orçamentárias são instrumentos legais superordenadores da lei orçamentária anual, cabendo ao primeiro a explicitação das diretrizes, objetivos e metas na perspectiva do planejamento de médio prazo e ao segundo instrumento, como articulador, constituir-se numa ponte programático-legal entre o planejamento de médio prazo (PPA) e o planejamento de curto prazo (Lei Orçamentária Anual). O fato de ainda não ter sido promulgada a lei complementar que deverá substituir a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, significa que não há regulamentação para essas leis superordenadoras do orçamento, já que a Lei nº 4.320, que continua em vigor na regência da administração pública financeira, orçamentária e contábil, não trata desses novos instrumentos constitucionais.

Uma forma de disciplinar esse vácuo legal foi a utilização do Ato das Disposições Transitórias. Nesse sentido, a Constituição do Estado da Bahia, utilizando-se do Artigo 32 do Ato das Disposições Transitórias, combinado com o Artigo 160 referente ao Capítulo III, sobre orçamentos, estabelece que os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo governador à Assembléia Legislativa, obedecendo aos seguintes prazos: o do Plano Plurianual, até 31 de agosto, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, e devolvido, para sanção, até o encerramento da sessão legislativa; o de diretrizes orçamentárias, até 15 de maio, para o exercício subsequente, e devolvido, para sanção, até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; o do orçamento anual, até 30 de setembro, para o exercício subsequente.

Outro aspecto importante considerado na Constituição de 1988 como contribuição ao processo orçamentário foi o da integração entre planejamento e orçamento

Após a Constituição federal de 1988, o processo orçamentário brasileiro retoma as prerrogativas do Legislativo em criar despesas e emendar a proposta orçamentária do Executivo, possibilitando a ampliação da participação do Legislativo através da elaboração, aprovação, execução e controle da peça orçamentária. No que se refere à elaboração orçamentária, a participação legislativa materializa-se na LDO que, conforme estabelece a Constituição, entre outras atribuições, orientará a elaboração da lei orçamentária anual.

Outro aspecto importante considerado na Constituição de 1988 como contribuição ao processo orçamentário foi o da integração entre planejamento e orçamento. Nas práticas orçamentárias decorrentes da ordem constitucional anterior, as entidades que não recebiam subvenção ou transferência à conta do orçamento não participavam da lei orçamentária, resultando em um significativo número de autarquias, fundações e empresas públicas que ficavam fora do controle do Legislativo. O Artigo 165 da Constituição federal, no seu Parágrafo 5º, estabelece os orçamentos integrados conforme redação a seguir:

A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- I – orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Além da integração dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade pela lei orçamentária, a instituição do Plano Plurianual e das diretrizes orçamentárias passam a fortalecer os nexos entre planejamento e orçamento. O PPA passa a ser o instrumento normatizador do planejamento de médio prazo, com horizonte de quatro anos e a LDO passa a ser o instrumento anual de explicitação das políticas, metas e prioridades de curto prazo do

governo, as quais se expressarão na montagem da Lei Orçamentária Anual, em compatibilidade com o Plano Plurianual. Dessa maneira, quando a Constituição federal de 1988 e a do Estado da Bahia de 1989 expressam que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, criam a obrigatoriedade da retomada do processo de planejamento no âmbito da administração pública.

O PPA 1992/1995

A partir de 1991, tanto a União como os estados defrontam-se com a necessidade de voltar-se para o planejamento de médio prazo, mediante a formulação do PPA, quando a conjuntura caracterizava-se pelo planejamento de curto prazo que se manifestava pela implementação dos planos de estabilização econômica e que tinham um único objetivo, conter a inflação.

Em 17/12/1991 foi promulgada a Lei nº 6.349 que dispõe sobre o plano plurianual para o governo do Estado da Bahia referente ao período 1992/95, contemplando três anos da administração Antonio Carlos Magalhães/Antonio Imbassahy. Estruturado em três anexos, o primeiro voltado para a explicitação da política de desenvolvimento estadual, o segundo para a definição das diretrizes e metas setoriais no âmbito dos poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, e o terceiro referente à estimativa de custos, o PPA 1992/95 representou a consolidação da retomada do processo de planejamento na Bahia, a partir da execução de um conjunto de medidas voltadas para a recuperação da capacidade do Estado na elaboração e gestão de políticas públicas.

No que se refere a sua estruturação, tanto o PPA federal como o estadual, para o período 1992/95, basearam-se na classificação funcional-programática, apresentando-se um conjunto diversificado de metas que eram organizadas por programas e subprogramas no PPA e nos orçamentos anuais eram desdobradas em projetos e atividades, estruturação que caracterizou o PPA 92/95, mais como um orçamento plurianual do que um plano plurianual. Associa-se a isso a permanência da inflação em índices elevados, um dos fatores que dificultou a

sua implementação como efetivo instrumento de planejamento.

O PPA 1996/1999

Na montagem do PPA 1996/99, que envolveu três anos da administração Paulo Souto/César Borges, tanto o governo federal como o governo do Estado da Bahia apresentaram uma estruturação do plano plurianual que fortaleceu o seu caráter de instrumento de planejamento, separando da estrutura da classificação funcional-programática do PPA anterior.

A elaboração do PPA 96/99 possibilitou a construção de um conjunto articulado de programas estruturantes e que envolveu a participação de vários técnicos, mobilizando toda a administração pública estadual e que se refletiu em um plano cuja característica foi o tratamento multisetorial no que se refere às intervenções propostas, constituindo-se em um documento efetivo de planejamento.

A elaboração da proposta orçamentária continuava com a lógica da classificação funcional programática, que obrigava a estruturação dos orçamentos a partir dessa classificação, mediante sua explicitação em três categorias de programação: função, programa e subprograma, cujas codificações e denominações estavam padronizadas na Portaria nº 9, de 28/01/1974. Como a estruturação do PPA era diferente daquelas dos orçamentos anuais, a comunicação do plano com o orçamento ficou dificultada, fenômeno que se registrou tanto no PPA federal como no do Estado da Bahia.

Conforme já comentado, a inexistência da lei complementar a que se refere o Artigo 165 da Constituição federal e o 159 da Constituição do Estado da Bahia tem se refletido na falta de consolidação de uma metodologia sobre o processo orçamentário, notadamente na montagem do PPA. Várias instituições públicas apresentaram propostas para a referida lei complementar sob a forma de anteprojetos, além dos projetos de lei 166/93, do deputado Benedito Figueiredo; o 273/95, do senador Lúcio Alcântara; 135/96, do senador Waldeck Ornellas; e o substitutivo ao 135/96, de autoria do deputado Augusto Viveiros (135/97).

Em decorrência dos projetos e anteprojetos existentes o governo federal instituiu um grupo de

trabalho, mediante a Portaria Interministerial nº 270, de 14/10/1997, para elaborar uma proposta sobre esta temática. Os estudos produzidos por este grupo de trabalho subsidiaram a revisão das normas de elaboração e gestão dos planos plurianuais e dos orçamentos da União, objetivando tornar a administração pública menos burocrática e mais gerencial, com foco nos problemas da sociedade e comprometida com resultados.

O DECRETO 2.829

O Decreto federal nº 2.829, de 29/10/1998, estabelece as normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos orçamentos da União, e expressa no seu Artigo 3 que a classificação funcional-programática deverá ser aperfeiçoada de modo a estimular a adoção, em todas as esferas de governo, do uso do gerenciamento por programas. Ainda no Artigo 3 em seu parágrafo único, registra-se que os programas serão estabelecidos em atos próprios da União, dos estados, municípios e do Distrito Federal, respeitados os conceitos definidos no âmbito federal, em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento, a ser publicada até 30/11/1998.

Em função do Decreto nº 2.829, a União publicou a Portaria nº 117/98, substituída pela Portaria nº 42, de 14/04/1999. A Portaria nº 42 apresenta um conjunto de modificações de abrangência nacional, aplicadas para a União, estados, municípios e Distrito Federal, em que atualiza a discriminação da despesa por funções e estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais.

O PPA 2000/2003

Ressalte-se que em 1999 o Ministério do Planejamento e Orçamento, encarregado do trabalho de planejamento de médio e longo prazos e da elaboração dos orçamentos da União, e o Ministério de Administração e Reforma do Estado, que cuidava da reforma do Estado e da gerência de recursos humanos e materiais, foram fundidos em um só, resultando no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Foi tomando por referência as normas legais promovidas a partir do Decreto nº 2.829 que o go-

verno do estado da Bahia produziu o PPA 2000/2003, expresso através da Lei nº 7.525, de 22/10/1999. A metodologia praticada no PPA 2000/2003 possibilita uma maior integração entre o planejamento, o orçamento e a gestão a partir do programa e integra também o governo com o setor privado através do fomento às parcerias, além da integração, pelo programa, entre os diferentes níveis de governo.

Na concepção do PPA 2000/2003, a formulação do programa assumiu uma importância significativa na direção da reforma gerencial do processo orçamentário, na medida em que se trabalhava com uma realidade problematizada, na qual o problema passou a ser categoria central da análise para a formação do plano.

Nesse sentido, o governo do Estado da Bahia através do PPA 2000/2003 produziu quatro estratégias: um salto de qualidade na vida dos baianos, que expressa a política social do Estado; crescer, desconcentrar e diversificar: uma estratégia de desenvolvimento equilibrado, que expressa a infraestrutura econômica e a integração regional; promover a expansão das atividades produtivas, que reflete a política econômica governamental; e a quarta estratégia, que é aprofundar e consolidar a modernização do Estado, voltada para o fortalecimento institucional da máquina pública. As quatro estratégias descritas desdobram-se em 19 macroobjetivos, desdobrados por sua vez em 90 programas. O desenho dos 90 programas envolveu a descrição do problema com suas respectivas causas e especificação dos atributos: codificação, denominação, justificativa, público alvo, objetivo, unidade responsável, valor, horizonte temporal e indicador.

Ressalte-se ainda que as metas do PPA 2000/2003 foram expressas de forma regionalizada, apresentando os programas para os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A definição dos atributos dos 90 programas foi efetivada pelo governo do Estado da Bahia, conforme determina a Portaria federal nº 42/99, quando expressa no seu Artigo 3 "A União, os estados, os Municípios e o Distrito Federal estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria".

A Portaria nº 42/99, que substitui a Portaria nº 9/74, modificou a classificação funcional-programática mediante a criação de duas novas classificações: a primeira, a classificação funcional, que contém 28 funções delimitadoras de um maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, e 109 subfunções que representam uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público; e a segunda, por programas, decorrente das estruturas de programas, descritas no Artigo 3 da Portaria nº 42/99, tendo como base legal o PPA.

As codificações e denominações das funções e subfunções estão padronizadas pela própria portaria, visando ao controle estatístico através da utilização das séries temporais, quando os orçamentos de um determinado ente da Federação poderão ser analisados, comparando-se diferentes períodos de tempo ou utilizando-se séries geográficas que permitem a análise comparativa de orçamentos de diferentes entes da Federação em uma mesma unidade de tempo.

A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Gerando bastante repercussão na mídia e fomentando a realização de eventos diversos, através de cursos, seminários e palestras, a publicação da Lei Complementar nº 101, de 4/05/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), vem influenciar significativamente os procedimentos de natureza orçamentária mediante o fortalecimento de quatro dimensões: planejamento, controle, transparência e responsabilização.

Com amparo no Artigo 163 da Constituição federal – que estabelece: “Lei Complementar disporá sobre: I - finanças públicas” –, a Lei de Responsabilidade Fiscal inverte o foco nas despesas orçamentárias: antes voltadas para o desenvolvimento, ainda que com endividamento e inflação, características do Estado intervencionista de inspiração keynesiana; atualmente dirigidas para a imposição de limites, em que se gasta tomando-se por referência o que se arrecada. A partir da LRF, as infor-

mações da receita orçamentária passam a alimentar diferentes procedimentos de controle, além do estabelecido no Artigo 11 da Lei nº 4.320, que classifica as receitas nas categorias econômicas de receitas correntes e receitas de capital.

Com o advento da LRF, a LDO passa a incorporar, além das metas e prioridades programáticas requeridas pela Constituição federal, o anexo de metas fiscais e o de riscos fiscais. Explicitado no Artigo 4 da lei, o anexo de metas fiscais registra que deverão se integrar no projeto da LDO as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

O anexo de metas fiscais deverá conter também a avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas ao ano anterior, a evolução do patrimônio líquido, a avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos, de outros fundos públicos ou programas de natureza atuarial, além do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. Por meio do anexo de riscos fiscais, que também integra a LDO, passam a ser avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como as informações sobre as providências a serem tomadas para a sua correção.

Para possibilitar a escrituração e consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação, além do acompanhamento e avaliação da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, a União publicou a Portaria Interministerial nº 163, de 4/05/2001, assinada pelo secretário do Tesouro Nacional e pelo secretário de Orçamento Federal, e que dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, dos estados, municípios e do Distrito Federal.

Apresentando atualizações, a exemplo das portarias interministeriais de números 325 e 519 de 2001, a Portaria 163 padroniza a classificação eco-

A partir da LRF, as informações da receita orçamentária passam a alimentar diferentes procedimentos de controle

nômica, segundo a natureza da receita, através do Anexo I, e a classificação econômica segundo a natureza da despesa através dos anexos II e III, estabelecendo os mesmos critérios para as diferentes esferas de governo. Considere-se ainda como inovação da LRF a definição dos critérios, fixados pela LDO, para a limitação de empenho e movimentação financeira voltados ao cumprimento das metas fiscais.

A ESTRUTURA DO ORÇAMENTO 2003

No que se refere à estruturação do orçamento vigente do Estado da Bahia, aprovado pela Lei nº 8.537, de 19/12/2002, estimadora da receita e fixadora da despesa do estado para o exercício financeiro de 2003, verifica-se que a sua construção reflete os critérios contemplados nas classificações orçamentárias.

Dessa maneira, para a estruturação das receitas orçamentárias, aplica-se a classificação por categorias econômicas, compreendendo duas categorias: receitas correntes e receitas de capital, conforme estabelece o Artigo 11 da Lei nº 4.320/64. Consideram-se como receitas correntes aquelas que, pelo critério econômico, resultam da tributação ou do próprio exercício da atividade econômica do governo, incluindo as seguintes receitas: tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes.

As receitas de capital são aquelas que, pelo critério econômico, resultam da transformação de ativos físicos ou financeiros em moeda, ou derivam da contratação de empréstimos ou financiamentos, desdobrando-se em: operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital. Outra classificação para as receitas orçamentárias é a classificação por fontes de recursos, estimada na elaboração do orçamento e acompanhada durante a sua execução através do comportamento da arrecadação, e que responde à questão referente ao financiamento das despesas, mediante a indicação da origem dos recursos.

Para a estruturação das despesas, várias questões passam a ser explicitadas, a partir dos enfo-

ques programático, contábil, administrativo, financeiro e econômico. Dessa forma, quando se questiona para que serão gastos os recursos contemplados na lei orçamentária de 2003, a resposta se apresenta através da classificação programática, decorrente da estrutura programática apresentada no PPA 2000/2003, base legal dessa classificação. Quando se pergunta em que serão gastos os recursos, a resposta apresenta-se através da classificação funcional da despesa, que tem a Portaria nº 42/99 como base legal. Para a pergunta quem é o responsável pela programação tem-se como resposta a classificação institucional, que codifica a estrutura da administração pública estadual, tendo como base legal a lei específica da criação de cada secretaria ou órgão e o regimento interno.

Qual o efeito econômico da despesa? Essa resposta apresenta-se na classificação econômica segundo a natureza da despesa, cujos critérios estão disciplinados pela Portaria nº 163/01. Quando as despesas não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, têm-se despesas correntes, a exemplo das de custeio. Para as despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital, têm-se despesas de capital, a exemplo das de obras.

A Portaria nº 163, de 04/05/2001, constitui-se na base legal de uma outra questão: como será realizada a despesa? A resposta se expressa através da modalidade de aplicação, que indica se a despesa será aplicada diretamente pela entidade ou por transferência. Uma outra questão que também tem a Portaria nº 163 como base legal é: o que será adquirido? O elemento de despesa responde a esta questão e está discriminado mediante codificação, denominação e conteúdo no Anexo II da Portaria 163, identificando o objeto imediato de cada despesa.

Dessa maneira, as questões centrais relativas à lei orçamentária, tomando por referência o orçamento para 2003, podem ser respondidas a partir do entendimento das classificações orçamentárias da receita e da despesa, que estruturam o orçamento a partir de diferentes perspectivas, visando ao cumprimento das finalidades associadas ao planejamento e programação, execução orçamentária e financeira, e as de controle e avaliação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAHIA. Constituição (1989). Constituição do Estado da Bahia. Salvador: Egba, 1999.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- BRASIL. Constituição (1988) *Constituição da República Federativa do Brasil*. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2002.
- BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. 21. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- BRASIL Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *O desafio do planejamento governamental*. Brasília: MPO, 2002.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. *Formação de multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão*. Brasília: Enap, 2002.
- FILELLINI, Alfredo. *Economia do setor público*. São Paulo: Atlas, 1994.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 25. ed. São Paulo: Nacional, 1995.
- FUSFELD, Daniel R. *A era do economista*. São Paulo: Saraiva, 2001.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. 21. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- HUNT, E. K. História do pensamento econômico. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.
- MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4320 Comentada*. 30. a ed. Rio de Janeiro: Ibm, 2001.
- MATUS, Carlos. *Política, planejamento e governo*. Brasília: Ipea, 1996.
- OSBORNE, David; GALBLER, Ted. *Reinventando o governo*. 9. ed. Brasília: MH Comunicações, 1997.
- REZENDE SILVA, Fernando. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade governamental*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- SMITH, Adam. *Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Formação histórica do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

Economia política e finanças públicas no Brasil: a recuperação de um debate¹

Reginaldo Souza Santos*, Elizabeth Matos Ribeiro**, Mônica Matos Ribeiro***, Thiago Chagas Silva Santos****, Vinícius Mendes da Costa*****

Resumo

Neste artigo, os autores apresentam uma discussão da economia política brasileira a partir da recuperação do debate teórico acerca das finanças públicas. O ponto de partida são as discussões ocorridas durante as décadas de 50 e 60, entre os chamados nacional-desenvolvimentistas e os neoliberais. Constatou-se, então, que apenas os chamados neoliberais deram tratamento teórico ao campo das finanças públicas – e, por essa razão, é dado destaque especial às primeiras formulações de Eugênio Gudin. Os economistas da chamada ala progressista só incorporam as finanças públicas ao campo de suas preocupações a partir dos anos 70. Este parece ser um momento tarde demais, pois a crise do capitalismo de um modo geral (e no Brasil, em particular) faz com que o debate teórico ceda lugar a uma proposta de discussão mais técnica, na direção de um ajuste fiscal sob os auspícios do Fundo Monetário Internacional.

Palavras-chave: crise do capitalismo; economia política brasileira; Estado; finanças públicas.

Abstract

In this article, the authors attempted to make a discussion of the Brazilian Political Economic by the recovery of the theoretical debate of the public finances. The starting-point are the discussions occurred, during the fifty's and sixty's decades, between the national-developmentists and the neoliberals. The evidence is that only the neoliberals gave a theoretical treatment to the public finances and it's the reason of so especial distinction given to Eugênio Gudin's first formulatings. The public finances were only incorporated to the developmentist's concerns from the seventy's years on. This moment seem to be late, because the crisis of capitalism in general (and in Brazil, in particular) makes theoretical debate cede place to a propose of a more technical discussion, of fiscal settlement under the auspices of the international monetary found.

Key words: crisis of capitalism; brazilian political economics; State; public finances.

INTRODUÇÃO

O pensamento sobre as finanças públicas no Brasil não apresenta a mesma tradição das escolas européias e americanas. De um lado, isso ocorre porque a nossa universidade ainda é muito jovem –

uma existência de, aproximadamente, três quartos de século. De outro, porque fomos obrigados a de-

¹ Este artigo corresponde ao Capítulo II da pesquisa *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*, realizada pelo Núcleo de Instituições e Políticas Públicas (Nipp), vinculado ao Núcleo de Pós-Graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. A referida pesquisa foi financiada pelo CNPq e executada durante o período de 1998 a 2001.

* Professor-doutor em Economia pela Unicamp e Titular do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com pós-doutoramento no Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, no período de ago/97 a set/98.

** Doutora em Ciência Política pela Universidade de Santiago de Compostela e bolsista DCR do CNPq e vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia como professora participante.

*** Graduada em Economia pela Universidade Católica do Salvador e vinculada ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

**** Graduado em Administração pela Universidade Federal da Bahia e, atualmente, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Ceará e vinculado ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

***** Bacharelado em Administração pela Universidade Federal da Bahia e vinculado ao Núcleo de Instituições e Políticas Públicas do Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

finir uma opção, em meio a toda uma discussão político-ideológica entre uma política desenvolvimentista – industrializando o país – ou o prosseguimento na marcha histórica que, até certo momento, apontava que o nosso lugar no contexto da divisão internacional do trabalho era o de exportador de primários e importador de industrializados. Além disso, a concordância pelo desenvolvimentismo não era pacífica, pois implicava dizer de que forma essa modernidade seria alcançada: se mediante o concurso do Estado ou não.

Por essa razão, a questão das finanças públicas no Brasil tem sua discussão inicial descolada da análise relativa à intervenção do Estado na economia. Só posteriormente (digamos, no debate da crise atual) é que se tenta elaborar, por parte da ortodoxia, uma análise integrada acerca desse assunto. Outra característica desse debate é que ele se verificava, na fase inicial, fora dos círculos acadêmicos, conforme observa Bielschowsky (1988, p. 7):

É [...] fácil de entender por que o pensamento econômico brasileiro não se estruturou em círculos teóricos acadêmicos. Não apenas eram poucos e de má qualidade os cursos de economia no Brasil, como pareciam, também, estar desprovidos de orientação teórica definida. Um excelente indicador do amadorismo que predominava nos centros de ensino de economia do país é dado pelo fato de que, até a década de 60, nenhum deles mantinha professores em horário 'integral'. Além disso, o primeiro curso de pós-graduação só surgiria em meados dos anos 60, na Fundação Getúlio Vargas. Antes, tudo o que se teve foram cursos de aperfeiçoamento em planejamento econômico, organizados pela Cepal, em colaboração com o BNDE.

Uma terceira característica importante das discussões acerca do Estado (particularmente nas décadas de 40, 50 e 60) e que está associada à anterior é que a falta de academicismo levava o debate a se fixar e a se exacerbar no campo puramente ideológico-doutrinário. Isso fica evidente quando se observa que alguns autores trataram da questão fiscal de forma a dar consistência teórica às suas considerações; mas o mesmo não ocorreu quando abordaram as questões relacionadas com a inter-

venção estatal na economia. Como pano de fundo, pode-se dizer, inicialmente, que o grande confronto em relação ao papel do Estado no desenvolvimento da economia brasileira vai se dar entre a corrente nacional-desenvolvimentista e a neoliberal.

Os desenvolvimentistas, que partiam das teses cepalinas, apresentavam como única saída para o desenvolvimento da economia brasileira uma vigorosa política industrial, acompanhada da reforma agrária. Assim, a industrialização passava a ser vista como o meio de se aumentar a renda nacional, a produtividade média do sistema econômico, e de se evitar a deterioração dos termos de troca. Com isso, se inverteria a forma de desenvolvimento “para fora” para um desenvolvimento “para dentro”, com a garantia de preservar os interesses nacionais do imperialismo internacional, particularmente o imperialismo americano.

Como tal proposta impunha fortes restrições ao capital estrangeiro e sabia-se que o capital nacional não dispunha de porte para sustentar o arrojado programa de industrialização, sugere-se então o Estado como a principal âncora de sustentação da industrialização². Esta se daria através do planejamento (formulação de política no plano econômico e social), do apoio creditício de longo prazo (via agências governamentais de financiamento) e, principalmente, mediante o investimento direto, por meio das empresas estatais.

Em contraste, os neoliberais propunham um desenvolvimento centrado nas forças de mercado, onde a industrialização viria como consequência natural do livre trânsito dos agentes econômicos e não como uma imposição da vontade planejada do Estado. Isso abriria oportunidade para uma participação mais efetiva do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional – contrariamente ao que defendia os nacional-desenvolvimentistas.

Porém, para que o livre jogo das forças de mercado prevaleça – digamos assim – ao contrário do

² Em verdade, implementar um capitalismo industrial com o apoio decisivo do Estado já havia sido uma decisão tomada desde os momentos iniciais do primeiro governo Vargas.

estatismo, faz-se necessário estabelecer as condições de equilíbrio monetário e financeiro; é apenas nesse ponto que se admite alguma participação do Estado, até porque este é emissor exclusivo da moeda e formulador e gerenciador da política fiscal³.

Do ponto de vista dos objetivos deste estudo, a questão monetária e fiscal passa a ser o grande divisor de águas entre as duas correntes do pensamento econômico brasileiro. Enquanto as políticas monetária e fiscal constituem um dos principais capítulos, senão o principal, da ala ortodoxa, o mesmo sequer foi escrito pela escola considerada “progressista”.

Por outro lado, dizer que os progressistas abriram pouco ou nenhum espaço para questões relacionadas com as finanças públicas não significa que o gasto estatal não tivesse importância no contexto de suas análises. Quando a corrente desenvolvimentista defendia a industrialização, a presença do Estado não figurava apenas na qualidade de indutor e/ou coordenador de prioridades a serem implementadas, mas também era reservado ao Estado o singular e fundamental papel de assumir a produção direta da infraestrutura e de parcela importante dos setores de insumos básicos, dos bens intermediários e da intermediação financeira. Essa era a visão clara de pessoas que se integravam à defesa do desenvolvimentismo como Caio Prato Júnior, Nelson Werneck Sodré, Octávio Ianni, Ignácio Rangel, Celso

Furtado e Rômulo Almeida. Também Roberto Simonsen, embora sendo um importante empresário, já nos anos de 1920 e 1930, defendia uma maior presença do Estado na economia por acreditar ser esse, naquelas circunstâncias, o caminho para a industrialização do Brasil. Apesar disso, no contexto da obra desses autores nada mais relevante se pode falar a respeito das finanças públicas.

O debate teórico-ideológico mais intenso sobre o desenvolvimento brasileiro vai ocorrer nas décadas de 40 e 50 e início da de 60. Até então, o centro da discussão era saber e definir qual o papel reservado ao Estado. Vencidos, os neoliberais *construíram trincheiras no campo das finanças públicas, procurando reduzir a dimensão do Estado no processo de desenvolvimento, a partir de restrições aos gastos*

A DISCUSSÃO SOBRE AS FINANÇAS PÚBLICAS DURANTE A INDUSTRIALIZAÇÃO, NO CURSO DA CRISE DOS ANOS 60 E DA IMPLANTAÇÃO DAS REFORMAS CONTIDAS NO PAEG⁴

O debate teórico-ideológico mais intenso sobre o desenvolvimento brasileiro vai ocorrer nas décadas de 40 e 50 e início da de 60. Até então, o centro da discussão era saber e definir qual o papel reservado ao Estado. Vencidos, os neoliberais *construíram trincheiras no campo das finanças públicas, procurando reduzir a dimensão do Estado no processo*

de desenvolvimento, a partir de restrições aos gastos. Daí ser fundamental vender a idéia de contenção monetária e orçamento fiscal equilibrado; caso contrário, os desequilíbrios nas finanças conduziram à instabilidade do sistema com inflação e desemprego.

Até os dias de hoje, essa parece ser uma boa hipótese de explicação, inclusive não só para o pioneirismo dos ortodoxos, como também para a manutenção de sua hegemonia no campo da economia política brasileira. Esse é um entendimento prévio importante para a compreensão da estrutura lógica da discussão acerca das finanças públicas no Brasil.

Do lado do pensamento neoliberal, os autores que mais se destacaram no campo das finanças públicas foram Eugênio Gudín, Octávio Gouveia de Bulhões e Mário Henrique Simonsen. De todos, Gudín é o que

³ Esse é o ponto da economia política brasileira que não cabe uma discussão mais prolongada neste trabalho. A breve síntese tem o intuito apenas de situar o outro lado da economia política, e que constitui o objeto central de análise: as finanças. Desse modo, para uma leitura mais abrangente e aprofundada, recomenda-se os dois melhores trabalhos elaborados no Brasil: *A economia política brasileira*, de Guido Mantega, e *Pensamento econômico brasileiro*, de Ricardo Bielschowsky.

⁴ O Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) teve vigência durante o primeiro governo do regime militar instalado no país (do marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, de 1964 a 1967) e teve como finalidade operar as grandes reformas requeridas pela economia brasileira naquele momento: a reforma bancário-financeira, a reforma tributária e a reforma administrativa.

apresenta a elaboração teórica mais consistente, inclusive fazendo as mediações teóricas necessárias para refletir a situação brasileira. Os outros dois estão mais preocupados com a questão fiscal no contexto da política econômica mais geral (Simonsen) ou com a política tributária propriamente dita (Bulhões).

Por último, vale dizer que se torna incompleta qualquer abordagem que se refira ao pensamento econômico brasileiro e não contemple a contribuição de Roberto Campos. Entretanto, Roberto Campos, contrariamente aos seus parceiros de ideologia, deu mais ênfase aos aspectos relacionados à teoria do desenvolvimento. Com relação às questões monetária e fiscal, a sua sentença foi única e imutável: a política monetária deve ser austera e o orçamento fiscal equilibrado. Isso fica mais evidente quando o próprio Roberto Campos assume de forma mais ampla o poder em 1964, formula e implementa o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg). Até mesmo nas obras em que escreveu em parceria – principalmente com Mário Henrique Simonsen – era-lhe reservado o papel de abordar a temática afeita ao desenvolvimento econômico. Por isso, a obra de Roberto Campos não será analisada aqui com a mesma ênfase dada a autores como Gudin, Bulhões, Simonsen etc.

Eugênio Gudin: conservador lúcido e a noção (não ortodoxa) do orçamento desequilibrado

Eugênio Gudin, Octávio Gouveia de Bulhões e Mário Henrique Simonsen são três respeitáveis representantes da ortodoxia que deram uma importante contribuição na construção de economia política brasileira, nos limites das finanças públicas. Não obstante esse fato, não resta dúvida que o “status” mais elevado pertence a Eugênio Gudin, na qualidade de principal representante dessa escola⁵.

⁵ Octávio Gouveia de Bulhões, por exemplo, embora se dizendo defensor de Keynes mas não se considerando um keynesiano na efervescente “vida consumista” dos anos 60 e 70, em razão de sua longa vivência em cargos de assessoramento e direção de instituições públicas, teve seu pensamento difundido mais pelo que realizou na sua vida profissional do que mesmo pelo que publicou. Desse modo, contribuiu decisivamente para introduzir reformas requeridas pela economia brasileira nos campos monetário, financeiro e fiscal. Foi assim com a criação da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) – que, no dizer de Gudin, “só Bulhões teria a idéia de criar um Banco Central sem as discussões e os infundáveis debates a que isso dá geralmente lugar” – e, posteriormente, do Banco

Nas análises sobre as relações entre Estado e sociedade, evidenciadas nos aspectos sociais, monetários, financeiros, fiscais e produtivos (investimentos), Gudin mostra padrões analíticos bastantes distintos. Enquanto em relação aos três primeiros assuntos nota-se uma nítida preocupação em produzir uma análise consistente mediante empreendimentos teóricos, em relação ao último é visível o estilo “panfletário” dos seus argumentos.

Essa característica é visível em vários artigos escritos pelo autor, principalmente no Capítulo VII do livro *O pensamento de Eugênio Gudin*. O problema maior é que ele não tratou da questão da estatização integradamente, estabelecendo relações entre a estatização e o desenvolvimento capitalista numa sociedade de industrialização atrasada; a característica de sua análise sobre a estatização na economia brasileira, ou melhor, de seus argumentos contra a estatização na economia brasileira, foi o tratamento caso a caso; por isso dizemos que, nesse aspecto, suas idéias têm um caráter mais “panfletário” do que teórico. É o caso quando diz que

Um sinal precursor da estatização registra-se no princípio da República com a covardia dos homens públicos diante da demagogia, abolindo, na construção das estradas de ferro, o regime de garantia de juros que permitirá a construção de tantas boas estradas e substituindo-o pela Lei Miguel Calmon (Governo Afonso Pena) que limitava a 30 contos (digamos 30 mil cruzeiros) o custo do quilômetro construído. Resultado: uma lamentável deterioração das novas estradas de ferro, que serpenteavam o terreno em péssimas condições técnicas. (GUDIN, 1978, p. 428).

Ou quando afirma que o setor estatal é hoje

[...] proporcionalmente muito maior entre nós do que nos Estados Unidos, por exemplo: estradas de ferro, energia elétrica

Central do Brasil; e a implementação da reforma do sistema financeiro e, no plano fiscal, da reforma tributária, principalmente mediante a reestruturação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e a instituição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Ainda no bojo das reformas do programa de estabilização econômica do período 1964/67, a política fiscal passa a ser utilizada de forma mais efetiva como uma das principais alavancas da redistribuição espacial da renda tributária e, principalmente, do “boom” econômico que se segue ao período pós-crise. As finanças públicas não foram o segmento da economia política mais contemplado nas obras publicadas por Bulhões; os destaques ficaram para questões relacionadas com o consumo, controle da economia, sistema financeiro e monetário, preços, lucros etc. No texto em que trata da política fiscal (*Dois conceitos de lucro*), o enfoque é baseado na reforma tributária implementada a partir de 1967. Isso demonstra que a abordagem acerca da economia aplicada em Bulhões era muito forte, embora apresentasse importantes contribuições teóricas sobre a economia brasileira.

ca, telefones, siderurgia, petróleo, minérios de ferro, tudo isso são atividades que nos Estados Unidos fazem parte do setor privado e entre nós da propriedade e do comando estatais. O caso da siderurgia teria a justificação especial de ter Volta Redonda sido originalmente um empreendimento do Estado. Mas nada impedia que, uma vez encaminhada a sua operação, fosse ela passada para o setor privado. (GUDIN, 1978, p. 405).

Ou, ainda, quando ironiza, ao afirmar que

A Companhia Vale do Rio Doce, que acaba de publicar seu relatório do ano de 1974, foi organizada para explorar a mineração de ferro oriundo de Minas Gerais com escoadouro natural pelo Vale do Rio Doce. Tinha todos os elementos de sucesso. As jazidas não lhe custaram nada: a Itabira Iron delas fez doação ao governo brasileiro. Já existia a estrada de ferro (Vitória-Minas) de bitola de metro, em condições apenas sofríveis, mas com um traçado maravilhoso no sentido de descida: quase sem contra-rampas (o que não é o caso da Central do Brasil por onde desce o minério do Paraopeba). **Seria omissão não acrescentar que ela teve a proteção de Nossa Senhora da Conceição, dando-lhe, quase invariavelmente, administrações responsáveis e capazes** (grifo nosso). (GUDIN, 1978, p. 424).

Ainda sobre estatização, numa publicação dos anos 60, Gudin já exibiu um tom irônico quando tratava da questão do intervencionismo na economia brasileira, seja para dizer que os “recursos para as grandes obras do Estado saem do lombo do contribuinte brasileiro” ou que, “salvo exceções esporádicas, só nos países de alta educação política pode a administração do Estado ser eficiente”. Mas o grau de ironia alcança o seu ápice quando, no ano de 1962, mais precisamente entre os dias 26.02 e 16.03.62, Gudin escreve uma série de seis artigos intitulados “Descalabrobrás”. (GUDIN, 1965a, p. 361-362).

Porém, uma postura analítica diferente é assumida por Gudin quando se refere à política fiscal no segundo volume da sua obra *Princípios de economia monetária*. Diferentemente de outros autores, não assume posição maniqueísta ao analisar os efeitos da política fiscal sobre a economia. Nesse ponto, Gudin parece se eximir de toda a sua ortodoxia. Compreende que, para se atingir o pleno emprego, o total da despesa (demanda efetiva) “deve ser suficiente para absorver todos os fatores de produção”. Nesse caso, a despesa total $E = C + I + R + L + B$, com C sendo o consumo privado, I os investimentos privados, R as despesas realizadas pelo Estado com recursos oriundos dos impostos, L

igualmente despesas do Estado com recursos originários de empréstimos concedidos ao setor público e B o saldo do balanço de pagamentos.

Caso E, total das despesas efetivamente realizadas, seja menor do que F, total das despesas correspondentes ao nível de pleno emprego, a diferença, portanto, $F - E = U$, passa a significar o volume de desemprego ou o déficit da renda nacional. Esse volume de desemprego ou déficit deve ser eliminado através do uso da política fiscal, já que

Ela pode incrementar (ou reduzir) o vulto dos investimentos do Estado; estimular (ou deprimir) o consumo e os investimentos privados, C e I, diminuindo (ou aumentando) os impostos, como fechando seus orçamentos com déficit ou com superávit. O governo pode, ainda, em certos casos, atuar sobre B, favorecendo as exportações e reduzindo as importações. (GUDIN, 1965b, p. 226).

Nesse sentido, uma política governamental anticíclica passa a ser defendida como meio de manter o pleno emprego. Isso pode ser conseguido através das *medidas automáticas* e das *despesas compensatórias*.

As medidas de caráter automático destinam-se a estabilizar o sistema econômico independente das autoridades governamentais, tais como o seguro-desemprego, de um modo geral os impostos “advalorem”, os preços mínimos de garantia agrícola etc. Há, no entanto, fatores que podem ser considerados desestabilizadores instantâneos: a inflexibilidade do serviço da dívida pública, quando os juros são fixos trazem fatores agravantes; quando os preços caem e reduzem os fluxos de capitais para os países devedores, visto que na depressão são repatriados da periferia para os países credores.

Não obstante isso, Gudin adverte que as medidas automáticas não garantem por si só a estabilização e o pleno emprego dos fatores; por essa razão, necessário se faz o governo empreender outras medidas, denominadas pelo autor de *compensatórias*, materializadas num fluxo de despesa adicional que deve perdurar, adverte, apenas enquanto houver desemprego.

Nas despesas compensatórias, portanto, o Estado substitui o capital privado através de obras públicas como estradas de ferro, portos, canais, postos de saúde etc. No entanto, para preservar o

caráter e a natureza da despesa pública no processo de estabilização e na garantia do pleno emprego, inclusive para o Estado deixar de gastar quando esses objetivos forem alcançados, torna-se necessário que as obras a serem executadas estejam minuciosamente estudadas e projetadas para serem realizadas quando a necessidade se fizer presente (GUDIN, 1965b, p. 228)⁶.

Um diagnóstico prévio das obras permite ao Estado desencadear um fluxo de gasto no momento mais adequado (caso isso seja possível identificar), o que também deve facilitar a saída do Estado do cenário econômico quando os objetivos forem alcançados. Porém, nada é dito por Gudin com relação à administração da produção pública realizada pelo Estado, assim como em relação aos fluxos de recursos necessários à manutenção dos equipamentos públicos produzidos na época depressiva.

A omissão com relação a esse ponto é compreensível, mas nem por isso deve passar ao largo da crítica. Como se sabe que o setor privado não assume a gestão do capital social, então não se pode aceitar a hipótese de que os gastos estatais decrescerão logo após passado o momento de instabilidade. Além de se invalidar tal hipótese, tem-se ainda que admitir outras indesejáveis dos argumentos de Gudin e próceres. O exemplo mais evidente (e já discutido anteriormente) é que a atuação do Estado não se dá apenas na esfera do gasto em consumo, mas, sobretudo, na esfera da produção (gasto em investimento). Mais ainda: se as despesas continuam a crescer, mesmo durante o período de relativa estabilidade e de pleno emprego dos fatores, logo se teria que admitir também o caráter contraditório das despesas públicas: benéficas, nas fases depressivas, e malélicas, nas fases de crescimento; nesse último caso, porque superaqueceria a demanda com a conseqüente

⁶ Nesse ponto, Gudin tem clara noção da importância do gasto em investimento. Isto significa dizer que, numa situação de crise, a simples transferência para famílias pode ser inócua para elevar a demanda efetiva e sustentar o nível de emprego.

elevação dos níveis de preços a patamares indesejáveis.

Na tentativa de evitar contradições teóricas dessa natureza, é que a ala mais radical dos neoclássicos não admite o ajuste (ou políticas fiscais de estabilidade) pelo lado da despesa, ou seja, mediante uma política de gasto expansionista, mas sim pelo lado da receita através da diminuição da carga tributária. Gudin também se dá conta desse equívoco ao dizer que

A ala mais radical dos neoclássicos não admite o ajuste (ou políticas fiscais de estabilidade) pelo lado da despesa, ou seja, mediante uma política de gasto expansionista, mas sim pelo lado da receita através da diminuição da carga tributária

[...] este método teria a grande vantagem de ser mais simples, mais rápido de executar e, sobretudo, muito mais fácil de cessar sem a grande oposição que se encontra no caso das obras públicas. Mas, de outro lado, sua eficácia depende da propensão que prevalece na ocasião para gastar ou não o equivalente dos impostos dispensados. (GUDIN, 1965b, p. 230)⁷.

Vale acrescentar ainda que, mesmo que o montante de impostos dispensados fosse gasto, ainda assim o problema da demanda efetiva não estaria resolvido, o que exigiria, de qualquer forma, a política de gastos compensatórios. Como em condições depressivas a receita ajusta-se forçosamente ao nível de renda, a proposta de Gudin para o financiamento do gasto é inteiramente keynesiana, pois

[...] os recursos para a sua execução não devem evidentemente provir de impostos (que fariam ainda mais declinar o consumo) e sim de empréstimos capazes de absorver economias inativas, ou então da criação pura e simples de crédito, isto é, de novos meios de pagamento; uma vez que em situação de desemprego isso não tem efeito inflacionário. (GUDIN, 1965b, p. 228).

Imagina o autor que a parte dos gastos compensatórios financiada com a dívida pública pode ser subseqüentemente resgatada na fase de prosperidade, quando crescem as receitas do Estado; por conta disso, é infundado o temor de alguns economistas de que este endividamento venha a ser ex-

⁷ A hipótese de utilizar o lado da receita para produzir um déficit, até onde sabemos, está em Milton Friedman em seu livro *Capitalismo e liberdade*. O grande equívoco está em se pensar que o problema da demanda efetiva será resolvido com a produção de um déficit; na verdade, ele só estará resolvido com o aumento do gasto, o que não fica garantido com a simples redução de impostos.

cessivo e transfira o ônus das gerações presentes para as gerações futuras. Essas hipóteses, segundo Gudin, ou não se confirmam nunca ou têm poucas chances de se confirmarem, visto que o tamanho da dívida pública de um país só tem algum sentido quando comparado com a renda nacional; com relação à transferência de ônus das gerações presentes para as futuras, acha um suposto errôneo porque as

[...] anuidades da dívida pública interna não se computam na renda nacional. São simples transferências que podem afetar o problema da distribuição da renda entre os vários grupos sociais, mas que não afetam a renda nacional. O fato de o governo promover o aproveitamento dos fatores de produção desempregados não pode constituir ônus presente ou futuro, e sim, ao contrário, um benefício real para a comunhão econômica. (GUDIN, 1965b, p. 231).

A argumentação de Gudin com relação a essa transferência de ônus é bastante problemática. É certo que o resgate da dívida pública interna não entra no cálculo da renda nacional, mas, de outro lado, não é correto afirmar que, numa análise *intergeracional* do benefício/ônus da despesa pública, não haja prejuízo pelo simples fato de o resgate não entrar no cômputo da renda nacional. O que vai dizer se uma geração é prejudicada *vis-à-vis* a outra é a natureza do gasto. Ou seja, se o gasto presente decorrer do consumo para a reprodução da classe trabalhadora, é óbvio que o resgate futuro dessa dívida vai reduzir a capacidade de gastos do Estado para o consumo das gerações futuras.

De outro lado, se o gasto presente decorrer da construção de equipamentos sociais (áreas de lazer, portos, ferrovias, escolas, postos de saúde etc.), é certo que, dada a longevidade desse capital social, as gerações futuras também serão beneficiadas e, nesse caso, a redução da despesa, em função do resgate da dívida pública, é a parte do ônus que lhes cabe em razão do benefício que estarão recebendo. Essa mesma discussão sobre a dívida pública foi feita pelos clássicos, e a conclusão foi a de que o endividamento fosse desaconselhado em razão de sempre penalizar a geração futura; esse raciocínio era sustentado na hipótese absurda dos clássicos – exceto Malthus – de os gastos governamentais serem sempre em consumo, portanto improdutivos.

Não obstante a discussão de pontos polêmicos travada por Gudin no cenário da economia política brasileira, acredita-se que a principal contribuição desse autor ao debate foi a distinção estabelecida entre os conceitos de *equilíbrio orçamentário* e *orçamento econômico da nação*. O conceito de equilíbrio orçamentário é flexibilizado, pois em vez de se manter o princípio rígido de equilíbrio anual, incorpora-se a noção de tempo mais elástico; agora o equilíbrio passa a ser cíclico, com déficits nas fases de depressão e *superávits* nas fases de prosperidade. E, nesse caso, o orçamento parte-se em dois:

[...] o das despesas correntes, que sempre se deve equilibrar, e o orçamento dos investimentos do Estado, que passa a ser o estabilizador econômico, podendo ser financiado com impostos, com empréstimos ou com déficits, conforme a conjuntura. (GUDIN, 1965b, p. 230).

Essa passagem caracteriza bem a lucidez de Gudin na sua maneira de ver a importância das finanças públicas no processo de desenvolvimento nacional. Sem dúvida, uma visão muito mais coerente do que a dos neoliberais que hoje estão no debate e no comando da política econômica⁸.

⁸ Simonsen, por exemplo, em seu livro *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*, diz que “Numa situação de crise com inflação, a política deve seguir o padrão clássico, começando pelo ajustamento do tripé fiscal-monetário-salarial. A política monetária deve ser feita com base, sobretudo, na redução do crédito ao setor privado, no sentido de se evitar uma inflação de demanda. A política salarial, de igual modo, deve seguir os passos da política monetária, a fim de que os custos não aumentem proporcionalmente mais do que a demanda. Isso significa que a média dos salários reais não deve se elevar, sob pena de ser comprometida a meta de combate à inflação. No caso da política fiscal, o combate à inflação deve partir da contenção do déficit público, tido como o principal foco inflacionário; o saneamento das finanças enseja corte das despesas não prioritárias, racionalização do sistema tributário e dos investimentos públicos em setores básicos e o estabelecimento da dívida pública como mecanismo não inflacionário de financiamento dos gastos públicos” (SIMONSEN, 1970). Raciocínio semelhante tem Octávio Gouveia de Bulhões, embora se diga adepto das idéias de Keynes e concorde que numa situação depressiva é fundamental a expansão de consumo via gasto público. No entanto, a força do seu argumento está em dizer que a política expansionista dos gastos governamentais deve ser retraída quando as condições econômicas evoluírem para uma situação de estabilidade com expansão. No seu entender, esse foi o grande equívoco dos seguidores de Keynes que, não aprendendo essa lição, levaram o consumo ao limite máximo, com o sacrifício da acumulação de recursos nas empresas: “A insistência na política de redistribuição de recursos redundou na coexistência da inflação e da recessão” (BULHOES, 1969). Desse modo, na concepção de Bulhões, a expansão do gasto governamental para estimular o consumo deve ocorrer apenas em situações muito especiais, como, por exemplo, nos momentos de depressão profunda. Fora daí, a política fiscal do governo deve fundar-se no orçamento equilibrado, com redução dos gastos; a política fiscal deve sempre favorecer a poupança e os investimentos privados; com isso estimula-se a produção mediante a desaceleração da suicida política de expansão do consumo.

Supomos que, com essa discussão, Gudin se aproxima da noção de finanças públicas que estamos procurando estabelecer neste estudo. Isso fica patente quando o autor afirma que uma orientação orçamentária dessa natureza “conduz naturalmente do simples orçamento das receitas e despesas do Estado ao conceito mais amplo da renda nacional ou de orçamento econômico da nação” (GUDIN, 1965b, p. 230). Nesse ponto, Gudin pára a discussão, não avançando mais. Acredita-se que a sua fundamentação teórica e o preconceito ideológico não lhe permitiram dar passos adiante.

Estado e finanças públicas: o debate do período pós-reforma

Depois de implantado o novo Código Tributário (1967) e passado o tempo de carência necessário a produzir os primeiros resultados, o debate acerca das relações do Estado com a economia se desloca de um plano teórico para um plano eminentemente prático, avaliando pura e simplesmente os impactos da nova reforma tributária sobre os níveis arrecadacionais de receitas tributárias e sobre a distribuição regional dos recursos arrecadados, isto é, a partilha da renda tributária entre União, Estados e Municípios. Com esse novo eixo de discussão, desaparece o debate sobre o intervencionismo estatal e também desaparece a discussão mais abrangente das finanças públicas, ficando em seu lugar, apenas, os aspectos fiscais⁹.

Entretanto, a desaceleração do crescimento que começa a se evidenciar nos anos 1975/76 e os movimentos cíclicos-recessivos dos primeiros quatro anos da década de 1980 – consequência da política monetária extremamente ortodoxa implementada pelos países centrais e da política de ajustes implantada entre nós sob inspiração do Fundo Mo-

netário Internacional – fizeram o debate sobre as finanças públicas no Brasil mudar de curso, com algumas variantes.

Uma dessas variantes correspondeu ao estreitamento ainda maior do debate iniciado por Gudin, Bulhões e, finalmente, Simonsen, pois se deixou de discutir os impactos da Reforma Tributária de 1967 e as necessidades e possibilidades de uma nova reforma tributária, dando-se mais ênfase aos aspectos relacionados com a administração fiscal do Estado brasileiro, manifestados na busca *alucinada* de uma fórmula capaz de melhor precisar o conceito de déficit do setor público que fosse conveniente tanto aos interesses do Fundo Monetário Internacional, quanto aos interesses dos gestores da política econômica brasileira¹⁰.

A outra variante não se permite perder tempo na discussão da administração das finanças públicas, portanto, na medição do déficit do setor público brasileiro para efeito de formulação de política econômica compatível com a orientação do FMI; a questão do déficit é tomada como dada e rediscutida num plano filosófico-ideológico, onde a natureza de agente econômico do Estado capitalista passa a ser descaracterizada, pois só assim a estabilidade e continuidade do capitalismo podem ser garantidas sem questionamentos.

A CRISE DOS ANOS 80 E O ATAQUE DA ORTODOXIA

Antevista, de um lado, a possibilidade de resolução de alguns problemas da administração fiscal no contexto do federalismo centralizado (começando com a Emenda Constitucional Passos Porto – 1983 – e culminando com as reformas da Constituição de 1988) e, de outro lado, o aprofundamento da crise brasileira, em particular da instabilidade financeira do setor público, induzem a retomada da discussão acerca das finanças com base nos pressupostos da ortodoxia. Nesse sentido, a ortodoxia retoma o projeto inacabado da fundamentação da não-intervenção, iniciado principalmente por Gudin e Bulhões. Essa discussão encontra-se mais bem

⁹ Dentro dessa nova concepção é que vão surgir trabalhos como os de Fernando Antônio Rezende da Silva (*A evolução das funções de governo e a expansão do setor público brasileiro e Avaliação do setor público na economia brasileira*); de Fernando Antônio Rezende da Silva e Maria da Conceição Silva (*O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre ICM*); de Eurico Ueda e Ivo Torres (*Estrutura tributária estadual: potencialidades, adequação e reforma*); de Carlos Alberto Longo (*Caminhos para a reforma tributária*); além da publicação trimestral da *Revista de Finanças Públicas*, do Ministério da Fazenda, que se tornou o principal veículo de divulgação de estudos pertinentes ao assunto.

¹⁰ Para acompanhar essa discussão, nos seus primeiros momentos, ver Batista Júnior (1983), Munhoz (1984), Oliveira (1986), além do conhecido *Livro branco*, elaborado pelo Ministério do Planejamento.

formulada no livro *A crise do bom patrão*, escrito por economistas da nova geração da ortodoxia como Paulo Rabello de Castro, Cláudio Roberto Contador, Carlos Von Döellinger, Carlos Alberto Longo, Celso Luiz Martone etc.

Embora os economistas tenham contribuído muito pouco na revelação da importância do Estado na constituição do capitalismo brasileiro – até aqui o esforço maior dessa tarefa tem sido reservado aos politicólogos e sociólogos – é consenso em todas as análises sérias que a ação do Estado, além de decisiva, acelerou o processo de industrialização da economia, utilizando-se de múltiplas formas para a consolidação do capitalismo industrial. No entanto, no livro citado, essa hipótese é questionada a partir da premissa de que o Estado distorce o processo alocatório de recursos e com isso diminui a eficiência do sistema econômico¹¹. Nesse sentido, atribuir ao Estado a condição de haver *acelerado* o processo de crescimento econômico nas últimas décadas é uma hipótese que necessita de bases mais efetivas de comprovação. A resposta tradicional, diz a crítica, é que o Estado criou oportunidades ocupando espaços, concedeu financiamentos e aumentou, dessa forma, o nível de produção e emprego. Dessa maneira, podemos perceber que,

[...] após um momento de reflexão menos superficial, concordaremos que tais observações realmente nada colaboraram em favor do argumento pró-intervenção estatal. São circunstâncias esparsas que apenas levam a constatar que o Estado avançou. Mas, absolutamente, não se pode inferir que dado avanço do Estado resultou na aceleração do produto global. Pelo contrário, na medida em que o Estado foi

¹¹ A época em que os principais representantes da nova geração da ortodoxia pós-graduaram-se nos Estados Unidos, durante os anos 70, é coincidente com o surgimento e consolidação da nova corrente denominada de Nova Economia Clássica; então é razoável supor que as argumentações estejam fundadas nas “expectativas racionais” dos agentes econômicos que antecipam os efeitos da política, tornando nula a ação governamental. Daí os novos representantes da ortodoxia partem da hipótese de que quando a política governamental afeta o sistema econômico ocorre sempre negativamente.

penetrando na zona de litígio com as iniciativas individuais à custa de perda de eficiência produtiva, daí pode haver resultado menor e não maior elevação da taxa de crescimento global da economia. (CASTRO, 198?, p. 29-30).

A tese de que o papel do Estado foi decisivo na consolidação do processo de industrialização e constituição do capitalismo deve ser comprovada muito mais por quem a advoga do que por quem a desmente. Dada a superficialidade da argumentação, a expansão dos gastos estatais não poderia ser avaliada senão à luz da eficiência econômica para a sobrevivência e estabilidade do sistema produtivo. Nesse sentido, a proposta é reconsiderar a ação do Estado no domínio econômico dando a *César o que é de César*, ou seja,

[...] privatizar o que for rentável e não obstante por motivo de segurança ou equidade; liquidar o que não for mutável e que, tão pouco, deva subsistir por segurança ou equidade; e tornar efetivamente de domínio público o restante do conjunto, para que se enquadre nas normas gerais de controle dos regimes democráticos. (CASTRO, 198?, p. 39).

Uma vez comprovado empiricamente o déficit do Estado, decorrente de um processo alocativo equivocado¹², conclui-se, então, que a expansão do gasto do setor público tem sido liquidamente negativo. A partir dessa evidência, Martone desagrega a proposta de privatização de Castro, mediante: a) desestatização *na margem*, congelando o Estado na formação de capital; b) estabelecimento de mecanismos de controle democrático que possibilitem decisões de investimentos consentâneas com as preferências individuais da sociedade; c) descentralização, em favor dos estados e municípios, do poder fiscal, administrativo, político e econômico do Estado nacio-

nal. A partir dessa evidência, Martone desagrega a proposta de privatização de Castro, mediante: a) desestatização *na margem*, congelando o Estado na formação de capital; b) estabelecimento de mecanismos de controle democrático que possibilitem decisões de investimentos consentâneas com as preferências individuais da sociedade; c) descentralização, em favor dos estados e municípios, do poder fiscal, administrativo, político e econômico do Estado nacio-

¹² É evidente que o orçamento fiscal ser ou não superavitário ou ainda o déficit público ter uma participação mais ou menos elevada em relação ao PIB depende muito da linha teórico-ideológica do analista. Aqui, a afirmação de Martone de que o gasto governamental foi *liquidamente negativo* se fundamenta nos trabalhos de Carlos Von Döellinger (*Estatização, déficit público e suas implicações*) e Carlos Alberto Longo (*Uma quantificação do setor público*), ambos fazendo parte do livro *A crise do bom patrão*.

nal; d) restabelecimento do papel das taxas de juros como mecanismo revelador das preferências da sociedade quanto à transferência intertemporal de recursos; e) finalmente, resgate das funções do Estado tradicional na qualidade de supridor de bens públicos (MARTONE, 198?, p. 80-81)¹³. A saga neoliberal da economia política brasileira se completa na *démarche* de Contador ao procurar discutir

[...] as bases éticas e filosóficas e implicações do tão discutido neoliberalismo. O objetivo, diz o autor, “não é a resenha da teoria e da política econômica. O que se pretende é lançar uma discussão muito mais profunda no Brasil sobre o chamado sistema de mercado, o nosso afastamento dos seus fundamentos filosóficos e políticos, e, em tom quase messiânico, pregar um retorno a um sistema competitivo mais sadio, estimulante, menos discricionário, e com maior respeito às liberdades básicas do homem. (CONTADOR, 198?, p. 139-140).

Nesse modelo analítico, Keynes é apontado como um liberal ajustado às circunstâncias que modelaram o desenvolvimento de seu trabalho. Dessa forma, no programa político e econômico de Keynes, o Estado teria que exercer funções bem específicas, onde a defesa da intervenção teria por base evitar a destruição, numa situação de depressão, das instituições econômicas e “preservar” o exercício da iniciativa individual. Desse modo,

[...] não obstante a participação explícita do governo no seu modelo político, Keynes era profundamente individualista em sua filosofia econômica e social. A maior falácia (e injustiça contra Keynes) é a opinião sustentada por muitos de que ele preconizava a estatização da economia. (CONTADOR, 198?, p. 150).

¹³ O Estado resgatando funções tradicionais, ofertando bens públicos é uma hipótese somente válida no contexto geral do Estado capitalista, principalmente quando há uma orquestração sincronizada de desaceleração das políticas sociais; porém, tal hipótese não se sustenta quando referida ao Brasil. Esse equívoco ocorre porque a ortodoxia não percebe que, no caso brasileiro, a intervenção do Estado no processo de industrialização e constituição do capitalismo tem como projetos superiores o *produto* e o da *intermediação financeira*. O projeto da *realização* (materializado nos programas de consumo) sempre foi um projeto subordinado ou inferior; desse modo, é equivocado defender para o Estado brasileiro o seu retorno às funções tradicionais.

O que o autor lamenta profundamente são os desdobramentos posteriores do pensamento de Keynes, reconhecendo-lhe, entretanto, a introdução de muitas idéias novas, que justificam o esforço de reinterpretar o seu pensamento original:

Ao contrário de muitos dos seus seguidores, Keynes rejeitou todos os sistemas que viam a economia como um mecanismo, quer dialético quer de mercados. E com isto, de oferecer um ideal hierárquico onde no centro do sistema estava o empresário criativo. O objetivo de política econômica para Keynes era exatamente cultivar e desenvolver a criatividade empresarial e garantir a sua inclinação a empreender. (CONTADOR, 198?, p. 151).

O desencanto com a “revolução keynesiana” faz recobrar os ideais liberais sufocados até os anos 60 pelo sucesso da política dita keynesiana. A partir dos anos 70, o movimento liberal foi reforçado – segundo Contador – com o declínio da mística do socialismo. Entretanto, adverte o autor,

[...] muitos liberais modernos fantasiam o declínio do Estado e a consecução de um equilíbrio quase místico de mercados perfeitos e de liberdades individuais, com tanto vigor, fé e exagero, quanto os movimentos socialistas de duas décadas atrás pregavam a sua doutrina. (CONTADOR, 198?, p. 152).

Nessas circunstâncias, o modelo da concorrência perfeita fica sendo apenas uma *imagem teórica*, sem correspondência no mundo real. Ainda assim, não se pode deixar de afirmar que o liberalismo tem vantagens incontestes, como afirma Contador. Nesse sentido, para que o liberalismo pontifique como modelo político prevaiente, faz-se necessário que se expurgue o endeusamento do sistema liberal, pois esses exageros mais atrapalham do que ajudam (CONTADOR, s.l.,s.d., p. 152). A partir dessa consciência, os limites da ação do Estado num sistema liberal ficam restritos à definição e ao policiamento das regras de política econômica, desde que não contrariem os direitos e liberdades individuais. O monopólio estatal ficaria limitado aos chamados monopólios técnicos (no caso em que o monopólio fosse a estrutura de mercado tecnicamente mais eficiente) e o da emissão de papel-moeda.

A imposição desses limites é a garantia da existência de: a) mercados mais competitivos, embora menos perfeitos; b) mudança da ênfase na política de demanda agregada para oferta agregada, com redução dos impostos de indivíduos e sobre os lucros para motivar a acumulação de capital; c) transferência de serviços públicos para a esfera da produção privada, com redução dos gastos governamentais (CONTADOR, 198?, p. 168-169). Decerto que a discussão nesses termos não prossegue. Dizer que a crise do Estado é fruto sempre de uma alocação de recursos equivocados e que leva a uma redução da eficiência do sistema econômico e, a partir daí, advogar o retorno ao “sistema de mercado”, fundado em bases éticas e filosóficas do século XIX, parece fora de propósito. É óbvio que a história não dá marcha à ré, embora com o pensamento isso possa ocorrer.

O CONTRA-ATAQUE DOS “PROGRESSISTAS”

Paralelamente à linha de debate acima, uma outra se impunha com mais legitimidade, ganhando rapidamente destaque no contexto da academia – sejamos realistas! O que essa linha de discussão propunha era debater a crise do capitalismo brasileiro nos anos 80 retrocedendo um pouco no tempo, para que as análises pudessem alcançar o período da internalização do processo de industrialização e os movimentos cíclicos da economia brasileira nos anos recentes, particularmente nos anos 60 e 70. Esse novo redirecionamento forçou a incorporação no corpo analítico do reconhecimento do importante e decisivo papel do Estado na constituição do capitalismo brasileiro, ou seja, o reconhecimento de que o Estado está inserido na dinâmica capitalista¹⁴.

Talvez o debate acerca dos “fundamentos éticos e filosóficos do sistema de mercado” não tenha tido curso em razão de ter sido iniciado num momento

¹⁴ Acreditamos não estar cometendo injustiças em dizer que essa linha de pensamento tem uma origem, ainda que tênue, em Octavio Ianni, quando este escreveu *Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil e Estado e planejamento econômico no Brasil*; amadurece e se consolida com Maria da Conceição Tavares, com o seu *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*, e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e Renata Coutinho, organizadores de *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. Essa tendência analítica segue com Sulamis Dain, em *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo*, e Sônia Draibe, em *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*.

de recessão aguda, cujo desdobramento foi a montagem de uma política econômica de ajuste monitorada pelo Fundo Monetário Internacional e, no momento seguinte, marcada por *choques heterodoxos*. Decorrente da própria metodologia adotada pelo fundo na conceituação do déficit, o debate inicial é direcionado para formular o conceito de déficit e definir uma metodologia mais adequada para medi-lo. No plano conceitual, o déficit significa a diferença entre as receitas e as despesas correntes totais num dado exercício financeiro. Dessa forma, o déficit é mantido pela necessidade de recursos de terceiros para financiar um montante de despesa que excede o montante de recursos próprios gerados num dado período. Com o monitoramento do FMI à política econômica brasileira, o conceito inicialmente aplicado foi o da Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP), que passou a incluir no conceito de déficit os recursos requeridos para investimento. Outra polêmica em torno do mesmo assunto ocorreu em relação à classificação do déficit: se nominal ou operacional; esta era uma classificação particularmente interessante pelo fato da economia brasileira viver uma inflação muito alta¹⁵.

O impasse técnico na definição do déficit e o agravamento da crise, principalmente com a aceleração da inflação, induziam os diagnósticos a apontarem o *desajuste* do setor público como principal elemento da crise. Por conta disso, procurava-se identificar as principais causas do déficit, visando formular a política mais adequada de recomposição das contas do setor público brasileiro.

De uma certa maneira, houve uma reinterpretção da problemática a partir do declínio do crescimento da economia brasileira, na segunda metade dos anos 70; declínio este que é explicado em boa medida pelo aperto da liquidez internacional decorrente de uma política monetária ortodoxa, adotada pelos países centrais. A gestão governamental do crédito internacional transformou um débito privado em dívida estatizada¹⁶, imediatamente convertida em dívida pública interna. Com o agravamento das

¹⁵ Para um aprofundamento da discussão acerca da conceituação do *déficit público* ver especialmente os trabalhos de Carlos Alberto Longo (*Déficit e suas funções*) e João do Carmo Oliveira (*Déficits dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração*).

¹⁶ A intervenção mais profunda desse ponto foi realizada por Cruz (1984).

contas externas do balanço de pagamento e a aceleração da inflação, chegava-se a um dos vetores da chamada “crise fiscal do Estado” brasileiro: a *componente financeira*. Pontuar o movimento da economia e a política econômica brasileira, a partir da segunda metade dos anos 70, era o caminho exigido pelo diagnóstico para se comprovar o impacto financeiro no desajuste das contas públicas.

A componente financeira como causa mais recente da explicação do desequilíbrio das contas do setor público brasileiro significa que, em consequência de uma elevada taxa de inflação, a dívida pública ganha autonomia de crescimento independente de sua causa primária: os gastos do governo em consumo corrente e investimento. O alerta inicial para essa questão foi feito pela professora Maria da Conceição Tavares¹⁷. Na introdução da publicação do *Fórum Gazeta Mercantil*, João Manuel Cardoso de Mello e Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo também discutem a origem e a natureza dos desequilíbrios das finanças públicas a partir da questão financeira. Posteriormente, no ensaio *Financiamento externo do déficit público* – texto apresentado no *Colóquio Franco-latino-americano sobre Finanças Públicas e Desenvolvimento*, realizado no Rio de Janeiro, em novembro de 1987 –, Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo retorna à questão, fazendo ver que, mesmo no período em que o governo passa a fazer significativos investimentos, particularmente no setor produtivo estatal, o estoque da dívida passa a contribuir “pesadamente para a ampliação dos requerimentos do governo”.

Esse era o caminho percorrido e explicativo daquela ala de economistas considerada “progressista”, até porque não estava vinculada ao *establishment*. Isso fica mais evidente ainda quando são feitas aproximações dando conta de que

[...] no capitalismo retardatário o Estado não pode limitar-se às funções clássicas da administração fiscal e monetária: as condições objetivas do desenvolvimento impõem a tarefa de criar e acumular capital produtivo, centralizar e intermediar o capital financeiro, além de supervisionar ordenadamente a constituição da base pesada do sistema industrial. (DRAIBE, 1985, p. 19-20)

Assim, o Estado passa a ganhar condições para

“influenciar decisivamente a dinâmica cíclica e o perfil da taxa de acumulação do sistema, no sentido de ampliar/mitigar as flutuações” (COUTINHO e REICHSTUL, 1977, p. 59-60). Ou ainda, nas palavras de Sônia Draibe, ao destacar a importância e o grau de atuação do Estado na constituição do capitalismo e da sociedade burguesa no Brasil:

De uma à outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados, e tornou-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos em investimentos alterou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista. (DRAIBE, 1985, p. 19-20)

Mas isso não significava que a ortodoxia tivesse perdido de todo a discussão acerca desse segmento da economia política brasileira. Parece-nos que, na discussão a respeito da crise financeira do Estado brasileiro, as questões do *gigantismo do Estado*, *equivocos na política de alocação*, *ineficiência produtiva e ajustamento pela via da transferência do ativo estatal para o capital privado* passaram a fazer parte, ainda que timidamente, das considerações dos economistas “progressistas”, da mesma forma que o diagnóstico da componente financeira era inteiramente absorvido pelos economistas mais “conservadores” ou considerados como tais¹⁸. Então, o debate cessa. E o que parecia já devidamente esclarecido pela academia – mostrando que, em termos de industrialização, da constituição do capitalismo e do movimento cíclico da economia nos

¹⁸ Essa questão financeira tinha tudo para fazer parte do argumento da ortodoxia, pois consentânea com o seu diagnóstico que defende a hipótese de que o desajuste do setor público é fruto de um intervencionismo exacerbado. Entretanto, no caso particular do Brasil, a situação se inverte porque a ala “progressista” procurava atacar a política econômica ortodoxa, fazendo ver que a política monetária era realimentadora da inflação, que repercutia negativamente sobre as contas públicas. Essa evidência parece se materializar com a publicação do livro *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*, organizado por Ernesto Lozardo. Da leitura dos diversos textos que compõem esse compêndio, pode-se ver que, embora havendo divergências no específico, no geral não há discordância de fundo. Por exemplo, o fato de Munhoz (1987) discordar de que a dívida interna não se explica pela dívida externa não tem repercussões maiores na constatação de que existe déficit e de que ele é o responsável pelo desestímulo ao investimento no setor privado, pelo desequilíbrio dos preços relativos, pela elevada taxa de inflação (em razão da forma como vem sendo administrado o prazo da dívida), pelo desemprego e, portanto, pela crise geral. Independentemente disso, uma pergunta-chave deixou de ser feita: não fosse o déficit, qual a extensão da crise da economia brasileira? Ainda em relação à convergência do diagnóstico, é interessante observar que, na constituição do livro, temos a participação de economistas de diferentes universidades que antes se opunham: UNB, PUC-Rio, FGV, USP e Unicamp.

¹⁷ Ver Tavares (1982, p. 107-138).

anos recentes, a ação do Estado foi e tem sido intensa – parece dar marcha à ré¹⁹.

Essa é a percepção mais evidente quando se analisa que, em termos da política econômica, vem ganhando prevalência uma versão vulgar do chamado neoliberalismo projetado pela idéia imprecisa do Estado *minimalista*²⁰. Busca-se desesperadamente uma saída para a situação crítica da crise imaginando-se que tudo possa ser resolvido fazendo simplesmente recuar a posição do Estado. É como se esse envolvimento mais estreito do Estado com a economia fosse determinado pelo governante inescrupuloso – como imaginava Smith – e não como a âncora necessária e requerida pelo processo de expansão capitalista. Com isso, acreditamos, perde-se a questão relevante que é como se repensar as finanças públicas, num sentido amplo e complexo, num contexto das relações entre Estado e mercado redefinidas.

A CONVERGÊNCIA DOS PENSAMENTOS: RUMO A UMA DISCUSSÃO TÉCNICA

Os anos 80 foram marcados pelo fim de um debate no plano da economia e da administração políticas; por essa razão, os anos 90 vão se constituir no momento em que se inicia uma discussão mais técnica sobre o que se convencionou chamar de crise fiscal do Estado e a necessidade de um ajuste estrutural mais profundo dos

¹⁹ Deve ser observado que o diagnóstico da academia, de repente, é coincidente com o projeto político. Pensamos ser esse um ponto da maior relevância e que deve merecer maior atenção daqueles que estão discutindo a política econômica brasileira.

²⁰ A vulgaridade do “projeto neoliberal” é tão evidente que setores mais esclarecidos da ortodoxia já há muito começaram a desconfiar de sua eficácia para resolver os problemas da economia contemporânea. Por isso, é bastante sintomática a posição que vem tomando, mais recentemente, um dos mais importantes economistas brasileiros, Antônio Delfim Netto: “[...] o Estado tem um papel importante no processo de desenvolvimento. É tolice deixar de pensar nisso e ignorar que isso foi assim em todos os outros países. Em relação à privatização, eu acho que as empresas que caíram na mão do Estado acidentalmente podem ser privatizadas tranquilamente. Mas, empresas como a Petrobrás dificilmente poderão ser privatizadas” (Folha de São Paulo, em 10/04/1991).

aparelhos e das políticas estatais, cujo conteúdo síntese encontra-se expresso, de forma mais contundente, nas reformas do Estado. Desse modo, no limiar desse debate, discutia-se muito a dimensão do déficit público, a forma de melhor determiná-lo e reduzi-lo, as mudanças institucionais requeridas no processo de equilíbrio orçamentário (ponto especial na política de estabilização monetária), além dos procedimentos técnicos e políticos para o enquadramento dos estados e municípios no esforço de ajuste fiscal que estava sendo feito pelo governo federal.

Vale dizer que esse enquadramento dos estados e municípios ao esforço da política de ajuste empreendida pelo governo federal era algo recomendado pelo próprio Fundo Monetário Internacional, desde os anos 80. Essa recomendação revelava, porém, algumas dificuldades de equacionamento político que se manifestavam em vários níveis. Em primeiro lugar, ressaltava-se a resistência dos governadores e prefeitos das maiores cidades brasileiras em se alinharem ao projeto de reforma política proposto pelo governo central. Em segundo, ganhava relevo

a pura e simples discordância do que se compreendia como as razões da crise e as soluções apontadas. Podem-se apontar ainda as conveniências próprias de cada nível de governo e, principalmente, a compreensão do fato de que o desajuste desses governos tinha como causa o próprio ajuste que o governo federal vinha fazendo, pois implicava cortes nos gastos cuja compensação deveria ser feita pelos estados e municípios por pressão da própria sociedade.

Dois fatores foram decisivos para que a política de ajuste fiscal reclamada pelo FMI fosse integrada pelos três níveis de governo. O primeiro e decisivo fator foi a convergência de pensamento: os *progressistas* que chegavam ao comando dos governos estaduais e municipais passaram a entender, assim como os *conservadores*, que existia uma cri-

Busca-se desesperadamente uma saída para a situação crítica da crise imaginando-se que tudo possa ser resolvido fazendo simplesmente recuar a posição do Estado. É como se esse envolvimento mais estreito do Estado com a economia fosse determinado pelo governante inescrupuloso – como imaginava Smith – e não como a âncora necessária e requerida pelo processo de expansão capitalista

se e que esta se localizava no âmbito do Estado e era de natureza fiscal. O segundo foi a crise generalizada do sistema bancário-financeiro dos estados que forçou uma intervenção pactuada (em alguns casos não) nos bancos estaduais pelo Banco Central do Brasil; com isso, o governo federal passou a ter as condições políticas e técnicas para exigir um amplo acerto de contas, unificando e reescalando os débitos passados – principalmente aqueles com as agências federais de financiamento, os débitos em títulos da dívida pública mobiliária e dívida externa contratada – e impondo amplas restrições às possibilidades de endividamentos futuros.

O processo de institucionalização da integração dos estados e municípios parece se consolidar através de instrumentos normativos que os incluem no cadastro dos inadimplentes (Cadin) e obriga a que se tenha um orçamento permanentemente equilibrado, mediante a Lei Complementar nº 101, de maio de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. Como se vê, enganam-se aqueles que vêem a responsabilidade fiscal refletindo uma preocupação ética do governo federal no processo de alocação de recursos pelos poderes públicos brasileiros; longe disso, até porque seria ingenuidade pensar que orçamento equilibrado seja sinal caracterizador de honestidade na gestão dos recursos públicos.

Essa era, sem dúvida, uma discussão que estava no plano das idéias e que figurava como uma sugestão para uma política de governo, basicamente originária dos programas de pós-graduação da universidade pública brasileira. Porém, faltavam os gerentes apropriados e aplicados para implementar as propostas técnicas que estavam sendo discutidas no âmbito dos setores interessados em viabilizá-las. O problema maior para essa implementação era o fato de as forças políticas hegemônicas serem – ainda à altura dos anos 80 – refratárias a empreender um programa de estabilização econômica com base num receituário de reformas

ditado pelo Fundo Monetário Internacional, posteriormente consolidado no que ficou formalmente conhecido como o *Consenso de Washington*.

Note-se que, embora pressionado por setores que enxergavam/enxergam os espaços sob o domínio do Estado como vitais para os seus *negócios*, ainda assim o governo brasileiro, durante os anos 80, foi bastante tímido em aceitar o conjunto de sugestões do programa de estabilização idealizado pelo FMI, à semelhança do que estava ocorrendo com outros países da América Latina (Chile, Argentina e México são os casos mais característicos) e mesmo os ensaios em países europeus, a exemplo da Inglaterra.

Embora ao longo da década de 80 já se verificasse uma queda relativa dos gastos governamentais (notadamente aqueles vinculados a investimentos), a expressão mais acabada do programa de reformas e ajuste fiscal do setor público – a desregulamentação com a abertura comercial e as privatizações – estava longe de figurar no conjunto de políticas de estabilização implementadas pelo governo brasileiro; uma e outra, a política de desregulamentação com a abertura comercial e as privatizações, estavam subsumidas tanto no Programa de Desburocratização implementado no último governo militar de João Baptista Figueiredo (1979/1985), quanto no primeiro governo da transição democrática de José Sarney (1985/1990).

Ademais, pode-se dizer que, além do pouco status desse *Programa de Desburocratização* na agenda de governo, o conteúdo das privatizações nele contido resumia-se a vender as ações de empresas em que o governo era acionista minoritário, cujo controle decorreu do fato de o governo ser o principal agente financiador dos projetos sob o controle privado; as dificuldades de sobrevivência desses projetos implicaram a transformação desses financiamentos em capital societário.

Desse modo, a partir da década de 90, com o aprofundamento do desequilíbrio externo, o gover-

**Enganam-se aqueles que
vêm a responsabilidade
fiscal refletindo uma
preocupação ética do
governo federal no
processo de alocação de
recursos pelos poderes
públicos brasileiros; longe
disso, até porque seria
ingenuidade pensar que
orçamento equilibrado
seja sinal caracterizador
de honestidade
na gestão dos
recursos públicos**

no brasileiro vai atuar em duas frentes fundamentais: uma no sentido de introduzir a reestruturação institucional/administrativa/produtiva/patrimonial do Estado; outra visando equacionar os desequilíbrios externos a partir da institucionalização (permanente) de um modelo de gestão das finanças do setor público (que se traduz na política de ajuste fiscal) como âncora de sustentabilidade das contas externas. Nessa tarefa, os chamados progressistas não só vão se juntar aos ortodoxos, mas, sobretudo, vão assumir a liderança do processo. Queiramos ou não, esse fato vai dar maior legitimidade ao governo para poder manter, até os dias de hoje, essa política.

Falar da institucionalização de uma política de ajuste fiscal não é uma tarefa muito fácil, até porque, para efeitos didáticos, ter-se-ia que separar aquelas medidas voltadas para um melhor gerenciamento fiscal-financeiro do Estado – a exemplo da adoção, a partir de 1964, do orçamento-programa – daquelas que estão voltadas para centralizar a gestão fiscal-financeira nas mãos da União e, assim, possibilitar mais facilmente um excedente fiscal para atender um determinado propósito de política econômica. Para a nossa hipótese de trabalho, esse propósito tem sido a ancoragem do balanço de pagamentos. Porém, para se entender as medidas voltadas para o atendimento desse último objetivo, não se pode deixar de falar daquelas que visam à melhoria da gestão fiscal-financeira para aumentar o grau de eficiência alocativa e distributiva do sistema econômico como um todo.

Isso posto, se o macropériodo que define e consolida a industrialização é o intervalo de 1930/79, as grandes reformas (vista numa perspectiva bancário-financeiro-fiscal) vão ocorrer no sub-período 1964/66. Então, para o propósito deste trabalho, a compreensão do processo de institucionalização de uma política de ajuste fiscal não pode ser compreendida fora dos marcos das grandes reformas daquele momento, embora, como dito acima, o propósito inicial fosse outro bem diferente daquele que passou a ser a partir de 1980 – início da crise da dívida externa.

Desse modo, o ponto de partida dessa nova fase parece ser o Decreto nº 53.914, de 11 de maio de 1964, que cria o Ministério Extraordinário do

Planejamento e Coordenação Econômica com o propósito de integrar o gerenciamento da política de desenvolvimento do país, inclusive a execução do Orçamento Geral da União (OGU), contidas neste as entidades subvencionadas da administração indireta.

O instrumento normativo dessa nova concepção da gestão econômico-fiscal-financeira passou a ser a Lei nº 4.320 de 1964, que traçou os princípios orçamentários (principalmente com a introdução da funcional programática) que, ainda hoje, é a principal diretriz para a alocação e a execução orçamentária do país, apesar de várias alterações que foram sendo realizadas ao longo desses anos. Por meio do Decreto-lei nº 200, de 25 de janeiro de 1967, o Ministério do Planejamento deixa a sua condição de extraordinário e passa a operar com poderes normativos no campo da sua competência.

A partir de então, começaram a surgir os grandes planos de desenvolvimento (muito próprios da era militar – a exemplo do plano decenal do governo Costa e Silva e os PND's dos governos Médici, Geisel e Figueiredo) e que vão exigir maior refinamento dos instrumentos de gestão econômico-financeiro-fiscal. Assim, são criados os seguintes mecanismos operativos: a) o Programa Geral de Aplicação (PGA), criado pelo Decreto nº 70.852, definido como “instrumento complementar dos planos de desenvolvimento” e que agregava o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI); b) o Plano Plurianual de Investimento, instituído pelo Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969, com a finalidade de estruturar o fluxo de dispêndio no médio prazo, compatível com a vigência de cada plano de desenvolvimento; c) o Orçamento Anual da União, que detalha as funções, os programas, subprogramas, projetos e as atividades a serem executadas dentro do exercício fiscal; d) por fim, é instituída a programação financeira como suporte à execução orçamentária – uma espécie de PPA do orçamento.

Em verdade, não são apenas esses os elementos constitutivos da base institucional operativa da gestão financeiro-fiscal do Estado Nacional brasileiro; existiam ainda operando fora desses esquemas aludidos, portanto, atuando com relativa autonomia, o Orçamento da Previdência (leia-se Instituto

Nacional de Previdência Social), o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, sob a coordenação da Secretaria Especial de Controle das Empresas Estatais, criada em 1979 e subordinada ao Ministério do Planejamento), o Orçamento Monetário (gerido pelo Banco Central do Brasil) e, finalmente, algo que não era definido como orçamento, mas que operava como tal: tratava-se da conta movimento do Tesouro Nacional com o Banco do Brasil em articulação com o Banco Central, que funcionava, nesse caso, como um verdadeiro prestador de última instância.

Decerto que essa base institucional das operações financeiras do Estado funcionou razoavelmente bem, até o instante em que a economia crescia a taxas elevadas e a questão do financiamento ainda não se apresentava como um obstáculo. Porém, com a crise da dívida externa e a tomada do orçamento público como instrumento de resolução dos problemas daí advindos, o governo brasileiro amplia e sofisticava os instrumentos de gestão financeira (agora mais num plano administrativo-operativo do que normativo) buscando alcançar a unificação orçamentária e melhor definir as relações do Tesouro Nacional com as autoridades monetárias: Banco Central e Banco do Brasil.

Esses procedimentos começam a ser concebidos e a operar (em 1986) com as seguintes medidas: a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que possibilitou a centralização da política de gastos, assumindo a administração e o controle da dívida mobiliária federal (antes administrada pelo Banco Central) e a criação e administração do Orçamento das Operações de Crédito, que incluía todos os programas financiados com suprimento do Banco Central do Brasil, todos os créditos concedidos pelo Banco do Brasil (de fontes oficiais) às atividades rurais, de exportação e de abastecimento; maior controle das subvenções econômicas aos financiamentos (micro, pequenas e médias empresas); o refinanciamento da dívida externa com o aval do Tesouro Nacional; instituição dos programas de saneamento financeiro de estados, municípios e bancos estaduais; o início do processo de unificação orçamentária mediante a incorporação ao OGU das despesas da dívida mobiliária que estavam em poder do público e do Banco Central; o

congelamento da Conta Movimento Banco do Brasil/Tesouro Nacional (na verdade, essa conta inclui também o Banco Central, pois as possíveis posições devedoras do Banco do Brasil por financiar o Tesouro eram financiadas, em última instância, pelo Banco Central). Daí dizer-se que o ato de congelamento da Conta Movimento significou também a separação financeira do BB com o BC.

Do ponto de vista institucional-normativo, esse processo se conclui nos anos 80 com a nova Constituição brasileira, na qual ficam garantidas uma maior transparência das contas do governo federal e a consolidação do processo de unificação orçamentária, com o novo Orçamento Geral da União, constituído pelo Orçamento Fiscal (OF), pelo Orçamento da Seguridade Social (OSS) e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OIEE)²¹.

Todos esses ajustes feitos na administração financeiro-fiscal do governo federal ainda eram insuficientes para os propósitos da política de ajuste fiscal, monitorada pelo Fundo Monetário Internacional. Faltavam ser integrados a ela (política de ajuste fiscal) os esforços dos estados e municípios. Essa imperiosidade, da qual a União não abria mão, vai estabelecer um campo de atrito político entre o governo federal e os estados e municípios. A começar pela decisão tomada, em 1992, pelo governo federal de consolidar seus créditos juntos aos governos estaduais e municipais e, a partir dessa medida, impor prazos para a liquidação dos débitos e, também, maior rigor aos limites de endividamento àquelas unidades da federação. Em seguida, e premido pelo acordo com o FMI com metas de superávit primário do orçamento num percentual médio de 4% do PIB, as autoridades econômicas do país criaram o Fundo de Estabilização Fiscal (depois transformado em Fundo Social de Emergência) mediante o confisco de 20% dos fundos de participação dos estados e municípios.

Não obstante a maior descentralização de recursos determinada pela Constituição Federal de

²¹ Para um maior entendimento desse amplo processo de institucionalização da política de ajuste fiscal no Brasil, ver o livro *Finanças públicas — ensaios selecionados*, organizado por Arno Meyer, especialmente o capítulo escrito por Eduardo Refinetti Guardia (*O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente*).

1988 e essas restrições de gastos impostas pelo governo federal, os orçamentos dos estados e municípios continuavam desequilibrados em razão, sobretudo, do descompromisso da União com a produção de bens e serviços de natureza social. Para recompor a sua capacidade de gastos, os estados (e os grandes e médios municípios) vão encontrar nos bancos estaduais um novo espaço de financiamento das duas posições devedoras. Esse fato não só eliminava parte do esforço para a integração dos estados e municípios à política federal de ajuste fiscal, como abria um flanco na “sacrossanta” política de estabilização macroeconômica, na qual o rigor no controle da base monetária era (e continua sendo) um ponto inegociável.

Mas a pressão dos estados por financiamento vulnerabilizava a posição dos bancos estaduais no mercado financeiro, cuja saída não era outra senão recorrer ao Banco Central para resguardar a sua posição de caixa – na prática, como já dito antes, esses bancos estavam se transformando, indiretamente, em emissores de dinheiro. Essa era a oportunidade que faltava ao governo federal para equacionar dois problemas a um só tempo: um era iniciar uma etapa nova do processo de privatizações, que começou justamente com os bancos estaduais; outro era a oportunidade de tirar das mãos dos estados o poder de controlar qualquer tipo de instituição financeira capaz de lhes financiar qualquer tipo de gasto: seja o gasto de curto prazo (posição devedora de caixa), seja o gasto de médio e longo prazos (necessidades de investimento em projetos de seu interesse). Assim, em 1996, as autoridades econômicas brasileiras instituíram o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes), em verdade uma versão conclusiva do Regime de Administração Especial Temporária (Raet), criado em 1986 pelo Banco Central do Brasil e voltado exclusivamente para intervenções técnicas nas instituições bancárias vinculadas aos estados.

Essas últimas medidas (a privatização dos bancos estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal) não só integram, em definitivo, os estados e municípios ao esforço de ajuste fiscal desejado, a qualquer custo, pelo governo federal, como também foram determinantes para que as metas de superávits orçamentários acordadas com o FMI fossem cumpridas

O golpe de misericórdia à resistência dos estados e municípios em colaborar com a política federal de ajuste fiscal ocorre quando da promulgação da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal), que visa estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo na Constituição Federal, com punição para gestores infratores e supressão no repasse de verbas, a qualquer título, para aqueles gestores que descumprirem a determinação legal de orçamento equilibrado.

Essas últimas medidas (a privatização dos bancos estaduais e a Lei de Responsabilidade Fiscal) não só integram, em definitivo, os estados e municípios ao esforço de ajuste fiscal desejado, a qualquer custo, pelo governo federal, como também foram determinantes para que as metas de superávits orçamentários acordadas com o FMI fossem cumpridas. A persistirem os desajustes nas contas externas (razão pela qual se busca o ajuste fiscal), conforme ficou demonstrado que sim neste ano de 2002 que culminou com o acordo de US\$ 30 bilhões com o FMI, resta saber quais são, verdadeiramente, as novas exigências e se a economia e a sociedade têm, ainda, condições de suportar a prorrogação de uma política dessa natureza.

CONCLUSÃO

O objetivo deste estudo foi traçar a trajetória recente da história econômica, mais precisamente da economia política brasileira, tomando como conteúdo as finanças públicas. Na análise da economia política brasileira, percebe-se que a discussão, ocorrida nos anos 50 e 60, partia de uma diáspora, pois havia campos de abordagens claramente definidos. De um lado, estavam Gudin e seguidores tendo severas críticas ao domínio do Estado em setores fundamentais da atividade econômica e de-

fendendo uma política de desenvolvimento com maior participação do capital privado, notadamente o capital privado internacional – embora, nesse período, a prática dessa corrente do pensamento brasileiro fosse oposta ao que pregavam nas construções teóricas. Do outro lado, estavam Celso Furtado, Ignácio Rangel e demais progressistas defendendo o concurso do Estado para acelerar o desenvolvimento nacional, em cujo processo as finanças públicas jogavam um papel estratégico fundamental.

Com o crescimento espetacular da economia brasileira durante toda a década de 70, essa diáspora começa a ser desfeita, pois as análises voltam-se mais para explicar o nosso milagre econômico do que para especular e construir prognóstico em relação ao nosso futuro. Com a crise do balanço de pagamentos, que se inicia nos anos de 1979/1980 e que leva a economia a uma instabilidade macroeconômica sem precedentes em nossa história, todo o esforço de análise se volta para formular uma política de equacionamento do desequilíbrio externo e da estabilização interna. Nesse instante, as correntes de pensamento convergem em termos de diagnóstico, e o setor público brasileiro passa a ser a principal variável macroeconômica de ajuste, numa e noutra direção. A partir da última década, então, a nossa economia política fica ainda mais empobrecida, na medida em que passa a se preocupar com aspectos meramente técnicos da política econômica: de um lado, buscando uma maior racionalidade da administração pública através da implantação de uma política de reestruturação do Estado; do outro lado, criando as condições institucionais para proceder ao equilíbrio fiscal, aumentando as receitas e reduzindo os gastos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. *Mito e realidade na dívida externa brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1983, 2 v.
- _____. *Financiamento externo do déficit público*.
- BIELSCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.
- BULHÕES, Octávio Gouvêa de. *Dois conceitos de lucro*. Rio de Janeiro: Apec, 1969.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel; BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Fórum Gazeta Mercantil (Introdução). *Jornal Gazeta Mercantil*: São Paulo, 1985.
- CASTRO, Paulo Rabello de. O poder do estado na economia: expansão e crise. In: *A crise do bom patrão*. [Campinas]: Cedes/Anpec, [198?].
- CONTADOR, Cláudio Roberto. O liberalismo moderno como ideal filosófico e político. In: *A crise do bom patrão*. [Campinas]: Cedes/Anpec, [198?].
- COUTINHO, Luciano G.; REICHSTUL, Henri-Philippe. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, Carlos Estevam (Org.). *Estado e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1977.
- CRUZ, Paulo Davidoff da. *Dívida externa e política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- DAIN, Sulamis. *Empresa estatal e capitalismo contemporâneo*. Campinas: Ed. da Unicamp, 1986.
- DELFIN NETTO, Antônio. O Estado tem um papel importante no processo de desenvolvimento (Introdução). *Jornal Folha de São Paulo*: São Paulo, 10 abr. 1991.
- DOELLINGER, Carlos Von. Estatização, déficit público e suas implicações. In: *A crise do bom patrão*. [Campinas]: Cedes/Anpec, [198?].
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil (1930/1960)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.
- GOLDENSTEIN, Lídia. *Repensando a dependência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- GUARDIA, Eduardo Refinetti. O processo orçamentário do governo federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, Arno (Org.). *Finanças Públicas – ensaios selecionados*. Brasília: Ipea/Fundap, 1997. p. 263-299.
- GUDIN, Eugênio. *O pensamento de Eugênio Gudin*. Rio de Janeiro: FGV, 1978.
- _____. *Análise de problemas brasileiros* (Coletânea de artigos, 1958/1964). Rio de Janeiro: AGIR, 1965a.
- _____. *Princípios de economia monetária*. Rio de Janeiro: AGIR, 1965b. v. 2.
- IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

- _____. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- LONGO, Carlos Alberto. *Déficit e suas funções*. In: *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. Uma quantificação do setor público. In: *A crise do bom patrão*. [Campinas]: CEDES/ANPEC, [198?].
- _____. *Caminhos para a reforma tributária*. S.l., s.d.
- LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- MANTEGA, Guido. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- MARTONE, Celso Luiz. A expansão do estado empresário no Brasil. In: *A crise do bom patrão*. [Campinas]: Cedes/Anpec, [198?].
- MEYER, Arno (Organizador). *Finanças Públicas – ensaios selecionados*. Brasília: IPEA; São Paulo: Fundap, 1997.
- MUNHOZ, Décio Garcia. *Os déficits do setor público brasileiro – uma avaliação*. (Texto para Discussão Interna n° 123). Brasília: UNB/Departamento de Economia, julho de 1984.
- _____. Os déficits e o reordenamento das finanças públicas. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. p. 149-175.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. A questão do déficit público. *Revista de Conjuntura*, vol.1, n° 1. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1986.
- OLIVEIRA, João do Carmo. Déficit dos orçamentos públicos no Brasil: conceitos e problemas de mensuração. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987. p. 245-278.
- REZENDE DA SILVA, Fernando. A evolução das funções de governo e a expansão do setor público brasileiro. *Pesquisa e Planejamento*, vol. 1. Rio de Janeiro: Ipea, 1971.
- _____. *Avaliação do setor público na economia brasileira* (Relatório de Pesquisa n° 13). Rio de Janeiro: Ipea, 1972.
- _____; SILVA, Maria da Conceição. *O Sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise da recente controvérsia sobre o ICM*. Rio de Janeiro: Ipea, 1974.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A história das idéias sobre o Estado e as finanças públicas no capitalismo*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas/SP, sob orientação do professor doutor José Carlos de Souza Braga. Campinas, 1991.
- _____. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: — uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru; Salvador: Cetead, 2001.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Inflação: gradualismo x tratamento de choque*. Rio de Janeiro: Apec, 1970.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- _____. O sistema financeiro brasileiro e o ciclo de expansão recente. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello; COUTINHO, Renata (Org.) *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1983. v. 2, p. 107-138.
- UEDA, Eurico; TORRES, Ivo. *Estrutura tributária estadual: potencialidades, adequação e reformas*. São Paulo: Fipe/USP, 1984.



Federalismo fiscal

As relações intergovernamentais no Brasil e a Lei de Responsabilidade Fiscal

Ana Maria Ferreira Menezes*

Resumo

O artigo visa a debater a questão das relações intergovernamentais no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988, que definiu um determinado tipo de relação, até a promulgação da Lei nº 101/2000, que procurou estabelecer novos arranjos nas relações intergovernamentais. Esse processo está estreitamente correlacionado com a questão do déficit fiscal do Estado brasileiro e a busca pela redução desse déficit tem levado a reestruturações nas relações que se estabelecem entre os níveis de governo. Assim, inicialmente, buscou-se compreender a crise fiscal do Estado brasileiro e o processo de recentralização dos recursos fiscais nas mãos da União, ocorrido nos anos 90, o que redundou em um determinado tipo de relações intergovernamentais. Objetiva-se também salientar que a problemática da crise fiscal não encontrou sua solução, muito pelo contrário, teve um recrudescimento, o que levou à promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, que busca, em última instância, controlar o déficit fiscal das três esferas de governo e que vai induzir novas formas de relações intergovernamentais. Por fim, o artigo é encerrado com algumas considerações finais, que salientam as principais análises desenvolvidas.

Palavras-chave: relações intergovernamentais; Lei de Responsabilidade Fiscal; déficit público; dívida pública; descentralização fiscal.

Abstract

The paper tries to debate the issue of the intergovernmental relationships in Brazil after the promulgation of the Constitution in 1988, which defined a given kind of relationship, up to the promulgation of the law number 101/2000, which tried to establish new combinations of intergovernmental relationships. This process is strictly related to the issue of the fiscal deficit of the Brazilian state and to the attempt of reducing this deficit has led to restructuring the relationships established amongst government levels. Thus, at the beginning, there was an attempt to understand the fiscal crisis of the Brazilian state and the process of new centralization of the fiscal resources that were the Union's responsibility. This took place in the 90s and resulted in a given kind of intergovernmental relationships. It also intends to stress that there was no solution to the set of problems imposed by the fiscal crisis. Rather, there was a renewal that led to the promulgation of the Complementary Law number 101/2000, whose objective, as a last resource, is to control the fiscal deficit in the three levels of government, inducing new forms for intergovernmental relationships. Finally, in the conclusion the paper makes some final considerations that highlight the main analysis developed.

Key words: intergovernmental relationships; fiscal responsibility law; public deficit; public debt; fiscal decentralization.

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente artigo é identificar os mecanismos que levaram ao aprofundamento da

crise fiscal¹ do Estado brasileiro nos anos 90 do século passado, que culminou com a promulgação da Lei nº 101, de 4 de maio de 2000², enquanto instru-

* Doutora em administração, pela Escola de Administração da Ufba; mestre e graduada em economia, pela Faculdade de Economia da Ufba; professora de economia do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas (DCIS) da Uefs e pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Economia e Administração Municipal (Nieam) do DCIS. amfm@ufba.br

¹ A crise fiscal do Estado brasileiro tem como uma de suas principais causas o endividamento (externo e interno), que deu sustentação ao financiamento do modelo de crescimento econômico adotado, ver Menezes (2001).

² Esta Lei, que ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surgiu enquanto lei complementar para, além de regulamentar os artigos 163 e 169 da Constituição, estabelecer as normas orientadoras das finanças públicas para todas as esferas de governo do país, conforme Menezes (2001).

mento para tentar resolver a chamada crise fiscal do Estado.

A Constituição de 1988 procurou incorporar a noção de descentralização e municipalização através, principalmente, da chamada descentralização fiscal, que resultou em um determinado tipo de relação intergovernamental (MENEZES, 2002). Todavia, este processo descentralizante passou por um revés, nos anos 90, provocando uma recentralização das receitas públicas nas mãos da União, deixando, contudo, os municípios encarregados de uma série de competências, que antes eram efetuadas pela União e que foram sendo repassadas para outras esferas de governo sem um devido planejamento. Este revés é o resultado de um processo de centralização do poder, mesmo que se admita a ocorrência da descentralização fiscal.

Para atingir o objetivo proposto, as análises desenvolvidas passaram pela compreensão da crise fiscal do Estado brasileiro e do processo de recentralização dos recursos fiscais nas mãos da União, ocorrido nos anos 90, que redundou em um determinado tipo de relações intergovernamentais. Entretanto, salientar que a problemática da crise fiscal não levou a sua solução. Muito pelo contrário, teve um recrudescimento, que levou à promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, que busca, em última instância, controlar o déficit fiscal das três esferas de governo, induzindo novas formas de relações intergovernamentais. Por fim, concluiu-se o artigo com algumas considerações finais, que salientam as principais análises desenvolvidas.

A CRISE FISCAL DO ESTADO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NOS ANOS 80

O endividamento público brasileiro tem sido apontado como um dos pilares do modelo de financiamento do gasto público, que perdurou durante os anos 70. Dada a relativa facilidade de se conseguir recursos externos, nos anos 70, o Estado passou cada vez mais a assumir um esforço de investimento muito superior à sua capacidade de arrecadação fiscal e à sua disponibilidade de recursos próprios. Esta situação fez com que a dívida externa se agigantasse de tal forma que passou a com-

prometer as contas públicas, provocando um forte desequilíbrio financeiro estrutural do setor público (vide Tabela 1).

Tabela 1
Crescimento da Dívida Externa
Brasil, 1970-1985

(US\$ milhões)		
Anos	Dívida Externa	Aumento da Dívida Externa
1970	6.049	–
1971	7.947	1.898
1972	11.026	3.079
1973	13.962	2.936
1974	18.871	4.909
1975	24.186	5.315
1976	30.970	6.784
1977	36.736	5.766
1978	50.143	13.407
1979	53.986	3.843
1980	62.765	8.779
1981	71.878	9.113
1982	83.265	11.387
1983	91.632	8.367
1984	99.765	8.133
1985	100.773	1.008

Fonte: Banco Central (apud BRESSER PEREIRA, 1992, p. 42)

Assim, a forma de financiar o gasto público, através de um intenso endividamento, não somente é um dos motivos do comprometimento das contas públicas, como também vai encontrar seu esgotamento no próprio processo que o engendrou.

A crise do sistema financeiro internacional, que tem como uma de suas características a quebra do acordo de Bretton Woods, por parte dos EUA, fez com que as taxas de juros se elevassem, reduzindo, em termos quantitativos, a disponibilidade de recursos no mercado financeiro internacional para fins de aplicação em investimentos produtivos nas economias em desenvolvimento.

Isto afetou, particularmente, o Brasil que não conseguia dispor de recursos nos montantes desejados com as facilidades de outrora: recursos abundantes com taxas de juros baixas, mas flexíveis. A impossibilidade de obtenção de recursos no exterior, de forma tão acessível quanto foi no passado, levou ao colapso do padrão de financiamento que vigorou até os anos 70.

Este padrão de financiamento, pautado no endividamento externo, não somente encontrou seu es-

gotamento nos anos 80, como também provocou um forte impacto deficitário nas contas públicas. Este impacto pode ser visualizado através da análise do balanço de pagamentos, tanto no aspecto do comprometimento das transações correntes com a elevação da remessa de juros, quanto com relação às contas de capital, com a diminuição da entrada de recursos externos.

A modificação ocorrida no sistema financeiro internacional fez com que as taxas de juros internacionais se elevassem, bem como o montante da dívida, dada a necessidade de se realizar as desvalorizações cambiais para que os preços domésticos se acomodassem à nova situação internacional. Isto levou a um impacto negativo na conta de transações correntes do balanço de pagamentos, no item referente ao pagamento dos juros (vide Tabela 2).

Tabela 2

Juros Incorridos Pelo Setor Público (% do PIB)
Brasil, 1983-1987

Anos	Sobre a Dívida Externa
1983	3,70
1984	3,89
1985	4,47
1986	2,89
1987	2,62

Fonte: Banco Central, Depec (apud BRESSER PEREIRA, 1992, p. 66).

A necessidade de se elevar as remessas de juros, referentes ao pagamento da dívida externa, na primeira metade dos anos 80, tornou-se, então, um dos elementos explicativos do déficit público. Isso se deveu ao fato de, em grande medida, a dívida externa ter sido estatizada, posto que o setor público possibilitou aos setores privados nacional e multinacional o pagamento de suas dívidas, que eram em dólares, em moeda nacional, freqüentemente às vésperas das desvalorizações cambiais.

O início dos anos 80, principalmente no ano de 1982, foi marcado por uma forte tendência à redução da entrada líquida de capitais no Brasil (vide Tabela 3).

Tabela 3

Indicadores do Setor Externo
Brasil, 1979-1985

US\$ bilhões

Discriminação	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985*
Entrada Líquida de Capitais, Inclusive Transferências Unilateral (A)	+6,9	+9,3	+12,0	+6,3	+3,4	+6,2	+2,0
Pagamento Líquido de Juros, Lucros e Dividendos (B)	+4,8	+6,6	+9,6	+12,0	+10,3	+10,7	+11,8
Transferência Líquida de Recursos Financeiros para o País (A-B)	+2,1	+2,7	+2,4	-5,7	-6,9	-4,5	-9,8

Fonte: Banco Central (apud LUNDBERG e CASTRO, 1987, p. 78)
1. *Projeção oficial.

Diante da redução do volume de novos empréstimos externos concedidos ao país e mesmo considerando-se o refinanciamento das amortizações, a elevada despesa de juros implicou que, já a partir de 1982, fosse observada uma transferência negativa de recursos financeiros para o país.

Esta situação fez com que as contas externas ficassem mais ainda comprometidas, necessitando, portanto, de outras vias de financiamento. Essa via foi encontrada no financiamento interno, através da colocação de títulos da dívida pública no mercado. Isto fez com que, no início dos anos 80, a dívida interna passasse a crescer, induzindo, dessa forma, um agravamento do déficit público.

A ampliação da remessa líquida real para o exterior agiu como um refreamento nos investimentos públicos. Além disso, de acordo com Bresser Pereira (1992, p. 60), existia um agravante, na medida em que o "financiamento interno mobiliário realiza-se em quase sua totalidade pelo prazo de uma noite, no *overnight*. Na verdade, nesses termos, a diferença entre financiamento via emissão de moeda e via LBCs (Letras do Banco Central) é quase inexistente".

Além da questão do endividamento, que comprometeu as contas públicas, pode-se identificar na deterioração da arrecadação tributária na década de 80, de um lado, a ampliação dos gastos públicos e, de outro lado, os problemas que comprometem as contas públicas.

A deterioração da arrecadação tributária, na década de 80, decorreu principalmente da aceleração inflacionária. A inflação crescente induziu uma corrosão na arrecadação real de tributos e contribuições, na medida em que passou a existir um *gap*

entre o fato gerador e a entrada dos recursos no caixa do governo, mecanismo que ficou conhecido na literatura como efeito Oliveira-Tanzi.

Esta situação comprometia ainda mais as contas públicas, através de um impacto negativo na arrecadação tributária. Mesmo tendo-se adotado medidas contrabalanceadoras, como a criação do Finsocial, por exemplo, não se conseguiu reverter o quadro de deterioração das receitas tributárias do país. De acordo com Raul Velloso (1994, p. 73),

[...] a receita federal, excetuando o ano de 1986, declinou seguidamente de 1985 a 1989, quando atingiu o ponto mínimo [vide Tabela IV]. Esse ponto mínimo se manteve, a rigor, inalterado, até 1992, se for desconsiderado o ano de 1990, por ser também atípico³. Já em 1993 houve significativa recuperação da arrecadação federal.

Tabela 4
Receita Não Financeira da União
Brasil, 1985-1993

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
(EM % DO PIB)									
RECEITA ADMINISTRADA PELA SRF	11,0	11,2	9,9	9,0	8,6	11,4	8,8	8,7	9,4

Fonte: SRF (apud VELLOSO, 1994, p. 73)

Este período é caracterizado, também, pela elevação do gasto público, principalmente no item referente às transferências governamentais para estados e municípios que, segundo Serra (1994), aumentaram de 1,5% do PIB em 1970 para cerca de 1,9% em 1987/88. Isso fez com que o lado das despesas aumentasse e comprometesse as contas públicas.

Em síntese, o desequilíbrio financeiro estrutural do setor público brasileiro originou-se nos anos 70 da política de crescimento com endividamento. Este endividamento, inicialmente externo e posteriormente interno, chegou a patamares elevadíssimos que passaram a induzir uma redução na capacidade de poupança e de investimento do país.

Uma das conseqüências mais danosas desse processo foi a necessidade de se adotar uma política de emissão de moedas com a finalidade de financiar os juros crescentes sobre a dívida pública.

³ Ano inicial do Governo Collor, sob o impacto da queda brusca da inflação, em face do Plano Collor I, e da arrecadação acima do normal do IOF (Imposto sobre Operações Financeiras), em vista de alterações com incidência somente naquele ano.

Este tipo de política termina por causar um processo inflacionário sem precedentes.

Sendo assim, o Estado, que antes era o financiador básico do desenvolvimento, passa por um processo de crise que o impossibilita de continuar bancando este financiamento. Esta situação tornou-se ainda mais grave na medida em que os estados e municípios passaram a reivindicar cada vez mais a promoção de uma melhor partilha do “bolo” tributário, diante da situação de penúria em que muitos se encontravam mergulhados e do processo hiperinflacionário, pelo qual passava a economia brasileira. Isto demonstrou o anacronismo do sistema tributário e a necessidade urgente de uma reforma de profundidade. Dessa forma, um dos mecanismos que tivera fundamental importância para o explosivo crescimento do período 68/74 passou a ser condenado, inclusive por aqueles que por muito tempo decantaram suas virtudes.

Este quadro de crise, no qual se envereda a economia brasileira, salienta a necessidade de reestruturação das relações entre Estado e sociedade. O reconhecimento da gravidade dos componentes sociais e políticos, advindos com a crise, levou a que o presidente Ernesto Geisel adotasse uma linha de ação lenta e gradual, denominada de abertura política, concebida pelo estrategista Golbery do Couto e Silva, que direcionou o processo de democratização.

O processo de abertura possibilitou maior participação da sociedade, na medida em que o “medo” de ser reprimido pela ditadura militar não era mais tão temido. Assim, os movimentos sociais se avolumaram, culminando nas lutas pela anistia e eleições diretas.

Estes movimentos desempenharam papel relevante para a derrocada do regime militar. Em decorrência destes movimentos reivindicatórios, deu-se a instauração da Nova República, em 1985, que levou também à necessidade de se instalar um novo processo constituinte, na medida em que se observou que esta instância institucional já não mais condizia com a nova realidade.

A derrocada do autoritarismo do regime militar demonstrou, de maneira irrefutável, que o mito do crescimento, enquanto chave para a solução dos problemas do país, se bem que necessário, não

era suficiente para fazer com que a nação se tornasse próspera e desenvolvida. A Nova República, portanto, foi instaurada em meio a grande expectativa, pois, além da construção de uma ordem democrática, com a implantação das reformas políticas necessárias, demandava-se também uma redefinição do modelo econômico.

A insatisfação por este modelo de crescimento foi demonstrada não somente nas esferas de governo subnacionais, mas também, e principalmente, pela sociedade como um todo. Generalizou-se a postura antiestatista, verificando-se, no mesmo movimento, a ruptura com a idéia de nacionalismo, percebida crescentemente como símbolo de uma época que se esgotara. A nova pauta política passou a ser dominada por temas como desestatização, reinserção no sistema internacional, abertura da economia, desregulamentação e privatização.

Não menos imperativo revelou-se o duplo movimento de ruptura com o passado autoritário e a construção da ordem democrática. O que se observou foi o esgotamento, simultâneo, de um dado modelo de desenvolvimento econômico, bem como dos parâmetros ideológicos e da modalidade de intervenção estatal a ele associados, dentro de um quadro mais geral de reestruturação político-institucional comprometida com a meta da democratização.

Este modelo centralizador passou a ser criticado, o que levou a um processo de reivindicações, principalmente no que se referia à descentralização (política, administrativa e econômico-financeira). Assim, uma série de decretos e emendas⁴ impulsionaram um movimento gradual que visou à reversão do modelo centralizador, o que abria a perspectiva de ampliação das receitas das subesferas nacionais.

Tais esforços visaram, basicamente, à reabilitação da receita tributária, por meio da desconcentração de recursos. Todavia, isto não foi suficiente para resolver os problemas gerados pela perda da

capacidade de investimento dos estados e municípios, particularmente, em face àqueles advindos da questão do endividamento.

Esta questão está dividida entre duas posições. A primeira se apresenta através das análises daqueles que interpretam o acirramento da crise fiscal à luz do argumento da franca “irresponsabilidade” dos governos locais, e alegam que a União foi perdendo a capacidade de controlar o déficit e promover o ajuste fiscal. E esta perda de controle ocorre à medida em que a União passou a exercer um processo “descentralizador”⁵ assumindo os ônus decorrentes das crises dos estados, em face à ausência de uma ação mais cooperativa e comprometida das subunidades governamentais.

Uma segunda posição procura verificar em que medida a questão do endividamento contribuiu para a debilitação das subesferas nacionais que favoreceu a instauração de uma prática de oportunismo político, nos anos 80. Neste período, ocorreu uma exacerbação da crise geral de financiamento, dada a submissão do governo federal à política recessiva do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Assim, a imposição de controles federais rígidos sobre os gastos e a conseqüente queda de arrecadação agravaram ainda mais as finanças estaduais e municipais. Nem mesmo o processo de descentralização tributária foi suficiente para conter o refluxo e a elevação dos gastos correntes, em particular os referentes à amortização de rolagem das dívidas (Jayme Jr., 1995).

Mais, ainda: a ampla utilização de recursos de terceiros, como alternativa de financiamento, era a prova da incapacidade dos estados de se adaptarem ao ajuste da União; como também a via pela qual “escapavam” ao ajuste deixando à União os débitos. Nem mesmo a retomada de crescimento da economia, nos anos 84/86, que em princípio possibilitou uma elevação das receitas totais próprias dos estados, resultou em melhoras significativas,

⁴ Haja vista todas as emendas constitucionais que modificaram os percentuais de transferência dos fundos de participação dos estados e municípios. Para um estudo desse processo, ver a análise de Bremaeker (1993).

⁵ Recordando que a questão da descentralização é uma polêmica. Posto que vem sendo discutida na perspectiva que contrapõe esse processo ao de desconcentração (Ver TOBAR, 1991; MENEZES e MENEZES, 1997).

reiterando, portanto, as dificuldades estruturais do problema do financiamento.

Esta situação revelou que o aumento das receitas decorrentes da recuperação da economia, nos anos de 84/86, havia sido acompanhado de uma elevação de despesas correntes, principalmente as de pessoal e custeio, o que levou Jayme Jr. (1995, p. 94) a interpretar isto como uma demonstração da “[...] falta de preocupação dos estados com um ajustamento mais duradouro, uma vez que, dada uma estrutura federativa onde as subesferas não tinham co-responsabilidade, o custo do ajuste acabaria por ser repassado à União”.

O que se observou, sobretudo, foi o comprometimento crescente das receitas efetivas com a dívida flutuante (de curto prazo), demonstrando que a situação econômica das subesferas de governo não havia sido recomposta, apesar do incremento dos recursos disponíveis, conseqüentes tanto da “descentralização” gradual que vinha ocorrendo, quanto do aumento da arrecadação própria.

As análises de Jayme Jr., todavia, não contemplam a essência dos impasses criados pelo modelo centralizador, bem como não trazem uma explicação analítica para o problema do não-engajamento das subesferas do governo ao processo de ajuste fiscal, situando-o apenas do ponto de vista da “resistência política”. Uma alternativa a essa análise requer a retomada de alguns elementos constituintes do “impasse fiscal”, contextualizada no âmbito da investigação da relação fiscal-financeira.

Conforme Albuquerque (1996), as transferências e a dívida são duas variáveis fundamentais para compreender esta relação, na medida em que são indicadores das transformações que ocorreram nas finanças públicas, nas três esferas de governo.

Para essa autora, as transferências intergovernamentais mostraram a existência de uma relação estrutural entre as finanças públicas, que pode ser visualizada pela análise do papel delas em relação aos lados da receita e despesa governamental. No lado da receita, a grande mudança que se observou foi a crescente importância das transferências (constitucionais e negociadas) nas receitas dos estados e municípios.

De fato, a maior dependência das subunidades governamentais por transferências levou a um qua-

dro de incerteza que minou a possibilidade de planejamento ou de uma postura mais “racional” dos estados e municípios, dada a correlação existente entre a grande flutuação das políticas adotadas (ausência de políticas de longo prazo) e as mudanças administrativas no desempenho desses governos.

No lado da despesa, Albuquerque observou que era no item delegação de competências – caracterizada pelos gastos transferidos pelo governo federal a outros níveis de governo (municípios, principalmente), haja vista os gastos com saúde e educação, à sua própria administração indireta ou para pagamento com o serviço da dívida – que se concentrava um crescimento mais que proporcional de toda a despesa. Na sua distribuição, particularmente, prevaleciam aqueles itens referentes ao serviço da dívida e os de custeio da máquina administrativa.

Além disto, pela análise da relação receitas/despesas fiscais, verificava-se que as receitas tributárias e patrimoniais eram insuficientes para financiar as despesas fiscais (custeio, transferências e investimentos), constringendo os estados e municípios à recorrência às operações de crédito, gerando uma ampliação no estoque da dívida, provocada pela ausência de autonomia econômico-financeira dessas partes. Como resultado disto, observou-se que, em 1987, mais de 80% da dívida total eram dívida fundada, cujos saldos superavam a receita líquida dos estados (ALBUQUERQUE, 1996, p. 60).

As despesas que mais se destacavam eram, basicamente, aquelas referentes ao investimento social e urbano. Ou seja, aquelas inerentes às funções de educação, saúde, saneamento, assistência e previdência. Estas, com o desenvolvimento do processo de descentralização (consolidado pela Constituição de 1988), se concentraram cada vez mais nas esferas locais (particularmente nos municípios), no bojo do processo de redivisão das funções entre os níveis governamentais.

Assim, pode-se afirmar que o peso do financiamento dos investimentos social e urbano recaiu cada vez mais sobre os estados e municípios, gerando mais encargos, que na ausência de autonomia econômico-financeira se aprofundou cada vez mais naquilo que Santos Filho (1996) denominou “economia pública de endividamento”.

Tornou-se, assim, impossível pensar qualquer transformação fiscal, sem uma correspondente transformação financeira nas relações intergovernamentais. Neste clima de tensão, com o aprofundamento da inter-relação das questões fiscal e financeira, a questão federativa brasileira foi retomada em novos contornos, tendo como ponto de partida a busca de alternativas para o problema do financiamento do Estado, para o que também se fazia necessário repensar as relações intergovernamentais.

Porém, a despeito da promulgação da Constituição de 1988 e, com esta, a concretização da reforma tributária, o conflito federativo não foi solucionado. Seguindo a linha de raciocínio de Afonso (1994), pode-se identificar que o debate acerca das relações intergovernamentais não se esgota apenas no campo tributário, posto que as alterações nas transferências “negociadas” e na cobrança de dívidas estaduais e municipais revelaram outros espaços – fora do sistema tributário – nos quais se dão as lutas por recursos, encargos e, sobretudo, poder. Para compreender essas novas faces no âmbito das transformações das relações intergovernamentais, passa-se às análises do período pós-Constituinte à atualidade.

OS ANOS 90 E A RECENTRALIZAÇÃO DOS RECURSOS NAS MÃOS DA UNIÃO: AS TRANSFORMAÇÕES NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

A crise fiscal aprofundou-se nos anos noventa e encontrou no Plano Real o mecanismo para sua propagação, na medida em que este se assentou na idéia de que a estabilização seria mantida através da valorização cambial e do controle da política monetária, via contenção do crédito e do consumo, induzindo taxas de juros necessariamente altas.

Tal situação, além de não possibilitar a retomada do crescimento econômico (devido aos juros al-

tos que são desestimuladores do investimento), ampliou as pressões na conta comercial do balanço de pagamentos, que já vinha deficitário diante da abertura econômica instituída pelo Governo Collor.

Para fazer frente ao déficit público, a política adotada foi no sentido de “apertar” os gastos correntes como forma de garantir um superávit primário (que não incorpora os juros) necessário para bancar a elevação das taxas de juros, principalmente internas.

Assim, a compreensão de que as taxas de juros deveriam manter-se elevadas pretendeu atender a um duplo objetivo: estimular a captação de recursos no exterior para cobrir o déficit na balança comercial e “esterilizar” estes recursos que, se mantidos em circulação, induziriam uma ampliação dos meios de pagamentos, comprometendo, assim, o controle da inflação.

Para realizar esta “esterilização” o governo colocou títulos públicos no mercado, procurando atrair os compradores através da indução de expectativas de lucratividade elevadas, o que foi possível com a utilização da política de juros altos. Assim, de acordo com Ribeiro (1996, p. 8-9),

Os aspectos positivos dessa estratégia são a preservação da capacidade de pagamento dos compromissos externos, da taxa de câmbio, bem como da confiança do capital financeiro internacional no processo de estabilização e, portanto, o êxito do real no front inflacionário. O outro lado desse processo, onde são contabilizados os aspectos negativos, é dado pelo fato de que estão aí postos os ingredientes necessários a uma deterioração auto-alimentada das contas públicas. Nesse caso, o componente financeiro do déficit público (serviço da dívida pública, ou a conta dos juros) se torna o principal responsável pelo aumento da própria dívida. É como se a cobra comesse a comer o próprio rabo.

Os aspectos negativos, mencionados na citação, podem ser visualizados na Tabela 5, que segue.

Tabela 5Déficit Público em % do PIB
Brasil, 1991-1996

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
RESULTADO PRIMÁRIO*	-1,05	-0,63	-0,77	-3,08	-0,50	-0,40
JUROS REAIS LÍQUIDOS	1,13	1,81	1,48	1,62	2,22	2,07
RESULTADO OPERACIONAL*	0,08	1,18	0,71	-1,46	1,72	1,67

Fonte: Secretaria de Política Econômica (apud GIAMBIAGI, 1997, p. 194-195)
* (-) = SUPERÁVIT⁶

Como se pode observar, ao longo do período 1991-96, o resultado primário foi sempre superavitário. Contudo, quando se incorporam os juros, que se mantiveram crescentes no período, tal superávit se transforma em déficit operacional. Embora tenha ocorrido uma queda nos juros, entre 1995 e 1996, as despesas com os mesmos ficaram basicamente inalteradas, porque o estoque da dívida triplicou. Nesse caso, o déficit público operacional não foi aliviado pois, para tanto, a queda na taxa de juros deveria ser muito mais significativa, algo que, diante do desenrolar da política de estabilização, fragilizaria o front externo.

Este processo se auto-alimenta, na medida em que a necessidade de captação de recursos no exterior, para fazer frente aos desajustes no balanço de pagamentos, gera expansão da liquidez interna que exige nova ação governamental para a colocação de mais títulos no mercado, a fim de enxugar o crescimento da liquidez em moeda nacional. O resultado final é mais expansão da dívida interna e do montante de juros, que se tem que financiar através da colocação de novos títulos no mercado.

Diante deste quadro é que a União, nos anos 90, assume a política de ampliação de receitas, adotando uma série de mecanismos, que vão se consolidar num claro processo de recentralização dos recursos tributários. Não é por menos que em fins de 1993, a título de se implementar o Plano Real, foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Os recursos desses fundos eram (e ainda são, no caso do FEF) retira-

⁶ O fato de o superávit ser apresentado com sinal negativo decorre de o autor considerar a diferença entre despesas e receitas e não ao contrário, como normalmente é considerado.

dos do bolo tributário e somente após esta retirada eram feitas as transferências para estados e municípios (FPEM), num claro objetivo de diminuir os repasses para estas esferas de governo (MENEZES e MENEZES, 1997).

Esta situação se apresenta como a possibilidade de se estabelecer “novas” modalidades de relações intergovernamentais, na medida em que a “gritaria” geral responsabilizava a Constituição de 1988 pela instituição de um processo “descentralizador” com ampla desvantagem para a União.

A fundamentação para esta “gritaria” não se justifica, pois o governo federal passou a adotar medidas compensatórias, a exemplo da criação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e das contribuições sociais, que não entram na estrutura de partilha com os governos subnacionais (AFONSO, 1994). Além disto, de acordo com Oinegue (1999, p. 40), a União “... arrecada a maior parte dos impostos do país e transfere parte do dinheiro para estados e municípios”. Os dados apresentados por Oinegue demonstram quanto cada esfera de governo arrecada e com quanto fica, estando esquematizados da seguinte maneira: a União arrecada 65% dos recursos tributários e fica com 55%; os estados arrecadam 30% e ficam com 28%, enquanto os municípios arrecadam 5% e ficam com 17%.

Estes dados demonstram claramente que os estados perdem com esta configuração de repartição das receitas. Numa primeira olhada, se poderia pensar que os municípios são os grandes ganhadores. Todavia, esta análise pode tornar-se distorcida caso não se leve em conta a proliferação de municípios, que foram criados a partir de 1988, em decorrência da possibilidade de auferirem as transferências constitucionais. Esta situação pode caracterizar uma diminuição de recursos para os municípios quando analisados de forma individualizada, na medida em que um mesmo montante global é, agora, distribuído por um número maior de municípios.

Além do mais, a questão da criação dos municípios tornou-se bastante peculiar, pois eles foram

criados com o objetivo explícito de receber as transferências de recursos. Esta proliferação trouxe como consequência a ampliação dos gastos públicos, vejamos: há dez anos, as prefeituras reunidas geravam um gasto de 2,4% do PIB, hoje no patamar de 4,7%. Os gastos, portanto, quase dobraram. Pode-se demonstrar o quanto os municípios se proliferaram através de informações, por exemplo, do estado da Bahia onde, só na década de 80, foram criados 79 municípios, sendo que, destes, 49 a partir de 1988.

Um outro instrumento instituído pelo governo central, que resultou em diminuição das receitas dos estados e dos municípios, por extensão, foi a chamada Lei Kandir, que visou à promoção de subsídios às exportações pautados em isenções do ICMS. Isto foi possível em função da ingerência que a União realizou sobre a autonomia financeira dos estados. Apesar de a Constituição de 1988 ter dotado os estados de liberdade política, deixou-os, no que se refere à questão financeira, à mercê das políticas macroeconômicas da União.

Como exemplo de ingerência do governo federal sobre as políticas dos estados e municípios, pode-se citar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), instituído para promover um controle contábil e proporcionar a possibilidade de estados e municípios efetivamente gastarem 25% de suas receitas em educação, tal como promulga a Constituição de 1988.

Tal fundo, contudo, se reveste de um controle da União, na medida em que retira dos FPEM o percentual de 15%, referente a cota de contribuição de cada um no Fundef, e o deposita em uma conta no Banco do Brasil. Esta conta só pode ser movimentada para fins dos gastos em educação. Sendo assim, o governo central retira a liberdade de ação dos governos estaduais e municipais.

Estes exemplos de recentralização de recursos nas mãos da União e de ingerência se traduzem em limitações na capacidade de financiamento do

gasto público, das esferas subnacionais, fazendo com que estados e municípios recorram constantemente às operações de crédito, para fazer face às suas necessidades de gastos⁷. Com isto, permanece o problema de ampliação do endividamento.

Este processo, contudo, não se desenrolou de forma linear e sem fricções nas relações intergovernamentais. Um exemplo destas fricções foi a insurgência de alguns dos governadores eleitos em 1998 e empossados em 1999. Estes governadores⁸, numa tentativa de reverter o processo recentralizador, começaram a questionar os mecanismos supra-referenciados. No bojo das negociações, previu-se a possibilidade de extinção do FEF, que deveria vigorar até 31 de dezembro de 1999 e compensações para a Lei Kandir, através de adiantamentos no valor de R\$ 800 milhões e que beneficiaria 21 estados.

A análise das relações intergovernamentais, no âmbito do federalismo fiscal brasileiro, permite a verificação da existência de uma forte correspondência entre os processos centralizadores/descentralizadores e a formação de estruturas de poder nas relações intergovernamentais, enquanto elementos geradores de conflitos de interesses e de impasses limitadores, no âmbito do processo de organização do Estado federativo.

Nesta perspectiva, os processos de centralização/descentralização são inerentes à constituição de instrumentos, por meio dos quais se articulam os efeitos de um certo tipo de poder (político) na estrutura organizacional do Estado. Trata-se, portanto, de retomar a questão do federalismo brasileiro do ponto de vista que analisa a conformação de aparelhos, instrumentos e instituições, na complexidade do jogo da dominação.

⁷ É bom lembrar que a União vem se desobrigando cada vez mais de uma série de gastos, principalmente na esfera social, e estes vêm sendo assumidos pelas esferas subnacionais.

⁸ Destacando-se os governadores dos estados do Acre, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Trata-se, ainda, de compreender que tais elementos não são simples conseqüências de mudanças, decorrentes das tentativas organizacionais do Estado, mas formas por meio das quais se torna possível observar as transformações nas relações de poder na estrutura organizacional (federativa).

Esta, em geral, está orientada para a construção de um tipo de organização de Estado, cuja eficiência deve advir da articulação combinada de suas partes constituidoras. Ou seja, pelo reconhecimento de uma “unidade” construída sobre a diferenciação e combinação de várias partes, na qual a hierarquização (funcional, financeira e decisória), ao mesmo tempo em que é inerente ao desenho institucional-legal, é também um meio de se exercer uma mobilização de forças, sem causar (grandes) prejuízos para cada uma das partes.

A RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA NOVA ERA NAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS?

Diante da recorrente crise fiscal do Estado brasileiro, haja vista as análises desenvolvidas neste artigo, o presidente Fernando Henrique Cardoso promulgou a Lei nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com o objetivo de adotar medidas mais rígidas para o controle do gasto público, principalmente estadual e municipal. Em tese, o objetivo da LRF é a responsabilidade na gestão fiscal mas, na realidade, o objetivo maior é servir de instrumento para a redução dos gastos públicos, com o fim de gerar superávits primários necessários para manter o estado de solvência das contas públicas e garantir o pagamento dos serviços da dívida.

Para salientar este objetivo maior da LRF, pode-se pontuar alguns artigos dessa lei, que definem claramente o compromisso com os superávits primários. Assim, vejamos:

- O artigo de número quatro da LRF, em seu primeiro parágrafo, estabelece a obrigatoriedade de constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) o Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, **resultados nominais e primários e montante**

da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

- O artigo de número cinco da LRF, na alínea b do inciso III, coloca muito claramente que na Lei Orçamentária Anual (LOA) deve conter reservas de contingência, destinadas ao atendimento das **despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual**.
- O artigo de número nove da LRF nos deixa ver que: se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o **cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais**, os poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 dias subseqüentes, limitações de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados pela LDO.
- O segundo parágrafo do nono artigo da LRF explicita que **não serão objeto de limitação as despesas** que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive **aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida**, e as ressalvadas pela LDO.
- O décimo sétimo artigo da LRF em seu segundo parágrafo coloca que (...) a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados pelo aumento ou pela redução permanentes de despesa.

O aumento permanente das receitas é considerado decorrente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. Assim, não considera a possibilidade de um aumento duradouro da arrecadação decorrente de um melhor desempenho da atividade econômica ou pelo aumento da arrecadação devido a uma maior eficiência da máquina fiscal.

Tendo-se apontado os artigos da LRF acima, observa-se que seus objetivos explicitam o atendimento prioritário dos gastos financeiros. Assim, novas despesas só poderão ocorrer caso se obtenha aumentos na arrecadação ou diminuição de outras despesas. Pode-se perceber, então, que a lógica da LRF objetiva claramente oferecer garantias ao

credor financeiro e cortar qualquer outros gastos, canalizando os recursos para o pagamento da dívida pública.

O objetivo de se obter superávits primários é anterior à promulgação da LRF, haja vista as análises desenvolvidas anteriormente. Todavia, a LRF traz como novidade as análises de que os estados e municípios passaram a gastar mais do que arrecadam e isto está ocorrendo de forma desenfreada, necessitando, portanto, de rígidos controles.

Assim, pode-se encontrar no artigo de número 19 da LRF um dos mais importantes dispositivos para se atingir o controle dos gastos correntes e obter superávites primários, pois limita os gastos com pessoal, considerando um dos itens que mais têm comprometido as contas públicas dos estados e municípios. O gasto total com pessoal é entendido como o somatório dos gastos de cada ente da Federação com seus servidores ativos, os inativos e os pensionistas.

A fixação dos limites com gastos de pessoal ocorre a partir de valores percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL), que é a receita corrente deduzidas: a) na União, as transferências constitucionais ou legais, as contribuições ao INSS e ao PIS/Pasep; b) nos estados, as parcelas constitucionais entregues aos municípios; c) na União, nos estados e nos municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira do INSS. São computados, também, no cálculo da RCL, os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Kandir e do Fundef. Os limites de cada ente da Federação são os seguintes:

Quadro 1

Limites de Gasto com Pessoal

Poderes e Órgãos ↓ / Esferas →	Federal Estadual Municipal (%)		
	Federal	Estadual	Municipal
Legislativo c/ TC	2,5	3,0	6,0
Judiciário	6,0	6,0	–
Executivo	40,9	49,0	54,0
Min. Público	0,6	2,0	–
TOTAL	50,0	60,0	60,0

Fonte: LRF

Para efeito da LRF, o Distrito Federal (DF) é equiparado a Estado. O fato de não possuir poder judiciário nem Ministério Público custeados por re-

ursos próprios, pois a União se encarrega disto, não significa que o Executivo e o Legislativo do DF devam ter condições privilegiadas. Assim, devem ser respeitados os percentuais estabelecidos: 49% para o Executivo e 3% para o Legislativo.

Pode-se agora desenvolver uma análise mais detida da LRF, no que pese os aspectos do controle dos gastos públicos na rubrica gasto com pessoal. Para este fim, o presente artigo apoiou-se nos resultados apresentados por Silveira e Jordão (2002). Segundo estes autores, quando da proposição do texto que, posteriormente, se transformou na Lei de Responsabilidade Fiscal, o governo federal coletou as despesas com pessoal em cada poder de 18 estados e mais o Distrito Federal no ano de 1998, com base em dados informados diretamente pelas secretarias estaduais de Fazenda. Mais recentemente, a Área para Assuntos Fiscais e de Emprego (AFE) do BNDES realizou um levantamento junto aos tribunais de Contas de 20 estados, sobre os gastos com pessoal no período de 12 meses encerrado no segundo quadrimestre de 2001.

Estas duas pesquisas foram confrontadas por Silveira e Jordão (2002) que chegaram à informações homogêneas sobre 14 estados (Distrito Federal incluído), cujos resultados são reproduzidos nos quadros a seguir, que mostram, também, os indicadores daqueles seis outros estados que integram somente o levantamento de 2001. Os números em negrito (vide Quadro 2) indicam as situações em que os limites máximos das despesas com pessoal foram ultrapassados (supondo-se que em 1998 tais limites já estivessem em vigor).

A análise das despesas totais com pessoal para os 14 estados, que têm suas contas comparadas, demonstra que, em 1998, vários deles já tinham se enquadrado ou estavam muito próximos do limite de 60%, que foi posteriormente determinado pela Lei Complementar nº 96 e, em seguida, confirmado pela LRF.

A Lei Complementar nº 96/99, que define limites para gastos com pessoal em 60% da RCL, é uma reedição da chamada Lei Camata (Lei Complementar nº 82/95), que, por sua vez, regulamentou o Artigo 169 de Constituição Federal de 1988, que determinou que as despesas com pessoal não po-

deria exceder os limites estabelecidos em lei complementar. Assim, o que se observa nos dados sob análise é resultado de um esforço que já vinha sendo realizado desde 1995.

Quadro 2

Despesas com Pessoal/Receita Corrente Líquida (%)
– Todos os Poderes
1998-2001

Estados ↓ Período →	1998	2001(1)	2001/1998
Estado não enquadrado, mas com melhora nas contas			
MINAS GERAIS	73,1	70,0	-3,1
Estados que se enquadraram			
DISTRITO FEDERAL	70,7	35,3	-35,4
ESPIRITO SANTO	89,6	49,6	-40,0
GOIÁS	73,4	57,7	-15,7
PARANÁ	66,8	56,8	-10,0
PERNAMBUCO	70,8	57,0	-13,8
PIAUÍ	66,8	58,6	-8,2
SANTA CATARINA	89,3	55,4	-33,9
SÃO PAULO	63,7	55,1	-8,6
Estados enquadrados e com melhoras nas contas			
BAHIA	52,5	46,7	-5,8
CEARÁ	56,7	50,2	-6,5
MATO GROSSO	59,4	55,0	-4,4
MATO GROSSO DO SUL	56,1	53,6	-2,5
Estado enquadrado mas com piora das contas			
RORAIMA	40,8	42,4	+1,6
Estados com informações apenas para 2001			
AMAZONAS	–	45,4	–
MARANHÃO	–	53,8	–
RIO DE JANEIRO	–	45,9	–
RIO GRANDE DO SUL	–	71,3	–
SERGIPE	–	55,0	–
TOCANTINS	–	37,6	–

Fonte: Silveira e Jordão (2002).
(1) Período set 2000-ago 2001

Identifica-se no Quadro 2, acima, que nada menos do que nove unidades da Federação apresentavam um índice superior ao teto. O que se verifica, contudo, é que, num curto período de menos de três anos, todos os Estados, à exceção de Minas Gerais, melhoraram substancialmente suas contas, a ponto de, no segundo quadrimestre de 2001, apenas um dos 14 ainda registrar uma relação entre despesas totais com pessoal e receita corrente líquida acima de 60%. Agregando-se a esse conjunto os seis estados que não compuseram a pesquisa de 1998, pode-se constatar que somente dois se mostravam desenquadrados.

O que se conclui dessa análise é que a redução dos gastos com pessoal se constitui em um dos itens que possibilita alcançar o almejado superávit primário que, por sua vez, auxiliará no pagamento

dos compromissos financeiros assumidos pelo ente da Federação. Observa-se, também, que a LRF trás, em seu rastro, possibilidades para novos contornos nas relações intergovernamentais, que necessitam de novos estudos para que se possa teorizar a cerca dessas “novas” relações.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Na retrospectiva do federalismo brasileiro pode-se observar a existência de um movimento de superposição do governo central, sobre as demais subunidades nacionais, acompanhado de uma correspondente tentativa de restaurar os espaços (perdidos) de cada uma das partes. Particularmente, tal superposição se dava (e ainda se dá) pelas assimetrias do processo de distribuição de poder (e subsequente cobrança de responsabilidades), no âmbito da conformação do Estado federativo.

Nesta perspectiva, o federalismo fiscal vem a se constituir numa tentativa de superação do problema de superposição de espaços (político, econômico-financeiro e administrativo) de cada esfera política, por meio da organização das unidades federativas assentadas no estabelecimento de um regime de competências, na discriminação da atribuição de responsabilidades e na distribuição de encargos e meios de seu provisionamento. O mecanismo institucional-legal que determina o orçamento de gastos, bem como a receita pública, é o processo político. Com isto, o campo político torna-se uma arena da disputa entre as partes.

No caso brasileiro, pode-se observar que os novos contornos criados pela transformação das relações intergovernamentais, após os anos 60, redundaram numa prática (de centralização tributária) que considerava o comportamento fiscal-financeiro dos estados e municípios como elementos da política macroeconômica do governo central. Tal prática resultou na debilitação da capacidade de investimento das subesferas nacionais, ao longo dos anos 70-80.

Com efeito, o processo de centralização tributária nas mãos da União gerou um aumento da dependência financeira e a perda da capacidade decisória das esferas locais. Também engendrou a emergência de uma “economia pública de endivi-

damento”. Deste modo, o financiamento do gasto passou a ser o objeto de modelação dos novos arranjos federativos. Sobretudo, passou a se constituir em um elemento simultaneamente de dominação e ruptura.

Nos anos 90, constatou-se que a tentativa de recomposição do esquema federativo, por meio da incorporação do princípio da descentralização (política, econômico-financeira e administrativa), como forma de resolver o problema do federalismo fiscal brasileiro, não logrou o êxito esperado. Porém, serviu para evidenciar o problema do financiamento do Estado, no âmbito da redefinição das relações intergovernamentais.

Neste ínterim, as análises que visam compreender as “ineficiências” e “distorções” do modelo “descentralizador” vem apontando o insucesso dessa tentativa como decorrente de um processo de recentralização tributária no âmbito do governo federal. Tais análises também apontam como causa desse fenômeno o “abuso” do poder exclusivo de tributar, remanescente do período centralizador. Elas também questionam as assimetrias do processo de arrecadação-transferência, que em vez de compensar, agravam o problema financeiro das esferas locais. Em sendo assim, mais do que creditar um problema de “irresponsabilidade” ao desempenho das esferas locais, torna-se necessário avaliar em que medida essas reminiscências do modelo centralizador afetam a conduta das demais subunidades, causando impasses ao federalismo brasileiro.

A LRF, por seu lado, procura estabelecer “novas” condutas para os entes da federação, na medida em que prioriza o controle dos gastos públicos, principalmente na rubrica gastos com pessoal, com o objetivo explícito de fazer frente aos gastos com as despesas financeiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização. Belo Horizonte: *Nova Economia*, v. 4, n. 1, p. 79-106, 1994.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; SOUZA, Maria Célia. O sistema de relações financeiras intergovernamentais e seu papel no financiamento de estados e municípios. Rio de Ja-

neiro: *Revista de Finanças Públicas*, Rio de Janeiro, n. 362, p.15-32, 1985.

ALBUQUERQUE, Janiza Lima R. A relação fiscal e financeira entre os níveis da federação. In: SANTOS FILHO, Milton (Org.). In: *Finanças locais e regionais*. São Paulo: Hucitec; Salvador: EDUFBA, 1996. p. 55-68.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. 11ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 101/2000. (Lei de Responsabilidade Fiscal).

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)*. Brasília: FNDE, 1997.

BREMAEKER, François E. J. A evolução do FPM: a principal fonte de recursos dos municípios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 209, p. 77-90, out/dez. 1993.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1992.

GIAMBIAGI, Fábio. Impasse distributivo e paralisia fiscal - Reflexões acerca da crise do setor público. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 6, p. 47-73. dez. 1991.

_____. Necessidade de financiamento do setor público: 1991/96 – bases para a discussão do ajuste fiscal no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1, p. 185-220, abr. 1997.

_____. O financiamento do setor público: qual deve ser a meta fiscal de longo prazo? *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 8, p. 125-139, dez. 1992.

JAYME JÚNIOR, Frederico Gonzaga. Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual. Belo Horizonte: *Nova Economia*, v. 5, n. 2, p. 81-115, 1995.

LAGEMANN, Eugênio. *O federalismo fiscal brasileiro em questão*. São Paulo, 1995. (mimeo.).

LIMA, Antonio Aquilino de Macedo. *Nordeste: finanças municipais e urbanização*. Fortaleza: BNB, ETENE, GEDUR, 1977.

LUNDBERG, Eduardo; CASTRO, Antonio L. Parkinson de. Desequilíbrio do setor público e seu impacto sobre o orçamento monetário. In: LOZARDO, Ernesto (Org.). *Déficit público brasileiro: política econômica e ajuste estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 69-98.

MENEZES, Ana Maria Ferreira. *O processo de descentralização e as contas públicas: um estudo sobre as bases financeiras municipais baianas*. 2002. Tese (Doutorado em Administração). Salvador: Escola de Administração da UFBA, 2002.

MENEZES, Ana Maria Ferreira; MENEZES, Eline Viana. O processo de descentralização e a questão municipal. ras (RJ): *do ENCONTRO DA ANPAD, 21º. Anais...* Rio das Pedras (RJ): ANPAD, 1997. 15 p. (CD-Rom).

- MENEZES, Ana Maria Ferreira. A crise fiscal do Estado e a necessidade de ajuste: uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Conjuntura e Planejamento*, Salvador: SEI, n. 87, p. 40-44, ago. 2001.
- MENEZES, Ana Maria Ferreira. Reflexões sobre as medidas de ajuste fiscal. *Gazeta Mercantil*, 13 nov. 1997. Caderno Regional Nordeste, Coluna Opinião, p. 2.
- OINEGUE, Eduardo. O saldo da Guerra dos Joaquins. *Veja*, 03 mar. 1999, p. 36-41.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas (SP): Editora da UNICAMP, 1995.
- _____. O federalismo no Brasil: evolução e perspectivas. Rio de Janeiro: *Revista de Finanças Públicas*, n. 343. p. 47-54, 1980.
- RABELO, Anir. As pressões pelo ajuste fiscal. *Oikos*, v. 4, n. 33, p. 02-06, out. 1996.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Descentralização, gasto público e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). *Dados, Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 413-440, 1997.
- RIBEIRO, Carlos A. C. Crise fiscal em municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 9, jun. 1993.
- RIBEIRO, Marco Polo. A performance das contas públicas. *Oikos*, v. 4, n. 33, p. 7-12, out. 96.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *Poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras*. Salvador, 1996. (mimeo).
- _____. MOURA, Suzana. *Gestão municipal e políticas públicas descentralizadas*. Relatório de pesquisa – Versão preliminar. Salvador, 1997. (mimeo).
- _____. *Poder municipal, participação, descentralização e políticas públicas inovadoras*. Salvador, 1996. (mimeo).
- SANTOS FILHO, Milton. As relações fiscais e financeiras entre municípios, estados e a união no Brasil atual. In: SANTOS FILHO, Milton (Org.). *Finanças locais e regionais*. São Paulo: HUCITEC, 1996, p. 15-30.
- SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994.
- SILVA, Edson Jacinto da. *O município na Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Editora de Direito, 2001.
- SILVA, Hamilton Gondim; TELES, João Agostinho; RODRIGUES, Ozias Monteiro. Reforma tributária: o conflito entre eqüidade e autonomia no sistema federativo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 11°. Belém: ANPEC/GRAFISA, 1983. p. 809-838.
- SILVEIRA, Ricardo Figueiró; JORDÃO, Rafael C. Responsabilidade fiscal: o comportamento das despesas estaduais com pessoal após a Lei de Responsabilidade Fiscal. *BNDES: Informe-se*, jul. 2002. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 16 out. 2002.
- TANZI, Vito. Política fiscal e reestruturação econômica na América Latina. *Revista Brasileira de Economia*, v. 44, n. 3, p. 337-66, jul./set. 1990.
- TOBAR, Frederico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 5, p. 31-51, 1991.
- VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. Rio de Janeiro: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1. p. 1-40. 1997.
- VARSANO, Ricardo. O sistema tributário de 1967: adequado ao Brasil de 80? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 203-228. 1981.
- VELLOSO, Raul W. R. Combate à inflação e ajuste fiscal. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *Estabilidade e crescimento: os desafios do Real*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994. p. 65-88.
- ZIULKOSKI, Paulo. O federalismo incompleto: descentralização e indefinição de competências. In: CONFERÊNCIA SOBRE FEDERALISMO COOPERATIVO, GLOBALIZAÇÃO E DEMOCRACIA, 1°. *Anais...* Brasília, 2000.

Descentralização fiscal e reforma tributária: a difícil tarefa do federalismo brasileiro

Luiz Carlos Ribeiro Santos*

Resumo

O objetivo deste artigo é mostrar que está ocorrendo no país um processo de descentralização forçada, resultado de políticas restritivas do governo federal, visando conter o déficit público. Este processo desorganizado de descentralização dificulta o relacionamento entre os entes federados e, com isso, a viabilização de uma possível reforma tributária. Ao longo do trabalho são analisados os critérios de competência entre os diferentes níveis de governo, bem como as transferências intergovernamentais como um sistema que procura amenizar o problema das disparidades da capacidade tributária entre esses níveis de governo.

Palavras chaves: Descentralização fiscal; federalismo brasileiro; reforma tributária.

Abstract

The objective of this paper is to show that the country is experiencing a forced decentralization process, as a result of the Federal Government restrictive policies to control the public deficit. This disorganized decentralization process hinders the relationship amongst the federative units and the feasibility of a possible tax reform. The paper analyzes the competence criteria amongst different government levels, as well as the intergovernmental grants as a system that tries to soften the problem of tax capacity disparities amongst these levels of government.

Key words: fiscal decentralization; Brazilian federalism; tax reform

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe consigo a descentralização tributária em favor das esferas subnacionais, sendo que os municípios foram os maiores beneficiados, aumentando a sua participação na receita disponível global e, com isso, aumentando também o seu grau de liberdade em relação aos gastos públicos municipais.

Os estados e os municípios já detêm, atualmente, uma participação marcante na Federação brasileira, que chega a ser surpreendente frente aos padrões internacionais (SHAH, 1997), seja em termos

de arrecadação e disposição de receitas tributárias, seja na divisão das receitas e do consumo corrente, bem como do investimento fixo do governo geral, seja na autonomia para dispor sobre suas receitas e despesas, assim como para interferir, direta ou indiretamente, na política econômica nacional.

Embora este processo de descentralização seja visível, especialmente quando se toma por base a evolução das receitas, o lado da despesa (obrigações) não aparece tão claramente. Ele aparece, de forma implícita, no processo de descentralização, no início da década de 80, aprofundado com a Constituição de 1988.

O objetivo deste artigo é mostrar que está ocorrendo no país um processo de descentralização forçada (desobrigação do governo federal em rela-

*Economista, Mestre em Economia (UFBa.), Prof. de Economia e Subcoordenador da Coordenação de Estudos e Projetos Regionais e Municipais da CAR/Seplantec. Iribsan@bol.com.br

ção aos gastos públicos estaduais e, especificamente, aos gastos públicos municipais), resultado de políticas restritivas do governo federal, visando conter o déficit público. Este processo desorganizado de descentralização dificulta o relacionamento entre os entes federados e, com isso, a viabilização de uma possível reforma tributária.

O trabalho está dividido em quatro partes, incluindo esta Introdução. Na segunda parte, são analisados os critérios de competência entre os diferentes níveis de governo e são examinadas as transferências intergovernamentais como um sistema que procura amenizar o problema das disparidades da capacidade tributária entre esses níveis de governo. Na terceira parte, é examinado o processo de descentralização tributária. Finalmente, chega-se à conclusão de que o processo de descentralização no Brasil vem ocorrendo de forma desorganizada, trazendo, com isso, transtorno para toda a população.

COMPETÊNCIAS TRIBUTÁRIAS E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

A Constituição de 1967 foi extremamente centralizadora, ficando as esferas subnacionais condicionadas ao poder central. Modificou-se o sistema tributário substancialmente, visando fortalecer a União. Desta forma, foi alargada a competência da União e foram diminuídas as competências das esferas inferiores, ao tempo em que foi ampliada a participação dos estados e dos municípios nas rendas federais.

A Constituição de 1988 deu início a um processo de reforma do sistema tributário e, por extensão, da estrutura da Federação brasileira. A tentativa de descentralizar recursos, gestão e decisões governamentais constitui a essência das mudanças previstas pelo novo texto constitucional.

Em termos de competência tributária, observa-se que a CF de 1988 diminuiu a participação da União nos impostos de 11 para sete, embora permaneçam em sua alçada aqueles de maiores potencialidades fiscais.

A competência tributária dos estados foi ampliada de três para quatro impostos. No entanto, a grande inovação foi a ampliação da base de incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias, que passou a incorporar a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (art. 155, I, b).

Os municípios, por sua vez, também tiveram uma ampliação de sua competência tributária, passando de dois para quatro impostos. As duas inovações foram a criação do Imposto sobre Transmissão de Propriedade Imobiliária "Inter-Vivos", que deixou de representar uma transferência estadual de metade do antigo ITBI (Imposto Estadual sobre a Transmissão de Bens Imóveis) e a criação do Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto do óleo diesel.

Um dos problemas enfrentados pelo regime federativo diz respeito à arrecadação tributária, quer em nível global, quer em nível das esferas de poder. O governo central pode exercer um controle maior e obter uma maior eficiência, tendo, desta forma, menores custos. Por outro lado, as esferas subnacionais não possuem um potencial tributário igualmente distribuído, ou seja, o potencial econômico mostra-se diferente entre essas unidades, com implicações para o potencial fiscal de cada uma delas.

Visando solucionar o problema das disparidades da capacidade tributária entre as esferas de governo, utiliza-se o Sistema de Transferências Intergovernamentais, cujo objetivo é superar as desigualdades originadas pela divisão das despesas – externalidades – e pela divisão de receitas – desigualdade da base tributária.

Segundo Barrera e Roareli (1995, p. 130), as transferências intergovernamentais são "[...] um mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre as esferas de governo de igual ou diferente hierarquia, destinadas a complementar as verbas que lhes são necessárias para o adequado cumprimento dos encargos de suas respectivas competências".

Este processo desorganizado de descentralização dificulta o relacionamento entre os entes federados e, com isso, a viabilização de uma possível reforma tributária

O Sistema de Transferências foi formalmente implantado no Brasil na década de 30, com a Constituição de 1934, tendo, a partir daí, uma participação crescente, sendo utilizado nas constituições seguintes.

A Seção VI, do Título VI da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a repartição das receitas tributárias entre as esferas de governo. Por força deste dispositivo constitucional, uma parte substancial dos impostos federais, recolhida aos cofres do Tesouro Nacional, e uma parte dos impostos estaduais, recolhida pelo Tesouro Estadual, encontram-se previamente destinadas aos municípios.

Embora centralizadora, a Constituição de 1967 ratificou o Sistema de Transferências incluído na Emenda Constitucional nº 18, de 1965, liquidando, de uma vez, com o antigo Sistema de Cotas-Parte e criando os Fundos de Participação (Fundo de Participação dos Estados – FPE, e o Fundo de Participação dos Municípios – FPM). Acabou-se com o antigo critério de ajuda federal através de cotas iguais entre os diversos municípios brasileiros e teve início a distribuição do FPE, que leva em consideração a área, a população e a renda *per capita* dos estados e do FPM, que contempla apenas o número de habitantes dos municípios (ARAÚJO, 1973).

Os Fundos de Participação dos Estados e Municípios são formados pelas receitas decorrentes da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, em percentuais definidos pela Constituição e pelas Emendas Constitucionais a partir de 1966, conforme indicado abaixo:

Os recursos destinados a estes fundos correspondiam, no início, a 10% do IR e 10% do IPI. Com o Ato Complementar 40/68, estes percentuais foram reduzidos à metade e foi constituído um fundo especial (FE) equivalente a 2%, a partir de 1969, implicando, com isso, uma maior centralização de recursos em mãos da União. A partir de 1976, estes percentuais foram elevados consideravelmente, atingindo, em 1993, o montante de 44% (FPM + FPE).

Os critérios de repartição dos montantes entre os estados e os municípios foram definidos conforme a legislação atual. Para o cálculo do coeficiente do FPE, são levadas em consideração a extensão territorial, a população e a renda *per capita* de cada estado, cabendo ao Tribunal de Contas da União

Quadro 1

Percentual de Participação: (IPI + IR) ¹

Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Const. 18/65	10,0%	10,0%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,0%	5,0%
1976	Emenda Const. 5/75	6,0%	6,0%
1977	Idem	7,0%	7,0%
1978	Idem	8,0%	8,0%
1979/80	Idem	9,0%	9,0%
1981	Emenda Const. 17/80	10,0%	10,0%
1982/83	Idem	10,5%	10,5%
1984	Emenda Const. 23/83	13,5%	12,5%
1985	Idem	16,0%	14,0%
1985/88*	Emenda Const. 27/85	17,0%	14,0%
1988	Const. Federal de 1988	20,0%	18,0%
1989	Idem	20,5%	19,0%
1990	Idem	21,0%	19,5%
1991	Idem	21,5%	20,0%
1992	Idem	22,0%	20,5%
1993	Idem	22,5%	21,5%

Fonte: Constituição Federal e Emendas
* até 04/10/1988

(1) Incluem-se nos montantes dessas receitas todos os adicionais cobrados sobre os impostos (correção monetária, juros, multas, dívida ativa etc.).

(TCU) calcular e divulgar os coeficientes individuais de participação da seguinte forma: 5% de forma proporcional à superfície de cada unidade da Federação e 95% proporcional ao coeficiente individual, resultante do fator população pelo fator inverso da renda *per capita* de cada estado.

Do total do FPE, 85% são destinados aos estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15% são destinados aos estados da Região Sul e Sudeste (Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989).

O FPM, por sua vez, também é definido pela legislação atual e calculado pelo Banco do Brasil S.A, após a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) informar sobre o montante global a ser distribuído no país. O cálculo do valor da cota-parte de cada município tem como critério apenas o número de habitantes.

Do total do FPM, 10% são destinados aos municípios das capitais, 86,4% aos demais municípios e 3,6%, adicionalmente, aos municípios com uma população superior a 156.000 habitantes, excluídas as capitais.

O PROCESSO DESORDENADO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A questão fundamental do federalismo fiscal é a da descentralização. A evolução do federalismo no

Brasil se deu com a alternância de períodos de centralização com períodos de descentralização. Segundo Santos (1997), a Federação nunca se firmou, ou seja, os estados e municípios sempre tiveram, uma participação diminuta frente à União. Além disso, o desenvolvimento desigual do país, marcado pelo crescimento acelerado da região centro-sul e o atraso das outras regiões, tem fragilizado o sistema federativo brasileiro ao longo da sua existência.

O processo de descentralização fiscal no país está baseado no sistema de transferências intergovernamentais, notadamente o FPE e o FPM. Embora esse sistema tenha sido iniciado em fins dos anos de 1960, com a Constituição de 1967, é a partir da Constituição Federal de 1988 que esse instrumento tornou-se mais evidente, sendo responsável pelo aumento de recursos para as esferas subnacionais.

A participação relativa das três esferas de governo na arrecadação tributária mostra, por outro lado, uma marcante presença da União em relação aos estados e municípios (Tabela 1). Isto se deve ao fato dos mais importantes impostos cobrados no país serem de competência da União (renda, lucros, ganhos de capital e faturamento). A receita tributária própria dos municípios está assentada, praticamente, sobre dois tributos – o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e o ISS (Imposto sobre a Venda de Serviços) –, com características extremamente urbanas, implicando, desta maneira, que a sua eficácia se concentra nas capitais e nas maiores cidades. Mesmo assim, observa-se uma participação crescente dos municípios na arrecadação, após o ano de 1988, revelando, com isto, um aumento do esforço arrecadatório dos mesmos. A par-

Tabela 1
Brasil: Participação dos Três Níveis de Governo na Arrecadação (%)

Períodos	União	Estados	Municípios
1970 - 1980	65,8	22,6	2,5
1980 - 1988	73,7	23,5	2,8
1988 - 1995	67,3	28,5	4,3

Fonte: Varsano, 1997.

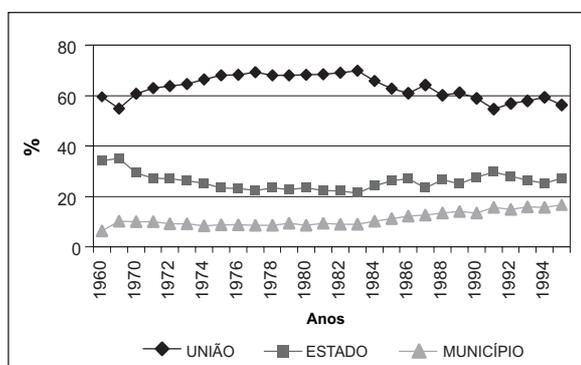
O desenvolvimento desigual do país, marcado pelo crescimento acelerado da região centro-sul e o atraso das outras regiões, tem fragilizado o sistema federativo brasileiro ao longo da sua existência

ticipação relativa, que, no período de 1970 a 1980, situou-se em 2,5%, em média, passou a elevar-se para 4,3% no período, após 1988.

Este esforço se torna mais significativo quando se considera que a União, em decorrência das perdas verificadas nas suas receitas disponíveis, criou novos tributos (Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas e o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira – IPMF) e elevou as alíquotas da Cofins, de 0,5% para 2%, e do Imposto sobre Movimentação Financeira. Em novembro de 1998, foram unificadas as bases da Cofins e do PIS e elevou-se, mais uma vez, a alíquota da primeira dessas contribuições, passando de 2% para 3%.

A crescente importância dos municípios no federalismo fiscal brasileiro pode ser melhor observada ao ser analisada a crescente participação dos mesmos na receita disponível. A afirmação usual de que os municípios foram os maiores beneficiados com a Constituição de 1988 pode ser constatada quando se examina a Tabela 2. No entanto, o processo de descentralização das receitas é anterior à Constituição de 1988, sendo impulsionado a partir de 1984, como mostra o Gráfico 1. Segundo Afonso e Raimundo (1998), os constituintes promoveram a regulamentação, regularização e o aprofundamento do processo, consolidando uma tendência da década de 1980.

Gráfico 1
Brasil: Participação dos Níveis de Governo na Receita Disponível



Fonte: Varsano, 1997

Apesar dos aumentos consideráveis da receita disponível para o conjunto dos municípios, o fato mais preocupante é a contínua dificuldade enfrentada e a necessidade, cada vez maior, de recursos para fazer frente às demandas sociais.

Tabela 2

Brasil: Participação dos Três Níveis de Governo na Receita Disponível (%)

Períodos	União	Estados	Municípios
1970 - 1980	60,0	22,7	8,2
1980 - 1988	65,4	23,5	10,5
1988 - 1995	58,1	27,0	14,9

Fonte: Varsano, 1997.

Conforme se pode observar, a Constituição Federal de 1988 elevou a participação dos estados e dos municípios nos recursos fiscais, diminuindo, conseqüentemente, a parcela da União. Enquanto esta parcela se situava em 60,0% no período 1970/80, 65,4% no período 1980/88 e 58,1% no período 1988/95 (ver Tabela 2), indicando claramente um decréscimo, os municípios obtiveram, nos respectivos períodos, 8,2%, 10,5% e 14,9%, revelando um ganho. Os estados também aumentaram a sua participação no período em consideração. Embora este processo de descentralização seja visível, especialmente quando se toma por base a evolução das receitas, o lado da despesa (obrigações) não aparece tão claramente.

Na realidade, o que vem ocorrendo no Brasil, notadamente a partir da década de 80, quando a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro se agravou sobremaneira, é um processo de descentralização forçada, desorganizada e silenciosa, que se intensificou a partir da Constituição de 1988.

Este processo vem sendo analisado por alguns pesquisadores preocupados com esta questão. Afonso e Raimundo (1998, p. 7) assinalam que ao “contrário da descentralização da receita, que contou com as regras explícitas no texto constitucional, a assunção dos gastos pelos estados e sobretudo municípios ocorreu de forma implícita, em função da crise fiscal da União”.

Esta característica do processo de descentralização brasileiro decorreu, fundamentalmente, do caráter eminentemente político do processo de reforma constitucional. O principal objetivo da reforma foi o fortalecimento da Federação, invertendo, frontalmen-

te, as características da Constituição anterior, que se pautava na centralização dos recursos por parte da União, exigindo, no que diz respeito às finanças públicas, o aumento do grau de autonomia dos estados e dos municípios e a descentralização dos recursos tributários disponíveis, acompanhada das transferências de encargos da União para aquelas unidades (VARSANO, 1997).

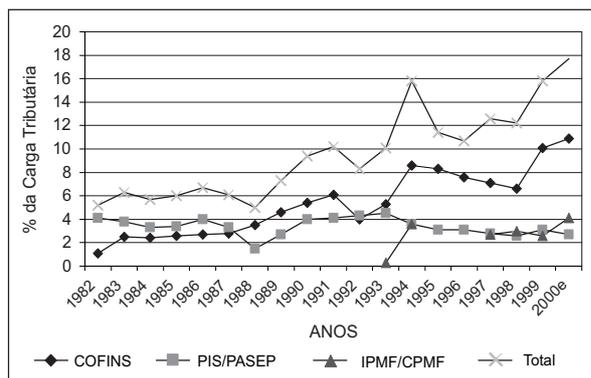
Porém, não é bem isso o que ocorreu. O processo de redemocratização do país já estava em curso, tendo sido iniciado pelas esferas inferiores de governos, com a eleição para prefeitos e governadores no início dos anos 80, ficando a eleição direta para presidente da República para os finais da mesma década (1989). Assim, houve uma reação dos estados e dos municípios em decorrência dos anos de autoritarismo vividos até então. Segundo Afonso (1997), “[...] ocorreu uma identificação entre a luta contra o autoritarismo e a luta pela descentralização”, deixando a União sem defensores durante o processo de elaboração da nova Carta. Tal conjectura é compartilhada também por Santos (1998, p. 18), assinalando que houve uma

[...] articulação política da base municipalista – a partir das lideranças de governadores e de bancadas federais – [impondo] um tipo de negociação no processo de reforma tributária que rompeu com as estruturas regionais, político-partidárias e ideológicas. Isto possibilitou um pacto entre estados e municípios, no sentido de promover a descentralização de recursos sem, entretanto, complementá-la com a discussão para a definição de competências, a partir do novo formato tributário e da nova estrutura de distribuição de recursos entre as esferas de governo.

Por causa disso, segundo ele, o pacto federativo teria saído “capenga”. O resultado foi o agravamento do desequilíbrio do setor público. A partir daí, a União, visando minorar as suas perdas em virtude da nova conformação do federalismo fiscal, passou a: a) ampliar as alíquotas dos impostos e das contribuições já existentes, principalmente aquelas não sujeitas à partilha com as demais esferas de governo; b) criar novos impostos (Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras – IPMF) e; c) desobrigar-se das políticas públicas. Assim, mesmo que de forma desorganizada, os estados e, principalmente, os municípios passaram a assumir responsabilidades que, até o momento, não estavam acostumados.

A situação indicada nos itens a e b podem ser visualizadas no Gráfico 2. A partir de 1988, a participação do PIS/Pasep, da Cofins e da CPMF cresceu de forma significativa, saltando de um patamar de 5%, em 1988, para quase 18% em 2000.

Gráfico 2
Participação do PIS/Pasep, da Cofins e da CPMF na Receita Tributária 1982/2000



Fonte: Araújo, 2001

Para mostrar o processo de desobrigação do governo federal com relação aos gastos, indicados, anteriormente, no item c, serão utilizados os dados da Formação Bruta do Capital Fixo (FBK) da Sudene, relativos ao Estado da Bahia e ao conjunto dos seus municípios. A Tabela 3 mostra a Formação Bruta de Capital Fixo do Setor Público¹ para o Estado da Bahia, segundo as três esferas políticas. Para facilitar a visualização das mudanças observadas, dividiu-se a participação dos investimentos públicos no Produto Interno Bruto (PIB) do Estado em três subperíodos, conforme serão apresentados na tabela a seguir.

Tabela 3
Bahia: Participação dos Investimentos Públicos no Produto Interno (%) 1975-1995

Períodos	Esferas Políticas			Total
	Federal	Estadual	Municipal	
1975 - 1980	10,50	4,70	0,80	16,10
1980 - 1988	5,60	3,10	0,80	9,50
1988 - 1995	3,50	2,40	1,40	7,30

Fonte: Sudene/DPO/IPL/Contas Regionais. Os dados do PIB foram retirados de SEI (1996).
Elaboração própria

¹ O capital fixo é definido como um "[...] conjunto de meios materiais de produção elaborados, capazes de serem utilizados em períodos sucessivos do processo produtivo". Maiores detalhes consultar SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (1998).

Com relação ao PIB do Estado, os dados revelam, para o conjunto das esferas, o declínio dos investimentos públicos de um subperíodo para outro. No entanto, tomando-se estas participações separadamente, por esferas de governo, observa-se que, enquanto a União e o estado sofrem uma redução, a participação dos municípios se mantém praticamente constante nos subperíodos de 1975-80 e de 1980-88, quase dobrando a sua participação após a Constituição de 1988.

A Tabela 4 abaixo informa sobre a participação relativa das esferas governamentais nos investimentos públicos para o estado. Pode-se observar que é marcante a participação dos municípios nestes investimentos. Entre os anos de 1975 e 1980, os municípios participavam com 5,3% nos investimentos públicos e, a partir de 1988, este processo tomou um grande impulso, passando de 8,3% no subperíodo 1980-88 para 18,9% no subperíodo seguinte. Este comportamento ocorreu em detrimento da participação da União, que reduziu a sua participação de 65,3%, entre 1975 e 1980, para 49,1%, entre 1988 e 1995.

Tabela 4
Bahia: Participação das Esferas Governamentais nos Investimentos Públicos (%)

Períodos	Esferas Políticas			Total
	Federal	Estadual	Municipal	
1975 - 1980	65,30	29,40	5,30	100,00
1980 - 1988	59,60	32,10	8,30	100,00
1988 - 1995	49,10	32,10	18,90	100,00

Fonte: Sudene/DPO/IPL/Contas Regionais.
Elaboração própria

CONCLUSÕES

Embora a Constituição Federal de 1988 não apresente nenhuma importante inovação tributária para os municípios, as receitas e os gastos sofreram uma significativa elevação no período estudado. Estes aumentos decorreram, em grande parte, do processo de descentralização dos recursos, que já vinha ocorrendo bem antes da reforma constitucional, constituindo-se na questão central destas mudanças.

Este processo de descentralização ocorreu baseado no Sistema de Transferências Constitucionais da União para os estados e, principalmente, para os

municípios. Estes últimos foram duplamente beneficiados em virtude das modificações do FPM, recebidas do governo federal, e das cotas de ICMS, recebidas dos estados. Os recursos destinados ao FPM, constituídos pelo IPI e IR, foram significativamente aumentados, em decorrência da elevação do percentual de participação, que passou de 5%, em 1970, para os atuais 22,5%. As transferências de ICMS (antigo ICM) aos municípios, maior imposto arrecadado no país, de competência dos estados, além da ampliação da sua incidência na Constituição em vigor, passaram de 20% para 25%.

Desta forma, a Constituição Federal de 1988 promoveu uma forte descentralização tributária em favor das esferas subnacionais, sendo os municípios os maiores beneficiados, posto que tiveram aumentada a sua participação na receita disponível global.

Embora as receitas das esferas subnacionais, em particular dos municípios, tenham aumentado consideravelmente, a partir da Constituição Federal de 1988, as dificuldades dos municípios continuaram a existir e, em alguns deles, a situação foi agravada. Este fato se deu, sobretudo, pelo processo de descentralização forçada e desordenada (desobrigação do governo federal com relação aos gastos públicos estaduais e, especificamente, com os gastos públicos municipais), resultante de políticas restritivas do governo federal, visando conter o déficit público.

As dificuldades enfrentadas pelo governo federal, em razão da crescente dívida pública e da incompatibilidade entre a folha salarial e as receitas correntes da maioria dos estados brasileiros, fizeram com que os municípios, beneficiados em razão do aumento da receita disponível, ampliassem a sua atuação, com vistas a atender as crescentes demandas sociais. Este processo de descentralização vem ocorrendo de forma desordenada em razão da falta de critérios que indiquem as responsabilidades de cada ente federalista, para que possa melhor atender aos princípios de eficiência econômica quanto a alocação, distribuição e estabilização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, José R. R.; RAIMUNDO, Júlio C. M. *Financiamento descentralizado das políticas sociais no Brasil*. 1998. Mimeo.
- AFFONSO, Rui de B. A. *Os estados e a descentralização no Brasil*. São Paulo: Fundap, 1997. (Sumário Executivo).
- ARAÚJO, A. B.; HORTA, M. H. T. T.; CONSIDERA, C. M. *Transferências de impostos aos estados e municípios*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1973. (Relatório de pesquisa, 16).
- ARAUJO, E. *Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente*. Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001. (Informe SF, 29).
- BARRERA, Agla W.; ROARELI, Maria L. de M. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de B. A.; SILVA, Pedro L. B. (Orgs.). *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap; Editora da Universidade Paulista, 1995. (Federalismo no Brasil).
- BRASIL. (Constituição 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Salvador: Egba, 1988.
- SANTOS, Luiz C. Ribeiro. Federalismo no Brasil e desequilíbrios regionais. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador: SEI, n. 37, jun. 1997.
- SANTOS, Reginaldo S. Finanças municipais e possibilidades de descentralização no plano da região nordeste. In: SOARES, J. Arlindo (Org.). *O orçamento dos municípios do Nordeste brasileiro*. Recife: Paralelo 15, 1998.
- SHAH, Anwar. *Fostering responsive and accountable governance: lessons from decentralization experience*. Washington, DC.: World Bank, 1997.
- SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE. *Formação bruta de capital fixo do setor público – Nordeste do Brasil*. Recife: Sudene, 1998.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Bahia – desenvolvimento recente: Resumo executivo. Salvador: SEI, 1996.
- VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 27, n.1, p.1-40, abr. 1997.

O FPE e os desequilíbrios regionais

Anna Cristina Rollemberg Nascimento*
Carlos Fernandes de Oliveira**

Resumo

Em estados organizados de forma federativa, as transferências intra-governamentais têm grande importância para garantir às suas unidades a provisão para a prestação de bens e serviços públicos à sua população. No caso do Brasil, onde as desigualdades entre as regiões são acentuadas e a capacidade contributiva não existe de forma homogênea, os recursos transferidos pelos entes federativos de maior porte são fundamentais para a garantia da autonomia financeira, princípio do federalismo. Este trabalho apresenta de forma resumida o conteúdo da monografia do Curso de Especialização em Finanças Públicas da Universidade Federal da Bahia, ministrado sob o patrocínio da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. Trata especificamente do Fundo de Participação dos Estados (FPE), seus critérios de rateio, aspectos redistributivos e sociais. Apresenta a formação histórica do sistema de transferências e demonstra a evolução da participação do FPE e FPM no total arrecadado pela União desde 1988. Este estudo realiza também comparações entre os recursos transferidos em função do dispositivo constitucional e as transferências feitas voluntariamente pela União, demonstrando que os efeitos redistributivos e sociais dos fundos constitucionais são amortecidos em função de outros mecanismos criados pelo governo central.

Palavras chave: federalismo; redistribuição; desigualdades.

INTRODUÇÃO

Num estado unitário, onde há apenas um nível de governo, não há o que se discutir em termos de

Abstract

In States with a federative organization, the intra-governmental grants are highly important to assure to their units the rendering of public goods and services to their populations. In Brazil's case, where there is a great imbalance amongst regions without a homogeneous contributive capacity, the resources granted from high bulk federative units are essential to assure the financial autonomy, which is the principle of federalism. This paper presents a summarized version of the monograph of the Specialization Course in Public Finances from the Federal University of Bahia, which was sponsored by the Secretariat of Finances of the State of Bahia. It deals specifically with the States Participatory Funds (FPE), its criteria of proportion, as well as its redistribution and social features. It presents the historical background of the grants system and shows the evolution of the FPE and the FPM's participation in the total collected by the Federation since 1988. This study makes comparisons between the resources that were transferred according to the institutional mechanism and the volunteer Federation grants. Thus, it demonstrates that the redistribution and social effects of the constitutional funds are weakened according to other mechanisms created by the central government.

Key words: federalism; redistribution; inequalities

divisão da arrecadação tributária. O poder de tributar é do governo e o critério de aplicação dos recursos nas diversas regiões é determinado no orçamento governamental. Ainda que constitucionalmente possam ser estabelecidos critérios de alocação de recursos, visando reduzir eventuais desigualdades regionais, pessoais ou carências específicas em determinados setores, tais critérios configuram-se apenas como parâmetros para a alocação de verbas orçamentá-

* Administradora de Empresas e bacharel em Direito, auditora fiscal e assessora da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

** Administrador de Empresas, auditor fiscal e assessor da Superintendência de Administração Financeira da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

as, uma vez que as administrações regionais, caso existam, são apenas departamentos do governo, sem autonomia política ou administrativa.

Tratando-se de uma federação, a repartição da receita tributária assume uma configuração totalmente diversa e mais complexa. Uma federação pressupõe a existência de um governo, central ou nacional, e de outros níveis de governos regionais ou subnacionais dotados de certo grau de autonomia. Como se sabe, o conceito de autonomia está intimamente ligado à capacidade de geração de receitas próprias e liberdade de deliberar quanto aos critérios de alocação de gastos.

Uma preocupação importante no desenho de sistemas tributários em regimes federativos, como é o caso brasileiro, é assegurar o necessário equilíbrio entre a repartição de competências para a instituição e cobrança de tributos e a autonomia financeira dos entes federados. Em tese, a repartição das competências deveria guardar uma estreita relação com o alcance territorial das principais bases tributárias, de modo a estabelecer laços sólidos de responsabilidade entre o governo e o cidadão-contribuinte-eleitor e a limitar as possibilidades de deslocamento do contribuinte para evitar o pagamento do imposto (REZENDE, 1999, p. 1).

O sistema tributário, portanto, deve atribuir a quem tem autonomia para gastar a responsabilidade pela arrecadação. Por esse princípio, não se admitiriam unidades federadas que não fossem capazes de se auto-sustentar. Autonomia estaria, então, intrinsecamente ligada à capacidade de geração de receitas próprias. Não se está querendo dizer que uma unidade federada não possa receber recursos através de transferências de outras instâncias governamentais, mas que estas transferências não podem se constituir na base de sustentação da unidade. As transferências devem ter origem e destinações plenamente justificáveis conforme o desenho do sistema tributário, mas nunca serem livres e tornarem-se a base de subsistência da unidade.

Uma preocupação importante no desenho de sistemas tributários em regimes federativos, como é o caso brasileiro, é assegurar o necessário equilíbrio entre a repartição de competências para a instituição e cobrança de tributos e a autonomia financeira dos entes federados

Vincular o privilégio de gastar ao ônus de arrecadar tem um efeito colateral extremamente positivo, qual seja o reforço da cidadania. O cidadão fica muito mais ciente dos seus direitos quando identifica e está próximo da instância que lhe impõe a obrigação de pagar impostos e passa a exigir a melhor aplicação dos recursos.

Na prática, obviamente, a situação é bem mais complicada. Diferenças regionais, variações na capacidade contributiva, maior ou menor densidade demográfica etc. levam geralmente a situações em que a aplicação desse princípio não assegura o equilíbrio desejado entre os entes federados.

O sistema de transferências intergovernamentais é, assim, o arremate final do sistema tributário em uma federação. É através das transferências de recursos entre os diversos níveis governamentais que se busca o equilíbrio fiscal das unidades federadas, eventuais distorções nas capacidades de arrecadação, promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas etc. (FUNDAP, 1999, p. 6).

BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS NO BRASIL

No Brasil, vigora um complexo sistema de transferência de recursos entre os entes federados. Existem as chamadas transferências constitucionais e as voluntárias, os fundos constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste etc. Três tipos de transferências, contudo, são mais representativas: o Fundo de Participação dos Estados – FPE; o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, ambos repassados pela União e, no âmbito dos estados, o repasse de 25% da arrecadação do ICMS para os municípios.

O Fundo de Participação dos Estados – FPE, cuja origem remonta a reforma tributária de 1967, quando pela primeira vez foi introduzido na Federação brasileira um sistema de partilha de recursos intergovernamentais, ganhou relevante importância a partir da Constituição de 1988.

Embora a Constituição de 1946 tenha introduzido o que se poderia chamar de “primeiro programa de ajuda federal sistematizado” para unidades federadas, através da destinação de 10% da arrecadação do Imposto de Renda para distribuição em partes iguais entre os municípios, exceto as capitais (GREMAUD, 1999, p. 13), os registros existentes indicam que tais fluxos eram freqüentemente reduzidos ou até mesmo interrompidos, funcionando mais como um programa de socorro, em situações de emergência, ou com fortes conotações políticas, de modo que não podia se constituir uma efetiva base de fluxo regular para a prática orçamentária dos governos subnacionais.

Após mais de 20 anos de regime militar, com larga prevalência dos poderes do governo central sobre os estados e municípios, a Constituição de 1988 determinou uma tendência de aumentar os poderes e os recursos dos estados e municípios, talvez julgando ser essa a forma de fortalecer o sistema federativo. Após mais de 20 anos de governos não democráticos, a sociedade estava ansiosa por maior participação, pela descentralização dos poderes e por um sistema federativo mais forte (ALMEIDA; COSTA, 2001, p. 32).

Houve uma clara tendência de vincular as receitas da União para fortalecer o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios, que já existiam, e para criação dos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro Oeste. Foram vinculadas receitas da União também para despesas específicas, a exemplo das vinculações para a educação, saúde e previdência social.

Os estados e municípios foram contemplados com maior quinhão da receita tributária, mas a descentralização de obrigações não se deu na mesma proporção. Ou seja, houve uma reforma fiscal apenas pelo lado da receita, mantendo-se a mesma configuração para as despesas. A União, assim, continuou com todos os encargos anteriores e com uma grande redução de suas receitas¹.

Estava evidente, para quem estuda as finanças públicas, que a União teria que encontrar mecanis-

mos que viabilizassem o seu equilíbrio orçamentário, quer fosse pelo lado do aumento da arrecadação, o que foi feito através da criação de novos tributos não compartilhados, quer fosse pela transferência para estados e municípios de parte dos encargos que até então assumia integralmente, a exemplo do que foi feito com os gastos com a saúde.

Até 1994, o equilíbrio orçamentário da União ainda pôde ser mantido com ajuda dos efeitos inflacionários (ganhos com o atraso no pagamento de faturas, retardamento no reajuste dos salários dos servidores, enfim, o chamado imposto inflacionário). Após o Plano Real e a relativa estabilidade econômica, outros mecanismos se mostraram necessários. O Fundo Social de Emergência – FSE², depois Fundo de Estabilização Fiscal – FEF, que vigorou de 1994 a 1999, e a atual Desvinculação das Receitas da União – DRU³ são mecanismos instituídos por emendas constitucionais, que objetivam dar maior fôlego financeiro à União.

É interessante salientar que para serem aprovadas emendas constitucionais, como as que instituíram os mecanismos acima relacionados, são necessários quoruns especiais nas duas casas do Congresso, onde todos os membros representam estados ou municípios, onde estão suas bases eleitorais, já que a União não tem representação parlamentar. Depreende-se daí que pelo menos dois fatores devem influir no posicionamento dos congressistas: os acordos políticos dos partidos que compõem a base de apoio ao governo e o claro reconhecimento da real necessidade dos recursos para viabilizar o equilíbrio do orçamento da União. O que não evita que, depois de aprovadas as medidas, estados e municípios passem, a fazer contas do quanto estão perdendo de receita em função desse ou daquele mecanismo.

Durante o processo de elaboração da nova Constituição, ainda na fase do relatório apresentado pela Subcomissão de Tributação, a destina-

¹ Por exemplo, a vinculação do IR e do IPI, para constituição do FPE, passou de 14% para 21,5% após a Constituição. Os chamados impostos únicos sobre combustíveis, energia elétrica e minerais, que eram cobrados pela União, foram incorporados ao novo ICMS de competência estadual.

² O Fundo Social de Emergência foi criado pela Emenda Constitucional Revisora nº 1/1994 e vigorou nos exercícios de 1994 e 1995. A Emenda Constitucional nº 10/1996 determinou que o fundo teria vigor até o final de 1997, com o nome de Fundo de Estabilização Fiscal. Através da Emenda Constitucional nº 17/1997, a vigência do fundo foi prorrogada até dezembro de 1999.

³ Desvinculação das Receitas da União – Emenda Constitucional n.º 27 de 21.03.2000.

ção do IR e do IPI para o FPE foi elevada de 14% para 19,5%, com a inovação de destinar os recursos do FPE exclusivamente para os estados cuja renda *per capita* fosse inferior à média nacional. Nas demais votações, como forma de garantir o acesso de todos os estados ao FPE e, ao mesmo tempo, conciliar os interesses dos constituintes dos estados menos desenvolvidos (francamente majoritários), que não abriam mão dos recursos garantidos pelo “FPE exclusivo”, a opção foi elevar a destinação dos dois impostos até um nível que, se mantidos os critérios vigentes de rateio, a participação das regiões Norte e Nordeste resultaria no mesmo volume de recursos obtidos pelo “FPE exclusivo”. As percentagens do IR e IPI destinadas ao FPE que haviam subido de 14% para 19,5% na Subcomissão chegaram finalmente a 21,5% no Projeto da Comissão Temática (VARSAÑO; AFONSO; REZENDE, apud FUNDAP, 1999, p. 87).

Assim, a Constituição de 1988 fixou em 21,5% o percentual da arrecadação líquida do IR e do IPI a ser destinado para a formação do FPE. Este percentual, contudo, somente viria a ser atingido a partir de 1993, face ao crescimento progressivo estabelecido no inciso II, parágrafo 2º do artigo 34 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A formalização do FPE consta do artigo 159 da Constituição Federal, que determina que a União entregará, do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 21,5% para a formação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

As definições mais importantes, como o critério de rateio, foram remetidas para lei complementar. O artigo 161 estabelece que cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos, especialmente sobre os critérios de rateio, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados.

A formalização do FPE consta do artigo 159 da Constituição Federal, que determina que a União entregará, do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 21,5% para a formação do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.

Foi, portanto, assim, de forma passageira, que foi fixado o objetivo do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, qual seja, o de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados federados.

A lei complementar que viria a regulamentar o FPE foi a de nº 62, de 28 de dezembro de 1989, mais de um ano após a promulgação da Constituição. Nesse intervalo, o FPE continuou a ser distribuído segundo o critério anteriormente vigente, estabelecido pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Importante salientar que a Lei Complementar nº 62 (Brasil, Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989) instituiu um critério provisório que deveria vigorar apenas nos exercícios de 1990 e 1991, assim é que o parágrafo 2º do artigo 2º dessa lei estabelece que “os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990.” Como esta lei específica nunca foi editada, o critério provisório vem sendo utilizado até hoje, amparado nas disposições do parágrafo 3º do mesmo artigo, que diz: “Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar”.

O RATEIO DO FPE

São os seguintes os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados:

- Integram a base de cálculo do FPE, além do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, os respectivos adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativa ou judicialmente, com a correspondente atualização monetária paga;
- Os recursos são distribuídos na proporção de 85% para as unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste

e 15% para as unidades integrantes das regiões Sul e Sudeste.

Esta divisão percentual entre os estados conforme as regiões é na verdade o único critério explícito apresentado na lei pois, a seguir, são fixados diretamente os coeficientes de participação de cada estado e do Distrito Federal, conforme constante no anexo da lei. Não existe no seu corpo nenhuma indicação de como os percentuais foram calculados. Sabe-se, contudo, que eles foram definidos em reunião do Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária, órgão formado pelos secretários de Fazenda de todos os estados e do Distrito Federal. Para determinar os coeficientes, o Confaz contou com os mesmos critérios anteriormente utilizados, estabelecidos no Código Tributário Nacional. De modo a respeitar a divisão percentual por regiões acima descrita – critério que não havia anteriormente - além disso foram feitos ajustes e arredondamentos, como, por exemplo, o que resultou no coeficiente de 1,0000% para o Estado de São Paulo (vide Tabela 1, onde estão discriminados os coeficientes de participação dos estados e a aglutinação por regiões).

A aplicação desse critério de rateio – que associa os critérios de distribuição previstos no Código Tributário Nacional: de destinar 5% proporcionalmente à superfície territorial de cada ente e 95% proporcionalmente à população e ao inverso da renda *per capita*, com a distribuição de 85% para as regiões onde estão as unidades com menor renda *per capita* (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e apenas 15% para as regiões de maior renda – evidencia a preocupação do Confaz e da Lei Complementar de buscar o atendimento do objetivo do FPE, de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados federados.

É importante salientar, conforme já mencionado anteriormente, que a Lei Complementar nº 62/89 institui apenas, como critério de rateio, a divisão de 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15% para o Sul e o Sudeste. Em seguida, passa diretamente para os coeficientes de cada estado sem qualquer explicação de como os mesmos foram obtidos. A afirmação de que a determinação dos coeficientes levou em conta também a área territorial,

Tabela 1
Distribuição do FPE por Regiões/Estados

Região	Estado	% de Participação	% Total da Região
NORTE	Acre	3,4210	
	Amapá	3,4120	
	Amazonas	2,7904	
	Pará	6,1120	
	Rondônia	2,8156	
	Roraima	2,4807	
	Tocantins	4,3400	25,3717
NORDESTE	Alagoas	4,1601	
	Bahia	9,3962	
	Ceará	7,3369	
	Maranhão	7,2182	
	Paraíba	4,7889	
	Pernambuco	6,9002	
	Piauí	4,3214	
	Rio Grande do Norte	4,1779	
	Sergipe	4,1553	52,4551
CENTRO OESTE	Distrito Federal	0,6902	
	Goiás	2,8431	
	Mato Grosso	2,3079	
	Mato Grosso do Sul	1,3320	7,1732
SUB TOTAL I			85,0000
SUDESTE	Espírito Santo	1,5000	
	Minas Gerais	4,4545	
	Rio de Janeiro	1,5277	
	São Paulo	1,0000	8,4822
SUL	Paraná	2,8832	
	Rio Grande do Sul	2,3548	
	Santa Catarina	1,2798	
			6,5178
SUB TOTAL II			15,0000
BRASIL			100,0000

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

a população e a renda *per capita* de cada estado, critérios anteriormente utilizados conforme previsto na Lei nº 5.172/66, ampara-se exclusivamente em pesquisa realizada pelos autores junto ao Confaz.⁴

A discussão que se coloca é se apenas o FPE seria suficiente para promover tal equilíbrio. Obviamente que a resposta seria não. O Fundo de Participação pode ser um dos elementos integrantes de uma política de desenvolvimento regional e de descentralização do desenvolvimento que busque, no longo prazo, a redução das desigualdades entre as regiões do país.

⁴ Maiores detalhes quanto à utilização da área geográfica, população e renda *per capita* no cálculo dos coeficientes pode ser obtido pela leitura dos artigos 86 a 90 da Lei nº 5.172 de 25.10.1966 – Código Tributário Nacional.

Um dos fatores, porém, que poderia dificultar o atendimento do objetivo do FPE já foi mencionado aqui e está intrínseco ao critério de distribuição do Fundo que, sendo fixado provisoriamente em 1989, para vigorar por dois anos, tornou-se um critério fixo, já utilizado há 13 anos e sem perspectiva de alteração. Ao se tornar um critério fixo – que não considera, ou não incorpora as alterações de população e as variações de renda *per capita* das regiões verificadas no decorrer do tempo – poderia levar o Fundo a distanciar-se do seu objetivo principal.

A última alteração do percentual de destinação de recursos para composição do FPE ocorreu em 1993, ainda como resultado das disposições da Constituição de 1988, que determinou a elevação do percentual de 14% para os 21,5% de hoje. Tal alteração, porém, foi implantada de forma progressiva, de modo que o percentual de 21,5% só entrou em vigor a partir de 1993.

Ao deliberarem sobre a destinação de 21,5% das chamadas “receitas compartilhadas”⁵, para constituição do FPE, os constituintes tinham em mãos dados que indicavam que tais receitas representavam 76,2% do total das receitas arrecadadas pela União.

Este era o dado de 1988. A fixação do coeficiente de 21,5% sobre as receitas compartilhadas representava, então, 16,4% do total das receitas arrecadadas pela União.

Esta proporção foi sendo reduzida, em decorrência de diversas medidas posteriores à entrada em vigor da Constituição, até que, em 1994, houve a inversão da relação, com o volume total das receitas não compartilhadas superando, pela primeira vez, as receitas compartilhadas (vide Tabela 2).

Entre 1994 e 1998 houve um certo equilíbrio e a partir de 1999 as receitas não compartilhadas voltam a assumir uma trajetória de crescimento, contra uma tendência de queda das receitas compartilhadas, de tal modo que em 2000 a proporção era de 45,3% de compartilhadas contra 54,7% de não compartilhadas. O FPE representava então 9,7% do total das receitas arrecadadas pela União. Em 2000, o montante total de recursos do FPE distribuído entre os estados montou R\$ 16,2 bilhões. Caso a proporção verificada em 1988 entre as receitas compartilhadas (que servem de base de cálculo para o FPE) e as receitas não compartilhadas tivesse sido mantida, o FPE teria sido de R\$ 27,3 bilhões, ou seja, 68,5% superior.

Cabe ressaltar que não houve queda da arrecadação do Imposto de Renda ou do IPI, tributos que compõem as receitas compartilhadas. O que houve foi um crescimento mais acentuado da arrecadação dos demais tributos, decorrente de uma estratégia da União que, por essa via, procurou alternativas para equilibrar suas contas. Assim, a queda das receitas compartilhadas a que nos referimos é

uma queda relativa, comparativamente com o crescimento da arrecadação total da União e com o das receitas não compartilhadas.

Tabela 2

Participação Percentual dos Tributos na Receita Administrada pela SRF Brasil, 1988, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998 e 2000

Receitas	1988 (%)	1990 (%)	1992 (%)	1994 (%)	1996 (%)	1998 (%)	2000 (%)
BASE DE CÁLCULO DO FPE E FPM	76,2	57,7	60,5	46,8	53,7	52,8	45,3
IR	51,6	37,3	37,4	30,1	36,7	38,9	34,0
IPI	24,6	20,4	23,1	16,7	17,0	13,9	11,3
OUTRAS TRIBUTÁRIAS	23,8	42,3	39,5	53,2	46,3	47,2	54,7
IMP. IMPORTAÇÃO	4,4	3,3	4,4	3,9	4,6	5,6	5,1
IOF	3,7	11,3	6,6	5,9	3,1	3,0	1,9
ITR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2
IPMF/CPMF	0,0	0,0	0,0	8,0	0,0	6,9	8,8
FINSOCIAL /COFINS	8,0	13,0	9,8	17,1	19,5	16,0	23,9
PIS/PASEP	0,0	9,6	11,2	8,4	8,0	6,4	6,0
CSLL	0,0	4,5	6,2	7,2	7,2	6,5	5,6
CONT. PLANO SERVIDOR	0,0	0,0	0,0	2,0	2,8	2,1	2,2
CONT./FUNDAF	0,0	0,4	1,2	0,4	0,4	0,3	0,2
OUTRAS RECEITAS ADM.	7,7	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,8
TOTAL GERAL	100,0						

FONTE: Secretaria da Receita Federal

Obs: 1 - Arrecadação de 1988 a 1990 convertida pelo dólar médio anual

2 - Arrecadação de 1992 a 1994 (até junho) convertida pela URV média mensal

⁵ Receitas compartilhadas são aquelas decorrentes da arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que servem de base de cálculo para os Fundos de Participação dos Estados e Municípios e para os demais fundos constitucionais.

Nota-se que, enquanto caem os impostos compartilhados – Imposto de Renda, que representava 51,6% da arrecadação em 1988, representa apenas 34,0% em 2000 e o IPI cai, relativamente, de 24,6% em 1988 para 11,3% em 2000 – os não compartilhados no seu conjunto crescem de 23,8% em 1988 para 54,7% em 2000. Destaque especial para o Finsocial/Cofins, que passou de 8,0% para 23,9%, e para a CPMF e Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas, que não existiam em 1988 e representam, respectivamente, 8,8% e 5,6% em 2000.

Diversos fatores contribuíram para redução relativa das receitas compartilhadas comparativamente com as não compartilhadas e, especificamente, para a redução, em termos relativos, do valor do FPE transferido para os estados.

Além das medidas de criação e ampliação de contribuições tipo CPMF, Contribuição Social Sobre o Lucro das Empresas etc. são amplamente discutidos entre os técnicos dos governos estaduais e municipais os efeitos de várias medidas que vêm sendo adotadas pelo governo federal que têm como consequência a redução da base de cálculo do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM. Cita-se ainda que a CPMF e a Contribuição Social Sobre o Lucro das Empresas ampliam o universo das receitas não compartilhadas mas, por outro lado, deformam o Sistema Tributário Nacional com o crescimento de impostos indiretos, incidentes em cascata, aumentando o custo das empresas, em detrimento do Imposto de Renda, tributo direto, progressivo e, portanto, com mais probabilidade de promover uma melhor distribuição da carga tributária e maior justiça social,

É notório o crescimento relativo acentuado das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal – SRF, comparativamente com o menor crescimento da arrecadação da receita do IR e IPI, que compõem a base de cálculos dos fundos de participação.

A perda relativa da importância do IPI e do IR no montante da arrecadação federal é um fato incontestável e de fácil comprovação. A Tabela 2, cujos dados foram coletados do *site* da Secretaria da Receita Federal, evidencia este fato.

Além da mudança do perfil da arrecadação da União, outros fatores contribuíram também para a redução do FPE. De 1994 a 1999, por exemplo, vigoraram as emendas constitucionais que estabeleceram o FSE e posteriormente o FEF. Instituídos como mecanismos de desvinculação de receitas, tinham o claro objetivo de evitar distribuição de receitas arrecadadas pela União, conforme previsto constitucionalmente, de modo a propiciar maior fôlego financeiro para a União.

O FPE, constituído de parte da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, tributos que foram incluídos na constituição do FSE e FEF, foi, obviamente, prejudicado, tendo o seu valor reduzido entre 1994 e 1999, em média, R\$ 1,2 bilhões por ano. (vide Tabela 3).

Tabela 3

Recursos destinados ao FSE/FEF
Brasil, 1998-1999

(R\$ mil)

Exercício	Receitas destinadas ao FSE/FEF	Redução do FPE 21,5%
1998	5.685.083,6	1.222.293
1999	6.298.446,8	1.345.166

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

FATORES QUE SE CONTRAPÕEM AOS OBJETIVOS DO FPE

O equilíbrio sócio-econômico, objetivo do FPE, estabelecido no Artigo 161 da CF/88, para ser alcançado, depende de uma política de desenvolvimento regional e de descentralização do desenvolvimento, que busque, no longo prazo, a redução das desigualdades entre as regiões. O FPE é apenas um dos elementos que devem compor essa política.

O que se pode observar no período pós-Constituição é que o FPE, fortalecido legalmente pelo montante dos recursos que lhe são destinados, com a elevação do percentual de 14% para 21,5%, pela vontade dos constituintes, vem, como foi visto acima, ao longo do tempo, sendo objeto de várias medidas que visam à sua contenção ou redução, como se na prática se pretendesse alterar a vontade dos constituintes.

A seguir citamos, apenas a título de exemplo, alguns fatores que se contrapõem aos critérios redistributivos do FPE:

Transferências Voluntárias – Além das chamadas transferências constitucionais, assim enten-

didadas aquelas previstas no texto constitucional, existem no Brasil pelo menos mais dois outros tipos de transferências. As chamadas transferências legais, aquelas, obviamente, determinadas por leis, e as chamadas transferências voluntárias.

As transferências voluntárias, como o próprio nome indica, dependem unicamente da vontade do governante e da existência de disponibilidade orçamentária. São amparadas em convênios entre a União e os estados e/ou municípios, já que a nossa federação tem esta peculiaridade: – os estados e os municípios, juntamente com a União, são entes federados, podendo a União firmar convênios com os estados ou diretamente com os municípios. Como nos orçamentos existem verbas, em montantes relevantes, destinadas a programas e projetos sem especificação de localização, é a vontade do governante e os acordos políticos que determinam onde os recursos serão aplicados. Tais aplicações, freqüentemente, fogem à regra daquilo que poderia ser considerado uma lógica econômica ou social.

Na Tabela 4 estão apresentados os valores repassados aos estados, a título de transferências voluntárias, de 1996 a 2000, período que está disponível para consulta. Pode-se observar que a proporção está longe de acompanhar a orientação de distribuição do FPE. A região Norte, por exemplo, que recebe 25,37% do FPE foi contemplada, em 2000, com apenas 11,3% das transferências voluntárias, enquanto que o estado de São Paulo recebeu individualmente 16,4% do total. A região Sudeste, onde estão os estados mais prósperos da União, foi beneficiada com 28,9% das transferências voluntárias, inferior apenas à região Nordeste,

que recebe 52,46% do FPE e foi beneficiada com recursos equivalentes a 39,2%, provenientes de convênios com a União.

Outros subsídios concedidos pela União para estados e municípios – enquanto os valores das transferências constitucionais são amplamente divulgados e, portanto, acessíveis a todos, outros tipos de transferências ou de benefícios, embora não se possa dizer que estão ocultos, têm divulgação mais restrita e, por vezes, são de conhecimento apenas de técnicos e especialistas.

Considerando, então, a existência dos fundos constitucionais, que asseguram a remessa de maior volume de recursos para as regiões mais carentes do país e a maior visibilidade e divulgação desses dados, pode parecer que aquelas regiões efetivamente recebem maior volume de recursos federais. Com a Tabela 5 pretende-se demonstrar que nem sempre isso é verdade.

Nessa tabela estão demonstrados os valores dos títulos emitidos pela União para assumir dívidas de estados, municípios e para saneamento de bancos estaduais. Embora não seja uma transferência a fundo perdido, esse tipo de renegociação de dívidas é um grande subsídio para os estados e municípios, pois lhes permite trocar dívidas de curto prazo e a custo de mercado, que são assumidas pela União, por operações contratuais de longuíssimo prazo e a custos subsidiados. A diferença de custos é, obviamente, assumida pela União.

Deve-se observar que o benefício é muito maior que a simples diferença de custos. Esse é apenas o benefício mais visível e de mais fácil mensuração. O maior benefício é o efeito multiplicador no campo

TABELA 4
Transferências Voluntárias Por Estados/Regiões
Brasil, 1996-2000

Estados/ Regiões	1996		1997		1998		1999		2000	
	Valor	%								
REGIÃO NORTE	241.813	10,2	440.821	12,9	417.757	10,2	259.985	8,9	305.033	11,3
REGIÃO NORDESTE	678.802	28,7	1.128.848	33,0	1.636.539	40,1	1.260.502	43,1	1.060.511	39,2
REGIÃO CENTRO-OESTE	322.154	13,6	458.057	13,4	449.109	11,0	330.051	11,3	288.113	10,7
REGIÃO SUDESTE	824.577	34,9	1.100.539	32,1	1.291.314	31,6	886.729	30,3	781.323	28,9
Demais Estados	430.542	18,2	533.812	15,6	714.140	17,5	417.328	14,3	337.151	12,5
SÃO PAULO	394.036	16,7	566.726	16,5	577.175	14,1	469.401	16,0	444.172	16,4
REGIÃO SUL	298.903	12,6	296.555	8,7	286.407	7,0	190.458	6,5	269.209	10,0
TOTAL BRASIL	2.366.250	100,0	3.424.820	100,0	4.081.126	100,0	2.927.725	100,0	2.704.188	100,0

Fonte: SIAFI Gerencial

TABELA 5Emissões da União Para Renegociação de Dívida dos Estados e Municípios
Brasil, 2000

(R\$ mil)

Região	Emissão Para Renegociação de Dívidas dos Estados	Emissão Para Saneamento de Bancos Estaduais	Emissão Para Renegociação de Dívidas dos Municípios	Soma	%
NORTE	739.448	1.240.166	374	1.979.988	1,31
NORDESTE	4.681.001	4.375.963	513.469	9.570.433	6,33
CTO OESTE	4.749.308	729.322	151.523	5.630.153	3,72
SUB-TOTAL	10.169.757	6.345.451	665.366	17.180.574	11,36
SUDESTE	91.910.994	4.958.552	15.565.236	112.434.782	74,34
SUL	13.473.902	8.020.031	133.124	21.627.057	14,30
SUB-TOTAL	105.384.896	12.978.582	15.698.360	134.061.839	88,64
TOTAL GERAL	115.554.653	19.324.033	16.363.726	151.242.412	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (<http://www.stn.fazenda.gov.br>)

econômico e social dos investimentos feitos com recursos públicos a custos beneficiados e, como se pode observar pela análise da Tabela 5, as regiões mais desenvolvidas foram as que mais se endividaram e presumivelmente, portanto, fizeram maiores investimentos, depois assumidos pela União a um custo inferior ao de mercado, socializando, assim, para toda a nação, o ônus de financiar o desenvolvimento das regiões mais desenvolvidas.

Pela análise dos dados da tabela, pode-se observar que as regiões mais carentes, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que recebem 85% do FPE, receberam apenas 11,36% desses recursos, enquanto que as regiões Sul e Sudeste ficaram com 88,64%.

Os estados mais ricos da União, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, foram os mais beneficiados, recebendo 47,28%, 14,85% e 11,71%, respectivamente. Todos esses estados, individualmente, receberam mais recursos que o total destinado às três regiões mais carentes acima citadas.

O Estado de São Paulo, que recebe 1% dos recursos do FPE, aproximadamente R\$ 162 milhões por ano, considerando os valores de 2000, foi beneficiado com R\$ 71,5 bilhões ou o equivalente a 441 anos de FPE. O Estado da Bahia, com o coeficiente de 9,3962% sendo o que mais recebe recursos do FPE, cerca de R\$ 1,5 bilhão por ano, precisaria de 47 anos para receber montante equivalente.

Evidencia-se, assim, que as regiões mais carentes não estão sendo de fato as maiores beneficiárias das aplicações de recursos da União.

EFEITOS REDISTRIBUTIVOS DO FPE

Sendo o FPE um fundo financeiro, que apenas redistribui entre as regiões e os estados parte dos recursos arrecadados pela União, logicamente, a única forma de tentar atingir seu objetivo de reduzir as desigualdades regionais é destinar maior volume de recursos para as regiões mais carentes.

Como existe uma óbvia relação entre o volume de riquezas produzido em cada região e o montante de tributos ali arrecadado, a destinação de maior volume de recursos para as regiões mais carentes, como é feito pelo FPE, cuja principal base de distribuição é o inverso da renda *per capita* da região, implica, automaticamente, numa distribuição em sentido inverso ao da arrecadação. A Tabela 6 apresenta um comparativo entre a arrecadação federal em cada estado e região e os repasses do FPE relativamente aos valores do ano de 2000.

Analisando a Tabela 6 pode-se constatar que, efetivamente, o FPE promove uma redistribuição dos recursos arrecadados. A região Norte, onde são arrecadados apenas 2% das receitas da União, recebe 25,36% do FPE; decorre daí que apenas o Estado do Amazonas produz uma arrecadação superior ao valor do FPE, todos os demais estados da região recebem valores de FPE superiores aos arrecadados pela União em suas bases territoriais.

Na região Nordeste são arrecadados 5,99% dos recursos da União e aplicados 52,46% do FPE. Nessa região, apenas Bahia, Ceará e Pernambuco apresentam arrecadação em valor superior aos valores recebidos do FPE.

TABELA 6

Comparativo: Arrecadação X FPE
Exercício de 2000

Estado	Arrecadação ⁽¹⁾		FPE		% FPE/ Arrecadação
	Valor	%	Valor	%	
Região Norte	3.330	2,00	4.103	25,36	123,23
Região Nordeste	9.960	5,99	8.486	52,46	85,20
Região Centro Oeste	17.576	10,58	1.160	7,17	6,60
Sub Total I	30.865	18,57	13.749	85,00	44,55
Região Sudeste	116.275	69,97	1.373	8,49	1,18
Região Sul	19.039	11,46	1.054	6,51	5,54
Sub total II	135.315	81,43	2.427	15,00	1,79
Total Brasil	166.180	100,00	16.176	100,00	9,73

Fonte: Secretaria da Receita Federal

Obs. ⁽¹⁾ Total das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal.

Nas demais regiões, a situação se inverte e todos os estados produzem arrecadação superior aos valores recebidos do FPE. São Paulo, onde se concentram 46,66% da arrecadação da União, recebe apenas 1% do FPE, sendo o estado que, tanto proporcionalmente como em valores absolutos, apresenta maior diferença entre a arrecadação e o valor do FPE alocado.

Não se pode deixar de levar em consideração, porém, ao se fazer essas análises, por hipótese, já que não temos dados para fazer essa afirmação, que os valores divulgados pela Receita Federal como arrecadados em cada estado estão relacionados com o local em que o recolhimento do tributo é feito e não onde ele foi efetivamente gerado. Assim é que os grandes bancos e empresas que operam em todo o país têm suas matrizes nos estados mais desenvolvidos da região Sudeste, onde recolhem a maior parte de seus tributos federais, muito embora os fatos geradores reais possam ter ocorrido em vários pontos do território nacional.

Este efeito é de mais fácil percepção no caso do Imposto de Renda, mas aplica-se igualmente à quase totalidade dos tributos. Deve-se considerar que a lógica empresarial é repassar para o custo dos produtos todo ônus inerente à sua produção e comercialização. Assim, um imposto como o IPI, cujo fato gerador é a saída do produto da indústria, tem o seu valor incorporado ao preço e será efetivamente pago pelo adquirente final onde quer que ele esteja no território nacional, já que os produtos exportados são isentos desse tributo exatamente para que não se exporte imposto, o que tornaria menos com-

petitivo o produto nacional no mercado mundial, o que ratifica que o verdadeiro contribuinte é o adquirente final do produto. O mesmo raciocínio pode ser feito para tributos que incidem sobre o faturamento ou o lucro das empresas, como o PIS, o Finsocial, a Cofins etc., pois o faturamento e o lucro das empresas são formados pelo somatório das vendas dos seus produtos e serviços onde quer que elas ocorram e não apenas na localização de suas casas matrizes.

EFEITOS SOCIAIS DO FPE

No item anterior vimos que o FPE cumpre, de fato, sua função redistributiva ao destinar maior volume de recursos para as regiões onde é menor a produção de riqueza e, conseqüentemente, a arrecadação de receitas pela União.

Do ponto de vista social, contudo, o efeito dessa redistribuição é pífio e pode-se dizer que o objetivo do FPE, conforme estabelecido no artigo 161 da Constituição – *promover o equilíbrio sócio-econômico entre os estados federados* –, está longe de ser alcançado.

Analisando-se a evolução do PIB *per capita* entre 1989 e 1999 – Tabela 7 –, pode-se notar que a situação permanece praticamente inalterada. Enquanto as regiões Sudeste e Sul, as mais bem aquinhoadas do país, apresentam índices equivalentes a 136% e 124% da média nacional, a região Nordeste apresenta 46% da média do país, situação muito próxima daquela observada uma década antes. Houve uma pequena melhora no PIB *per ca-*

TABELA 7
Evolução do PIB Per Capita
Brasil, 1989 e 1999

Região	1989			1999		
	NCr\$	US\$	% Crescimento em Relação ao Brasil	R\$	US\$	% Crescimento em Relação ao Brasil
NORTE	6.619	586	74,25	3.300	1.845	59,80
NORDESTE	3.784	335	42,45	2.549	1.425	46,19
CENTRO OESTE	6.736	596	75,56	5.421	3.030	98,24
SUDESTE	12.351	1.093	138,54	7.524	4.206	136,35
SUL	10.925	967	122,55	6.878	3.845	124,65
BRASIL	8.915	789		5.518	3.084	

Fonte: IBGE Anuário Estatístico do Brasil
US\$ 29/12/1989 – 11,302
US\$ 29/12/1999 – 1,789

rita do Nordeste que em 1989 representava 42% da média do país e subiu para 46%. No mesmo período, porém, a região Norte, que apresentava índice de 74%, caiu para 60%. Ressalte-se que estão em questão as duas regiões mais pobres do país – uma teve uma leve melhora e a outra uma sensível perda. Nas duas regiões mais ricas, o Sudeste caiu de 138% para 136%, enquanto o Sul melhorou sua posição passando de 122 para 124%. Pela análise desse indicador, portanto, as desigualdades regionais não se reduziram de forma significativa nesse período.

Outros indicadores sociais, como o índice de GINI⁶ – que mede o grau de concentração de riqueza – ou a renda média mensal dos chefes de família indicam, segundo dados do IBGE – Censo 2000, que houve uma melhora geral do país. Houve melhora na distribuição de renda e aumento geral na renda média mensal dos chefes de família, embora a concentração de renda ainda se apresente muito acentuada e a renda média muito baixa. Não houve, porém, como seria desejável, melhora mais acentuada nas regiões mais carentes onde, em alguns casos, a situação só piorou. Por exemplo, enquanto a renda média dos chefes de família cresceu 50% na região Sul, passando de R\$ 530 em 1991 para R\$ 796 em 2000, na região Nordeste cresceu 49%, passando de R\$ 301 em 1991 para R\$ 448 em 2000. Ou seja, a renda média dos chefes de família na região Nordeste em 2000 corresponde a 85% da observada na região Sul há dez anos atrás.

⁶ Índice de GINI – mede a concentração de renda, sendo um (1) equivalente à concentração máxima e zero a distribuição perfeita da renda. A redução do índice, portanto, indica uma melhora da situação de distribuição de renda de uma região ou de um país.

CONCLUSÃO

Se o FPE cumpre sua função redistributiva e os efeitos sociais não se apresentam, pode-se deduzir que outros fatores têm agido em sentido contrário. Por exemplo, a falta de uma política nacional de desenvolvimento regional, à qual o FPE fosse integrado como um dos componentes, uma vez que apenas a redistribuição via FPE não é suficiente para mudar a fisionomia social do país. Mas isso, inclusive, é assunto de vários outros trabalhos que já foram e ainda serão produzidos no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José Roberto *et al.* A tributação brasileira e o novo ambiente econômico: a reforma tributária inevitável e urgente. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 137-170, jun. 2000.
- ALMEIDA, André Luiz S. Cordeiro; COSTA, José Andrade. *É a competição tributária interestadual no Brasil uma irresponsabilidade fiscal dos governos estaduais?* Salvador, 2001. 84 p. (Monografia apresentada ao Prêmio Tesouro Nacional em 2001).
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. *Termômetros fiscais da tributação e da descentralização, posição*: junho de 2001. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 11 p.
- _____. Federalismo fiscal/receita municipal: a importância das transferências do FPM e do SUS. *Informe-se*. Rio de Janeiro: BNDES, n. 28. jun. 2001. 8 p.
- BARBOSA, F. *Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária*. Disponível em: <www.fgv.br> Acesso em 2001.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *O que você precisa saber sobre o FPE*. Brasília: MF/STN, 1998.
- COUTINHO, Maurício C. *Equilíbrio federativo*. São Paulo: Unicamp/Instituto de Economia, 1997. 16 p.

FERA faminta. *Veja*. São Paulo: Abril, v. 34, ed. 1.726, n. 45, nov. 2001, p. 112-115.

FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO. *Análise do sistema de partilha de recursos na federação brasileira* (relatório final do projeto). São Paulo: Fundap, 1999. 185 p.

GENTIL MARQUES, Carlos Alberto. *Notas de aula*. 2001. Mimeo.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÈM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 475 p.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3. ed. São Paulo, 1991.

GREMAUD, Patrick Amaury. *A responsabilidade de tributar: considerações conceituais e administrativas na busca de uma autonomia fiscal subnacional – a experiência brasileira*. Brasília: Fipe, 1999. 24 p.

LEMGRUBER, A. *Federalismo fiscal no Brasil: evolução e experiências recentes*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov.br> Acesso em: 2001.

LOPREATO, F. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*. Campinas: Unicamp/IE, set. 2000. (Texto para discussão, 98).

MAGALHÃES, Vânia Cristina. *Normalização de trabalhos acadêmicos nas Faculdades de Ciências Econômicas e de Ciências Contábeis da UFBA*. Salvador: UFBA, 2000. 20 p.

O DESTINO do dinheiro. *Veja*, São Paulo: Abril, edição 1722, v. 34 n. 41, p. 124-125, out. 2001.

POSTALI, Fernando; ROCHA, Fabiana. *Federalismo fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro*. São Paulo: IPE/USP. 16 p.

REZENDE SILVA, Fernando. *Globalização, federalismo e tributação*. Brasília: Esaf, 1999. 15 p. (Apostila para o Curso de Relações Fiscais Intergovernamentais).

_____. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SCHWENGBER, Silvane Battaglin; RIBEIRO, Eduardo Pontual. *O impacto do Fundo de Participação (FPE) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS*. Porto Alegre: Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos, 1999. 61 p.

VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.

O perfil financeiro dos municípios baianos: retrospectiva 1996-1999

*Carlos Alberto de Brito**
*Gustavo Casseb Pessoti***
*Marília Jane Dourado Campos****

Resumo

Este artigo tem como objetivo fazer uma análise retrospectiva das finanças públicas municipais do estado da Bahia para o período 1996-1999. A abordagem se inicia pelo resultado orçamentário do conjunto dos municípios baianos no período considerado, analisando-se o comportamento das receitas e despesas municipais. Em seguida, abre-se a discussão em torno da situação financeira da Região Metropolitana de Salvador (RMS), por ser esta a mais importante região econômica do estado da Bahia.

Palavras-chave: finanças públicas municipais; resultado orçamentário; transferências constitucionais.

Abstract

The objective of this paper is to make a retrospective analysis of the municipal public finances of the state of Bahia during the 1996-1999 period. The approach begins with the budget income of the municipalities in Bahia in the period being considered, analyzing the behavior of the municipal income and expenses. It then starts discussing the financial situation of Salvador's Metropolitan Region; the most important economical region in the state of Bahia.

Key words: municipal public finances; budget income; constitutional grants.

INTRODUÇÃO: CONSIDERAÇÕES SOBRE O RESULTADO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL

O resultado orçamentário representa a diferença entre todos os recursos pertencentes aos municípios ao longo de um ano, através da cobrança de tributos, transferências, empréstimos etc., e suas despesas totais. Conforme demonstra a Tabela 1, em todo o período analisado houve déficit orçamentário para o conjunto dos municípios baianos.

Entretanto, ao se analisar a execução orçamentária de cada município baiano no período referido,

constata-se uma considerável melhora no resultado financeiro global, com uma redução no percentual de municípios com déficit orçamentário. Em 1996, aproximadamente 87% dos municípios baianos eram deficitários, passando para 62% em 1999.

Como se sabe, as receitas municipais são basicamente constituídas pelas receitas próprias – compostas por receitas tributárias, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços e de alienações de bens móveis e imóveis –, transferências e operações de crédito. No caso dos municípios baianos, a maior parte das receitas é oriunda das transferências, tanto estaduais como federais. Conforme demonstrado na Tabela 2, o peso das transferências nas receitas de municípios baianos com até 10.000 habitantes é sempre superior a 89%. Entre 1996 e 1999, essas transferências expandiram-se em 41%, passando de

* Economista e coordenador de finanças públicas municipais da SEI.

** Economista, especialista em planejamento regional e orçamento público pela UFBA e gerente de estudos econômicos da SEI.

*** Economista e especialista em planejamento regional e orçamento público pela UFBA.

TABELA 1Execução Orçamentária dos Municípios
Bahia, 1996-1999Em R\$1,00 de 1999⁽¹⁾

DISCRIMINAÇÃO	1996	1997	1998	1999
Receita total (A)	2.555.439.597	2.787.666.166	3.690.921.665	3.746.913.040
Própria	431.208.962	542.056.426	789.817.622	762.919.052
Transferências	2.115.991.431	2.195.927.781	2.898.589.477	2.983.708.170
Operações de crédito	8.239.204	49.681.959	2.514.566	285.818
Despesa total (B)	2.903.221.960	2.827.366.526	3.863.543.588	3.808.295.724
Pessoal	1.157.506.514	1.204.033.917	1.368.101.709	1.385.991.909
Investimentos	338.507.898	295.079.976	539.468.448	445.906.910
Demais despesas	1.407.207.548	1.328.252.633	1.955.973.431	1.976.396.905
Resultado orçamentário (A-B)	(347.782.363)	(39.700.360)	(172.621.922)	(61.382.684)

Fonte:TCM – Bahia

⁽¹⁾ os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de 1999

R\$ 2.115.991.431 para R\$ 2.983.708.170. Entre elas, as que mais se destacam são aquelas provenientes do Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), ambos de cunho estadual, e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), este de natureza federal.

TABELA 2Participação Percentual das Transferências
na Receita Orçamentária Municipal,
Por Classes de Tamanho da População
Bahia, 1996-1999

Classes de Tamanho	1996	1997	1998	1999
Até 10.000 hab.	94,1	92,9	89,2	92,9
10.001 a 50.000 hab.	93,8	92,5	88,4	91,6
50.001 a 100.000 hab.	84,3	82,9	79,2	85,6
100.001 a 500.000 hab	81,9	79,5	80,8	80,5
Salvador	53,4	48,6	48,9	42,4

Fonte TCM - Bahia

O ICMS é fonte de um dos mais importantes repasses realizado pelo governo estadual aos municípios. Cada município do estado recebe uma “cota-parte”, medida por um ponderador municipal, sobre 25% do total arrecadado com esse tributo na Bahia. Em cima desse percentual é realizado o repasse municipal, com base na seguinte divisão: 75% do valor repassado são distribuídos de acordo com o valor agregado fiscal municipal, isto é, de acordo com o peso que cada município tem na determinação do valor agregado fiscal para todo o estado; e os 25% restantes são repas-

sados de acordo com alguns fatores como a população do município, sua área, número de propriedades rurais, produtividade primária, inverso da taxa de evasão escolar, inverso da taxa de mortalidade infantil, além de outros de menor relevância, cuja soma não atinge 2% na determinação final do repasse.

Entre 1996 e 1999 houve uma queda real de aproximadamente 2,6% na transferência do ICMS aos municípios, refletindo uma diminuição geral do dinamismo econômico municipal. Vale ressaltar que boa parte dos municípios baianos recebe quantias bastante insatisfatórias de repasses de ICMS, frente às suas reais necessidades de gastos, justamente por não se enquadrar de forma virtuosa nos critérios discutidos anteriormente. Entretanto, a maior redução real na receita de transferência da cota-parte daquele imposto foi registrada nos municípios baianos considerados de pequeno porte, com população até 10.000 habitantes. Os resultados apresentados pelas transferências da cota-parte do ICMS para o conjunto dos municípios baianos podem ser visualizados na Tabela 3.

Outra receita de transferência repassada pelo governo estadual aos municípios, embora de menor magnitude que a originada do ICMS, é aquela proveniente do IPVA. De acordo com a orientação da Lei Complementar nº 63, de 11/01/1990, mais especificamente em seu art. 2º, 50% do produto da arrecadação desse imposto, conforme licenciamento de veículos efetivado no território de cada município, são imediatamente creditados na conta do respectivo governo municipal, por meio do pró-

TABELA 3

Evolução da Cota Parte Municipal do ICMS,
Por Classe de Tamanho da População
Bahia, 1996-1999

Em R\$1,00 de 1999⁽¹⁾

Classes de Tamanho	1996	1997	1998	1999
Até 10.000 hab.	40.615.261	37.439.676	20.376.654	22.438.661
10.001 a 50.000 hab.	262.795.549	252.371.678	271.941.262	280.634.645
50.001 a 100.000 hab.	111.838.310	110.871.749	98.844.829	104.764.765
100.001 a 500.000 hab	201.544.192	197.563.173	196.691.819	200.094.273
Salvador	155.930.551	141.124.786	139.779.714	145.040.448
Total	772.723.864	739.371.062	727.634.278	752.972.792

Fonte TCM - Bahia

⁽¹⁾ Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV a preços de 1999

prio documento de arrecadação. Os outros 50% compõem a receita orçamentária do estado. Entre 1996 e 1999, a receita de IPVA obteve um incremento de 107,2% no conjunto dos municípios baianos.

Em termos de transferências federais, uma outra importante fonte de recursos, sobretudo para os municípios de pequeno porte, é constituída pelo FPM. Consiste também em um sistema de cotas-parte em que a União repassa para os municípios 22,5% da receita líquida de dois tributos federais: o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Como se tratam de dois tributos que mantêm forte correlação com o nível da atividade econômica, tanto maior será o FPM quanto maior for o crescimento da economia brasileira num determinado ano. Por outro lado, quanto menos crescer a economia brasileira, tanto menor será a quantidade de recursos que terá a União para os repasses da cota-parte do fundo.

O FPM também possui critérios para sua partilha, cumprindo importante função redistributiva para os municípios brasileiros das regiões com menor renda. Critérios, portanto, essencialmente diferentes dos do ICMS, os quais levam em consideração sobretudo o valor fiscal agregado pelos municípios, beneficiando, assim, os mais fortes economicamente. Isto já estava expresso na Lei nº 5.172, de 25/10/1966, que originalmente regulamentou esse fundo federal. Atualmente, do valor total destinado ao FPM, uma parcela de 10% é distribuída ao conjunto das capitais do Brasil, em ordem crescente à população e ao inverso da renda *per capita*. Outros 86,4% vão para os municípios do interior e o restante (3,6%) vai para um fundo de reserva destinado às cidades brasileiras com mais de 142.633 habitantes, de

acordo com o art. 3º da Lei Complementar nº 91, de 22/12/1997.

Uma vez definida a distribuição dos recursos do FPM segundo tais critérios, houve a necessidade de se determinar a cota-parte que caberia a cada município. Foi o que fez o Decreto-Lei nº 1.881, de

27/08/1981, fixando coeficientes de participação nos recursos do fundo, proporcionais ao número de habitantes de cada município. Por esse Decreto-Lei foi estabelecido um coeficiente mínimo de 0,6 para os municípios do interior pertencentes a faixa de população de até 10.188 habitantes; e um coeficiente máximo de 4,0 para os municípios com população superior a 156.216 habitantes (ver Tabela 4). Os coeficientes variam sempre neste intervalo, crescendo à medida em que cresce a população, segundo a faixa determinada no aludido instrumento legal. Aos municípios das capitais dos estados, incluindo o Distrito Federal, é atribuído um coeficiente individual de participação no FPM (ver Tabela 5).

Merece especial nota o seguinte fato: municípios pertencentes a estados distintos – de diferentes

TABELA 4

Coeficiente de Participação dos Municípios do Interior (Decreto-Lei nº 1.881/81)

Faixa de Habitantes	Coeficiente
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Além de 156.216	4,0

Fonte: Ministério da Fazenda

TABELA 5Coeficiente das Capitais
(Decisão Normativa TCU Nº 44/01)

Estado	Coeficiente (%)
Aracaju (SE)	3,60
Belém (PA)	7,00
Belo Horizonte (MG)	6,00
Boa Vista (RR)	5,00
Brasília (DF)	3,50
Cuiabá (MT)	2,40
Curitiba (PR)	2,80
Florianópolis (SC)	4,00
Fortaleza (CE)	1,80
Goiânia (GO)	12,50
João Pessoa (PB)	5,00
Macapá (AP)	3,20
Maceió (AL)	5,00
Manaus (AM)	4,00
Natal (RN)	4,00
Palmas (TO)	5,00
Porto Alegre (RS)	3,20
Porto Velho (RO)	3,20
Recife (PE)	8,00
Rio Branco (AC)	4,00
Rio de Janeiro (RJ)	4,00
Salvador (BA)	9,00
São Luiz (MA)	6,25
São Paulo (SP)	3,00
Teresina (PI)	5,00
Vitória (ES)	2,00

Fonte: Ministério da Fazenda

capacidades econômicas, via de regra – com efeito se encontram na mesma faixa populacional e, assim, possuem o mesmo coeficiente de distribuição do fundo; entretanto, jamais recebem o mesmo montante, pois na distribuição do FPM é considerado um coeficiente individual de cada estado (ver Tabela 6), orientado segundo os mesmos critérios de população e o inverso da renda *per capita*. Desde o ano de 1990 esses coeficientes estaduais estão fixados no mesmo patamar. Desse modo, a cada criação de um novo município diminui a cota-parte do conjunto dos municípios de determinado estado.

Ademais, há também um critério inter-regional de distribuição do FPM, que beneficia as regiões economicamente menos desenvolvidas, de acordo com sua própria natureza. Assim, o conjunto dos municípios do Nordeste lidera a destinação dos recursos do fundo, com cerca de 35,2% do total. Já aos municípios do Sudeste são destinados 31,2% do total. Para os demais municípios das regiões Centro Oeste, Sul e Norte, somadas, são repassados 33,6% do fundo.

TABELA 6Coeficiente de Participação dos Municípios do Interior em Cada Estado no Total a Ser Distribuído
(Decisão Normativa TCU Nº 44/01)

Estado	Coeficiente (%)	Somat. dos Coefic.	Total dos Municípios
Acre	0,3	20,6	21
Alagoas	2,1	121,2	101
Amapá	0,1	12,8	15
Amazonas	1,2	78,6	61
Bahia	9,3	555,4	416
Ceará	4,6	256,6	183
Espirito Santo	1,8	109,6	77
Goiás	3,7	240,8	245
Maranhão	4,0	278,4	216
Mato Grosso	1,9	139,2	138
Mato Grosso do Sul	1,5	85,6	76
Minas Gerais	14,2	853,4	852
Pará	3,3	226,4	142
Paraíba	3,2	206,8	222
Paraná	7,3	454,4	398
Pernambuco	4,8	279,8	183
Piauí	2,4	188,6	221
Rio de Janeiro	2,7	185,4	91
Rio Grande do Norte	2,4	144,4	166
Rio Grande do Sul	7,3	492,6	496
Rondônia	0,7	65,0	51
Roraima	0,1	11,6	14
Santa Catarina	4,2	288,0	292
São Paulo	14,3	857,2	644
Sergipe	1,3	77,8	74
Tocantins	1,3	106,2	138
TOTAL	100,0	6.336,4	5.533

Fonte: Ministério da Fazenda

Analisando-se os números do conjunto dos municípios baianos, percebe-se que entre 1996 e 1999 houve um incremento de 34% em termos reais nas receitas de transferências oriundas do FPM, que passaram de R\$ 859.063.360 para R\$ 1.165.260.856. Verifica-se que foram os municípios de menor porte, incluídos na faixa de população de até 10.000 habitantes, os que mais se beneficiaram com essas assistências. Afinal, a participação dos recursos oriundos do FPM na receita orçamentária dessa classe de municípios aumentou no período em estudo. Apesar disso, diminuiu a participação relativa das receitas do FPM no total das receitas orçamentárias municipais, em virtude do alto crescimento de outras transferências que, somadas, evoluíram no período em mais de 600% e tiveram sua participação bastante acrescida no total das transferências federais, conforme demonstra a Tabela 7, a seguir:

TABELA 7

Estrutura das Receitas Orçamentárias dos Municípios Baianos 1996 e 1999

Especificação/Ano	1996	1999
Receita Própria	16,9	20,4
IPTU	3,9	3,0
ISS	7,1	6,0
OUTRAS	5,9	11,3
Transf. Correntes da União	37,5	48,3
FPM	34,0	31,2
OUTRAS	3,5	17,1
Transf. Correntes do Estado	37,2	29,7
ICMS	30,2	20,1
OUTRAS	7,0	9,6
Operações de Crédito	0,3	0,0
Transferência de Capital	8,1	1,6
Receita Orçamentária	100,0	100,0

Fonte: TCM - Bahia

TABELA 8

Participação Percentual do FPM nas Receitas Municipais 1996 e 1999

Classes de Tamanho	1996	1999
Até 10.000 hab.	46,3	50,3
10.001 a 50.000 hab.	48,3	41,5
50.001 a 100.000 hab.	29,3	27,7
100.001 a 500.000 hab	19,4	19,7
Salvador	12,1	12,2
Total	34,0	31,2

Fonte TCM - Bahia

Apesar de sua importância para a sobrevivência de certos municípios, como se visualiza na própria Tabela 8, o FPM precisa passar por alterações em sua legislação, que atualmente privilegia a formação de novos municípios, os quais, muitas vezes desprovidos de outros recursos, acabam ficando excessivamente dependentes desse tipo de receita. Na Bahia, 17% dos municípios possuem menos de 10.000 habitantes, segundo o censo demográfico de 2000. Por sua vez, os municípios considerados de grande porte, que são os mais necessitados e que efetuam gastos sociais maiores, são os que menos recebem auxílio do FPM, relativamente, pois o recurso cresce quando aumenta a faixa populacional, porém em uma proporção menos elevada. Como as receitas de transferências para os municípios de grande porte são proporcionalmente menores do que as dos municípios médios e pequenos, os gastos sociais dos grandes municípios baianos são, praticamente, financiados pelas receitas próprias.

Com relação às chamadas receitas próprias, a análise do período considerado evidencia um crescimento na estrutura relativa ao conjunto dos municípios baianos, que em 1996 representava 17% da receita total orçamentária, passando em 1999 para 20% do total (vide Tabela 7). Conforme demonstra a Tabela 1, entre 1996 e 1999 as receitas próprias do conjunto dos municípios baianos apresentaram um crescimento real de 77%, enquanto as receitas totais aumentaram 47%. Mesmo nos municípios menores, que são essencialmente dependentes dos fundos constitucionais, observa-se uma gradativa melhora nos níveis da receita própria.

Os números da Tabela 9 comprovam que para os municípios baianos pequenos, com população de até 10.000 habitantes, a participação das receitas próprias no conjunto da receita orçamentária não chega sequer a 11% em toda a série considerada. A análise revela também que Salvador é um dos poucos municípios em que as receitas próprias (nos anos de 1998 e 1999) são superiores a 50% da receita orçamentária. Essa situação caracteriza bem o processo de concentração da atividade econômica do estado ao largo da RMS, uma vez que o montante das receitas próprias, indiretamente, mede a capacidade que cada município tem para agregar participação na geração do Produto Interno Bruto estadual.

TABELA 9

Participação Percentual da Receita Própria na Receita Orçamentária Municipal, Por Classes de Tamanho da População Bahia, 1996-1999

Classes de Tamanho	1996	1997	1998	1999
Até 10.000 hab.	5,8	6,9	10,6	7,1
10.001 a 50.000 hab.	6,0	7,3	11,5	8,4
50.001 a 100.000 hab.	15,7	16,8	20,7	14,4
100.001 a 500.000 hab	16,7	20,5	19,2	19,4
Salvador	46,6	44,5	51,1	57,6

Fonte TCM - Bahia

Basicamente, são quatro os tributos de competência municipal, determinados pela Constituição de 1988: Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI); e Imposto sobre as Vendas no Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos (IVVC), além dos recursos oriundos de taxas

TABELA 10Estrutura das Receitas Tributárias Por Municípios do Estado da Bahia
1996 a 1999

(Em %)

Municípios		Receita Tributária				Total
		IPTU	ISS	ITIV	Outras	
até 10.000 hab.	1996	9,65	49,96	11,73	28,65	100,00
	1997	9,52	51,42	7,94	31,12	100,00
	1998	6,17	50,46	12,96	30,40	100,00
	1999	3,45	51,11	6,59	38,85	100,00
10.001 a 50.000 hab.	1996	13,83	57,33	10,00	18,84	100,00
	1997	12,58	55,26	11,25	20,91	100,00
	1998	11,34	58,84	8,13	21,70	100,00
	1999	13,77	55,92	6,44	23,88	100,00
50.001 a 100.000 hab.	1996	20,36	59,94	7,16	12,53	100,00
	1997	20,62	58,24	8,24	12,90	100,00
	1998	18,52	59,68	6,98	14,82	100,00
	1999	16,10	60,19	4,50	19,21	100,00
100.001 a 500.000 hab.	1996	26,39	58,62	5,56	9,43	100,00
	1997	23,10	58,33	5,79	12,78	100,00
	1998	25,80	55,76	5,40	13,04	100,00
	1999	24,55	53,60	6,28	15,57	100,00
Salvador	1996	33,39	49,08	12,06	5,47	100,00
	1997	31,75	55,74	9,05	3,46	100,00
	1998	34,15	45,43	7,68	12,74	100,00
	1999	28,53	46,55	7,40	17,52	100,00
Bahia	1996	28,79	52,40	10,41	8,40	100,00
	1997	26,65	56,28	8,72	8,35	100,00
	1998	28,82	49,71	7,35	14,13	100,00
	1999	25,26	49,65	6,92	18,17	100,00

Fonte TCM – Bahia

e de contribuições de melhoria. No caso do conjunto dos municípios baianos, dentre os tributos acima mencionados, o de maior relevância para a receita tributária própria é o ISS, que em 1999 representava aproximadamente 50% do total de receitas próprias, conforme demonstra a Tabela 10.

Entre 1996 e 1999, o ISS arrecadado no conjunto dos municípios baianos apresentou uma evolução de 24% (em média, 7,5% ao ano), o que mostra que nesse período houve aumento na geração dos serviços de qualquer natureza na composição tanto do PIB municipal quanto estadual¹. Mesmo para os municípios com faixa populacional de até 10.000 habitantes a participação do ISS nas receitas tributárias próprias é bastante relevante (vide Tabela 10). O IPTU arrecadado para a totalidade dos municípios baianos também apresentou uma evolução positiva da ordem de 15%, entre 1996 e 1999. Esse

tributo progressivo, que representa em média 27% do total da receita tributária municipal, também tem maior peso nos grandes municípios com população superior a 100.000 habitantes. A partir de 1994, através da estabilidade monetária advinda do Plano Real, houve uma maior procura por imóveis e um conseqüente aumento na arrecadação do tributo, que tem na propriedade de um bem imóvel urbano o seu fato gerador.

Fechando o quadro das análises das receitas orçamentárias municipais, é importante que se diga que uma maior participação das receitas tributárias próprias no total dos recursos dos municípios carece de certo estímulo, principalmente para os ditos pequenos, cuja dependência das transferências constitucionais acaba por incentivar a manutenção da atual situação (ver Tabela 11). É fundamental que se faça, o quanto antes, uma alteração neste quadro, não só em favor do crescimento econômico municipal, como também pela diminuição da subordinação do município às esferas de governo federal e estadual.

¹“O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza tem como fato gerador a prestação, pelo contribuinte, de serviços de qualquer natureza, desde que esse serviço não esteja compreendido na competência tributária da União ou do Estado” (RUCKERT; BORSATTO; RABELO, 2002, p. 43).

TABELA 11

Participação Percentual da Receita Tributária na Receita Orçamentária Municipal, Por Classes de Tamanho da População Bahia, 1996-1999

Classes de Tamanho	(Em %)			
	1996	1997	1998	1999
Até 10.000 hab.	2,6	3,2	1,7	2,1
10.001 a 50.000 hab.	3,1	3,7	3,2	2,7
50.001 a 100.000 hab.	10,3	11,1	6,1	6,3
100.001 a 500.000 hab	12,2	12,5	15,5	12,9
Salvador	44,2	50,8	41,9	40,4

Fonte TCM – Bahia

DESPESAS MUNICIPAIS POR FUNÇÃO

A análise das despesas municipais revela que, na Bahia, assim como na maioria dos estados do Nordeste, existe um verdadeiro desequilíbrio estrutural, pois na maioria dos municípios, principalmente nos pequenos, não há qualquer viabilidade fiscal. Essa constatação pode ser comprovada a partir da relação receita própria/receita total já observada na Tabela 11. Entretanto, analisando a situação financeira sob o prisma da capacidade de poupança, outro importante indicador, que representa a relação entre a receita corrente e a despesa corrente, observam-se resultados bem melhores. Como se verifica na Tabela 12, a capacidade de poupança nos municípios baianos, que era baixa em 1996, tornou-se positiva em 1999, sobretudo em função dos resultados apresentados pelos chamados municípios grandes.

Segundo Santos (1996), três são as razões principais que explicam o baixo nível de poupança interna dos municípios pequenos: a primeira, e mais importante, é de natureza estrutural, e está relacionada à baixa renda *per capita* da grande maioria dos municípios baianos (como se sabe, a atividade econômica é fortemente concentrada na RMS² – cerca de 70% –, ficando o interior com uma composição meramente residual); a segunda se relaciona à desobrigação do governo federal em relação a políticas públicas que promovam o desenvolvimento social municipal, aumentando, portanto, o gasto com a manutenção de programas sociais dos mu-

² A Região Metropolitana de Salvador (RMS) é composta por apenas dez municípios, a saber: Camaçari, Candeias, Dias D'Ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz.

TABELA 12

Capacidade de Poupança dos Municípios Baianos Bahia, 1996 e 1999

(Em %)

Ano	Categoria dos Municípios		
	Salvador	Grandes	Conjuntos
1996	4,4	2,4	-3,3
1999	14,4	23,2	13,3

Fonte TCM – Bahia

nicipios do interior; finalmente, a terceira se relaciona ao fato de que, em função da própria estrutura econômica do estado da Bahia, grande parte de seus municípios é muito pobre, não sendo raro a nulidade na arrecadação de tributos como o IPTU. Esta situação faz aumentar a dependência dos fundos constitucionais e, pior do que isso, faz com que as despesas tenham um caráter ascendente enquanto que as receitas orçamentárias fiquem praticamente estagnadas.

De qualquer forma, no período desta análise aumentaram os gastos municipais nas áreas de educação e cultura, saúde e saneamento, habitação e urbanismo. Inversamente, diminuíram os gastos com transportes, assistência e previdência e administração e planejamento (ver Tabela 13). Esse quadro reforça a idéia que grande parte dessa alocação de gastos municipais por funções de atividade foi decorrência da ausência de políticas do governo federal que fossem capazes de promover um desenvolvimento local integrado e sustentável.

TABELA 13

Despesa Por Função de Governo Bahia, 1996-1999

(Em %)

Função/Ano	1996	1997	1998	1999
Educação e Cultura	26,8	23,2	28,5	30,1
Saúde e Saneamento	11,1	12,7	14,1	14,1
Habitação/Urbanismo	15,1	16,0	15,3	16,4
Administração/Planejamento	26,7	27,1	23,5	22,8
Assistência/Previdência	6,4	8,1	7,6	7,3
Transporte	4,9	4,0	3,4	2,6
Demais Funções	9,0	9,0	7,7	6,9

Fonte: TCM – Bahia

As despesas com administração/planejamento, educação/cultura, habitação/urbanismo e saúde/saneamento são as de maior representatividade nos gastos municipais baianos. Mais uma vez, esses gastos evidenciam a política de municipalização colocada em prática, principalmente a partir da segunda metade da década de 1990. No caso dos seto-

res de saúde e saneamento, Ruckert, Borsatto e Rabelo (2002, p. 73) associam que o crescimento dos gastos municipais

[...] corresponde, principalmente, à nova política do setor, em que os municípios na modalidade de gestão plena passaram a receber dos governos federal e estadual todos os recursos disponíveis para aplicação em saúde, incluindo o pagamento aos prestadores públicos e privados de assistência à saúde e medidas de saúde preventiva.

Com relação ao aumento dos gastos na função de educação e cultura, pode-se associá-lo ao maior rigor no cumprimento de determinações constitucionais³. Nesse sentido, devem-se mencionar os aumentos dos recursos destinados à educação, provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instituído pela Emenda Constitucional nº 14/96, mas somente implantado no país no ano de 1998. Um importante indicador que revela o aumento da participação dos gastos municipais em educação e cultura, entre 1996 e 1999, se constitui no percentual de alunos da rede municipal no total dos alunos da rede pública de ensino fundamental da Bahia, que obteve relevante incremento, passando de 46% em 1996 para aproximadamente 60% em 1999.

Inserida nessas funções, a análise da totalidade dos municípios baianos revela que, entre 1996 e 1999, houve um aumento de aproximadamente 31% na despesa orçamentária total. A despesa de maior representatividade no período foi a de pessoal, que, apesar da queda relativa – em 1997, representava aproximadamente 43% da despesa orçamentária total –, absorvia, em 1999, aproximadamente 36% do total, conforme demonstra a Tabela 1.

Essa discussão toma contornos mais relevantes a partir do ano de 2000, quando foi instituída a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que limitou a 60% do total da receita corrente líquida o gasto com pessoal, distribuído entre os poderes legislativo, executivo e judiciário⁴. Cabe ressaltar que tanto a União quanto os estados e municípios são obrigados a se enquadrar nos dispositivos da citada lei.

Os gastos com investimentos apresentam-se baixos para o conjunto dos municípios baianos e são equivalentes a aproximadamente 12% das despesas orçamentárias em 1999. Em comparação a 1998, houve uma queda no montante dos investimentos totais (17%), causada sobretudo pela diminuição da capacidade de poupança dos municípios pequenos e médios. A explicação para este fato é bastante elementar e decorre da seguinte igualdade macroeconômica: $S = I$, onde S = poupança e I = investimento. Uma vez que a capacidade de poupança da maioria dos municípios baianos é bastante baixa, praticamente não sobram recursos correntes adicionais após serem cobertas as despesas correntes municipais totais. Por sua vez, são relativamente irrelevantes os gastos municipais com o serviço da dívida (aproximadamente 5,3% do total das despesas orçamentárias em 1999). Ora, uma vez que o montante de empréstimos realizados pelos municípios baianos – principalmente daqueles com população até 100.000 habitantes – não são elevados, tampouco o serão os seus encargos da dívida.

O RESULTADO OPERACIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR

A seguir faremos, para o mesmo período, uma breve análise da situação orçamentária da Região Metropolitana de Salvador (RMS), uma vez que, pela própria característica estrutural do estado da Bahia, é nessa região que se concentra o mais intenso nível de atividade econômica baiana, sendo, portanto, necessário destacá-la na análise municipal. A RMS é composta por apenas dez municípios – com população total estimada em 2.844.241 habitantes – e é de longe a mais importante área econômica da Bahia. Em 1998, esta região respondia por aproximadamente 70% da geração total de valor agregado pelo estado.

A receita orçamentária da RMS apresentou um grande incremento entre 1996 e 1999 – aproximadamente 30% –, sendo que a receita própria cresceu 75%, enquanto que a receita de transferência expandiu-se em 7%. É interessante perceber que

³ A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas totais dos Estados e Municípios a projetos de educação.

⁴ No caso da esfera municipal, o limite do gasto com pessoal é o seguinte: 6% para o Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas do Município, quando houver; e 54% para o Executivo.

por se tratar de uma região composta por municípios bastante heterogêneos⁵, a simples comparação da evolução de receitas próprias não esclarece o perfil financeiro da região (ver Tabela 14). Para se poder analisar a situação financeira da região, comparando os desempenhos entre os municípios considerados, o melhor indicador é a evolução do volume de receitas próprias municipais em relação a cada uma das respectivas populações, isto é analisar o desempenho da arrecadação *per capita* (ver Tabela 15).

Tabela 14

Participação Percentual das Receitas Próprias e de Transferências na Receita Orçamentária dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador 1996 e 1999

Municípios	1996		1999	
	Receita Própria	Receita de Transf.	Receita Própria	Receita de Transf.
Camaçari	19,5	80,5	19,2	80,8
Candeias	25,3	74,7	29,4	70,6
Dias D'Ávila	14,7	85,3	16,9	83,1
Itaparica	19,5	80,5	15,5	84,5
Lauro de Freitas	42,6	57,4	48,4	51,6
Madre de Deus	6,3	93,7	20,7	79,3
Salvador	46,6	53,4	57,6	42,4
São F. do Conde	6,5	93,5	21,8	78,2
Simões Filho	8,2	91,8	21,6	78,4
Vera Cruz	29,7	70,3	26,7	73,3

Fonte: TCM – Bahia

Tabela 15

Receitas Próprias Per Capita e Evolução Real Região Metropolitana de Salvador, 1996 e 1999

Municípios	1996 ⁽¹⁾	1999	Evolução Real 1999/1996 %
	Receita Própria Per Capita	Receita Própria Per Capita	
Camaçari	176,9	186,3	5,4
Candeias	97,2	173,6	78,6
Dias D'Ávila	81,9	108,5	32,6
Itaparica	33,4	50,5	51,5
Lauro de Freitas	140,6	194,8	38,5
Madre de Deus	197,9	461,2	133,1
Salvador	105,1	182,1	73,3
São F. do Conde	177,8	316,0	77,8
Simões Filho	41,4	106,5	157,0
Vera Cruz	72,5	83,0	14,5

Fonte: TCM – Bahia

⁽¹⁾ em R\$ 1,00 de 1999

⁵ O maior dos municípios da RMS é a capital baiana, Salvador, com 2.302.832 habitantes. O menor é Madre de Deus, com cerca de 10.324 habitantes. Ambas as informações fazem parte da contagem realizada pelo IBGE em 1999.

Pelos números da Tabela 15 pode-se perceber que a capital baiana possuía em 1999 uma receita própria *per capita* de R\$ 182,10, enquanto que o pequeno município de Madre de Deus, que em termos econômicos tem baixa participação na composição do PIB estadual baiano – inferior a 2% –, apresentava receita própria per capita de R\$ 461,17. O município de Camaçari, onde está localizado o pólo petroquímico baiano, apresentava, nessa mesma época, uma receita própria *per capita* da ordem de R\$ 186,34 por habitante.

Outra constatação importante acerca da RMS é a de que, apesar de contar com os municípios de maior relevância econômica do estado, todos os partícipes dependem bastante das transferências estaduais e federais. É o que demonstra a Tabela 14. Analisando a composição das receitas orçamentárias, nota-se que mesmo no caso de Salvador a participação das receitas de transferências na receita orçamentária é significativamente relevante. Para a capital baiana, a principal receita de transferência é o ICMS que, como já mencionado, tem seu valor majoritariamente repartido (75%) a partir do Valor Adicionado Fiscal (VAF) do município. Em 1999, essa modalidade de receita representava 47% do total de receitas de transferências de Salvador.

Com relação ao FPM, a análise *per capita* mais uma vez nos mostra que os municípios beneficiados são justamente aqueles com menor contingente populacional, enquanto que em 1999 o município da RMS que menos recebeu recursos do aludido fundo foi justamente Salvador, que é aquele com maior necessidade de gasto social *per capita* (vide Tabela 16).

Entre 1996 e 1999, as despesas orçamentárias da RMS apresentaram um crescimento real de 7,2%, bastante abaixo do resultado consolidado para o conjunto dos municípios baianos (crescimento de 31,2%). Em termos *per capita* isto quer dizer que em média eram gastos em todas as funções sociais aproximadamente R\$ 375,60 em 1996, passando em 1999 para R\$ 383,40 por habitante no conjunto dos municípios da RMS. Já para o conjunto dos municípios baianos eram gastos R\$ 231,50, em 1996, e R\$ 293,10 por habitante, em 1999.

Tabela 16

Receita Total e Per Capita de ICMS, FPM e Total de Transferências e Participação Percentual na Receita Total da Região Metropolitana de Salvador – 1999

Municípios	ICMS (R\$)		FPM (R\$)		Total de Transferências (R\$)		Percentual na Receita Total			Receita Total (R\$)
	Valores	Per Capita	Valores	Per Capita	Valores	Per Capita	ICMS	FPM	Total de Transferência	
Camaçari	85.195.746,2	571,2	12.917.227,0	86,6	116.847.357,7	783,4	58,9	8,9	80,8	144.638.984,4
Candeias	18.080.276,5	257,8	5.172.457,7	73,8	29.209.327,8	416,5	43,7	12,5	70,6	41.380.929,6
Dias D'Ávila	14.829.301,5	348,1	3.714.032,8	87,2	22.675.657,3	532,3	54,3	13,6	83,1	27.300.021,8
Itaparica	777.054,4	38,3	2.124.045,1	104,7	5.598.164,8	276,0	11,7	32,1	84,5	6.623.234,5
Lauro de Freitas	8.466.234,0	77,5	6.602.752,1	60,4	22.702.659,8	207,8	19,3	15,0	51,6	43.980.375,5
Madre de Deus	14.523.350,5	1.406,8	1.989.406,9	192,7	18.240.082,2	1.766,8	63,1	8,6	79,3	23.001.251,7
Salvador	145.040.447,7	63,0	88.394.243,3	38,4	308.157.114,8	133,8	19,9	12,2	42,4	727.462.598,2
São F. do Conde	21.547.350,3	788,8	2.888.692,2	105,7	30.923.090,2	1.132,0	54,5	7,3	78,2	39.556.579,6
Simões Filho	22.659.842,4	278,7	5.493.029,2	67,6	31.462.010,3	387,0	56,5	13,7	78,4	40.120.962,3
Vera Cruz	1.064.160,7	34,3	3.183.050,9	102,5	70.77.750,3	228,0	11,0	33,0	73,3	9.654.637,3

Fonte: TCM – Bahia

Assim como nos demais municípios, a maior parte desses gastos sociais foi alocada para pagamento de pessoal ativo. Em 1999, o município de São Francisco do Conde foi o que apresentou maior comprometimento de sua receita corrente líquida, com cerca de 65% para pagamento de pessoal. Nas demais despesas, tanto com investimentos como em relação ao serviço da dívida (amortização mais encargos), registrou-se crescimento em relação ao ano de 1996 – em termos reais, 56,2% e 9,2%, respectivamente. Com relação aos investimentos, deve-se chamar a atenção para o fato de que a taxa de crescimento registrada suplanta em 25% a taxa de crescimento observada no conjunto dos municípios do estado. Adicionalmente, é válido ressaltar que o montante de investimento da região metropolitana era responsável por mais de 33% dos investimentos do estado, em 1999. Esses números corroboram com o fato de ser a Bahia um estado com forte concentração de renda em torno da Região Metropolitana de Salvador.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como pôde ser visto, a situação financeira dos municípios baianos é bastante preocupante e a necessidade de se fazer um ajuste fiscal, tão em pauta nas discussões atuais, deve-se constituir em um pacto de união entre os governos municipais, estaduais e federal.

Em que pese a situação orçamentária visualizada no período 1996-1999, alguns indicadores como

a capacidade de poupança, observada com maior relevância nos grandes municípios do estado, em 1999, aliados à recente Lei de Responsabilidade Fiscal que disciplina as finanças públicas, são elementos que criam perspectivas positivas para a condução da política local nos próximos anos.

Entretanto, uma série de reformas precisa ser aprovada, das quais se destaca a tributária, em virtude de alguns dispositivos do atual sistema tributário estimularem, ainda que sem qualquer intencionalidade, um certo comodismo por parte dos municípios, principalmente dos menores. O FPM, por exemplo, precisa submeter-se a uma nova legislação na qual se incentive não a formação de novos municípios pequenos, mas sim a manutenção dos gastos sociais tão necessários aos municípios do estado.

Nesse sentido, também, torna-se fundamental que a política de ajuste fiscal colocada em prática no Brasil em 2002, através dos acordos do governo federal com o Fundo Monetário Internacional, não impliquem cortes radicais em investimentos e programas sociais, fazendo com que os municípios, não só os da Bahia mas de todo o país, assumam os encargos que não são capazes de financiar sozinhos. Se esta situação efetivamente perdurar, nem mesmo as reformas serão capazes de induzir o país a um crescimento sustentável.

Outro problema um pouco mais difícil de ser solucionado se refere à característica estrutural-histórica do estado baiano, que concentra aproximadamente 70% da atividade econômica total na região metropolitana de sua capital. É preciso que o go-

verno federal, em parceria com o estadual, promovendo uma desconcentração econômica capaz de induzir crescimento para todas as regiões, mesmo para os menores municípios. Sem esse esforço, qualquer tentativa de mudança no perfil financeiro municipal terá efeito muito efêmero.

Este artigo não teve a pretensão sequer de tentar mostrar caminhos para a solução dos problemas estruturais, econômicos ou sociais dos municípios baianos. Mas a análise dos números colocados em questão revelou uma difícil situação financeira em que eles se encontravam e a necessidade crescente de uma mudança. Em artigo posterior, os autores tentarão abordar quais foram os avanços advindos da Lei de Responsabilidade Fiscal e se efetivamente houve melhora nos indicadores sociais dos municípios baianos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRAES, Ronaldo; LOPES Carlos Magno. Irresponsabilidade Fiscal, Pacto Federativo e Finanças Municipais. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza v. 30, n. especial. p. 596-613, dez. 1999.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br>> Acesso: em 10 nov. 2002.
- BRASIL. Decreto-Lei Nº 1.881, de 27 de ago. 1981. Brasília: Presidência da República, 1981.
- BRASIL. Lei Nº 5172, de 25 de out. 1966. Brasília: Presidência da República, 1966.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 63, de 11 de jan. 1990 (art. 2º). Brasília: Presidência da República, 1990.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 91, de 22 de Dezembro de 1997. Brasília: Presidência da República, 1997.
- BRASIL. Lei Complementar Nº 101 de 04 de maio de 2000. Brasília: Presidência da República, 2000.
- BREMAEKER, François E. J. Mitos e verdades sobre as finanças dos municípios brasileiros. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 5, n. 2, p.16-34, set. 1995.
- IBGE. *Censo demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.
- _____. *Contagem população 1999*. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.
- RIBEIRO, Antônio Magalhães. *A difícil recuperação financeira dos municípios baianos*. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 11, n. 3, p. 43-45, dez. 2001.
- RUCKERT, Isabel Noemia; BORSATTO, Maria Luiza; RABELO, Mercedes. *As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul – 1995-1999*. Porto Alegre: FEE, ago. 2002. 159 p. (Documentos FEE, 50),
- SANTOS, Reginaldo Souza. *Bahia: Estrutura e Dinâmica das Finanças Públicas – O Desempenho dos Municípios*. Salvador: Documento SEI, Junho de 1996.
- SUPERINTENDÊNCIA de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI. *Índice de Desenvolvimento Econômico e Social dos Municípios Baianos: 1998*. Bahia em Dados. Salvador, SEI, Dezembro de 2001.
- TRIBUNAL de Contas dos Municípios Baianos – TCM-BA. Disponível em <<http://www.tcm.ba.gov.br>> Acesso em 05.12.2002.

Discussão sobre os critérios de partilha do ICMS para os municípios dentro do atual pacto federativo: o caso da Bahia

Rogério de Faria Princhak*

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo discutir os atuais critérios de partilha de recursos do Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), dos estados para os municípios, especialmente no caso da Bahia. Procura demonstrar as distorções existentes e sugere, ao final, algumas alterações na legislação em vigor, de forma a propiciar uma distribuição mais equilibrada em termos *per capita*, possibilitando a redução da concentração espacial da renda e fazendo com que as transferências constitucionais cumpram o seu papel de possibilitar o equilíbrio entre oferta e demanda efetiva dos bens e serviços públicos.

Palavras-chave: federalismo fiscal; descentralização; critérios de partilha.

Abstract

The objective of this paper is to discuss the present apportionment criteria of the resources of the Value-Added Tax on Sales and Services and on the Provision of Interstate and Municipal Transportation and Communications Service (ICMS, paying special attention to Bahia's case. It tries to demonstrate the existing distortions. In its conclusion it suggests some changes in the legislation in force, so as to provide a more balanced per capita distribution, thus reducing the spatial income concentration and making the constitutional grants fulfill their role of enabling the balance between the effective supply and demand of public goods and services.

Key words: fiscal federalism; decentralization; apportionment criteria.

INTRODUÇÃO

O debate acerca de qual a melhor forma de dirigir um país com as dimensões territoriais do Brasil não é algo recente. A questão sobre qual a melhor estrutura administrativa para o Brasil sempre foi alvo de muita controvérsia e as experiências práticas se alternam entre épocas de grande centralização, onde as principais decisões e atribuições eram da órbita federal; e em momentos em que houve um processo

de descentralização, com o governo central (federal) perdendo poder enquanto estados e/ou municípios tinham suas atribuições incrementadas.

Apesar das reivindicações descentralizadoras terem obtido êxito em alguns períodos, a tradição, no entanto, fez com que o pêndulo que oscila entre as duas estruturas administrativas básicas (centralizada e descentralizada) acabasse pendendo mais para o lado centralizador. Assim, a tradição brasileira é de relativa centralização, apesar de reivindicações contrárias estarem sempre presentes.

Dentro desse contexto, procurou-se evidenciar a posição de um governo central (no caso um governo estadual) que legisla e administra o seu principal tri-

* Especialista em economia internacional pela George Washington University e em planejamento regional e orçamento público pela Ufba; assessor especial da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia; mestrando em administração profissional pela Ufba.

buto e, do outro lado, um ente subnacional que tem como principal fonte de receita os recursos recebidos de transferências do ente centralizador. Para tanto, escolheu-se mostrar a relação entre os estados e os municípios, estabelecida a partir da Constituição de 1988, no que concerne à partilha do Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Pretende-se, assim, responder a algumas questões: de que forma é feita a distribuição, aos municípios, do ICMS no estado da Bahia?; há diferença de critérios em relação à legislação de outros estados?; o critério utilizado é o mais adequado?

Para responder a essas questões, faz-se necessário, inicialmente, estabelecer uma abordagem teórica sobre federalismo fiscal, conceituar os princípios de tributação e definir as principais categorias de tributos que favorecem a redistribuição da renda. Num segundo momento, procura-se descrever a legislação do estado da Bahia e de outros estados. Por fim, formulam-se algumas proposições e modificações em relação ao critério atual de partilha desse imposto, do estado para os municípios.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Princípios do federalismo fiscal

Um estado federativo é composto por dois ou mais níveis de governo: um governo central ou nacional e outros subnacionais. Um modelo de governo unitário, não federativo, pode mostrar-se bastante eficiente em nações de pequena área geográfica. No entanto, países de dimensões continentais, como o Brasil, necessitam de algum tipo de divisão de trabalho no cumprimento das ações públicas. Governo central e governos locais possuem diferentes vantagens comparativas que se complementam no fornecimento de distintos tipos de bens públicos, o que possibilita uma eficiente divisão de trabalho.

São várias as vantagens comparativas apresentadas pelo governo central. Considere-se o caso de um bem público consumido igualmente por toda a população de um país. Tal bem deve ser fornecido por esse governo pois, assim, toda a população consome e paga o bem. As atividades voltadas para a segurança e políticas de reforma agrária são exemplos deste tipo de bem. Outra vantagem comparativa do governo central está no fato de que

apenas um governo com poderes sobre todo o território nacional pode equalizar as diferenças interestaduais e intermunicipais nas capacidades de tributação e de fornecimento de bens públicos. Ou seja, o governo central pode dirigir uma política de redistribuição dos recursos federais, conforme se pretendeu na Constituição de 1988 com a instituição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Do mesmo modo, dentro de uma análise mais restrita, pode-se também considerar o Índice de Participação dos Municípios (IPM), referente ao ICMS,

como exemplo de um instrumento de caráter redistributivo, do poder central (em termos relativos, os estados) para os poderes locais (os municípios).

Essa vantagem também pode ser válida na execução de políticas de redistribuição de renda privada. Tal política jamais poderia ser implantada por um governo subnacional. Um estado que instituisse um imposto de renda progressivo para melhorar a distribuição de renda privada dentro de suas fronteiras, por exemplo, levaria seus contribuintes de maior renda a migrar para outro estado, ao mesmo tempo em que atrairia população de baixa renda para seu território, tendo como resultado uma erosão da base tributária e o fracasso da política redistributiva. Políticas macroeconômicas também devem ser executadas pelo governo central. Um governo local que pretenda expandir as taxas de crescimento e emprego dentro de suas fronteiras, via déficit fiscal, terá seu objetivo total ou parcialmente frustrado, uma vez que os benefícios da política expansionis-

Países de dimensões continentais, como o Brasil, necessitam de algum tipo de divisão de trabalho no cumprimento das ações públicas. Governo central e governos locais possuem diferentes vantagens comparativas que se complementam no fornecimento de distintos tipos de bens públicos, o que possibilita uma eficiente divisão de trabalho

ta podem escapar de suas fronteiras e beneficiar o setor produtivo das regiões vizinhas.

O mais forte argumento em favor da existência de governos locais está na alocação de bens públicos cujos benefícios atingem a áreas restritas de um país. Não há razões para que a urbanização de uma cidade e o serviço de coleta de lixo, por exemplo, sejam executados pelo governo central e custeados com tributos pagos por contribuintes de todo o país. O fornecimento desse tipo de bem pelo governo local, financiado por tributos locais, em especial no caso dos municípios de médio e grande portes, torna maior a intersecção entre o conjunto dos beneficiários e o conjunto dos financiadores da produção do bem. Além de proporcionar maior equidade¹, tal sistemática estimula maior controle da população sobre as ações do governo: os indivíduos, pagando pelo serviço que utilizam, são induzidos a avaliar custos e benefícios; pressionam o governo para melhorar a qualidade, reduzir os custos ou alterar a cesta de bens ofertados. Em suma, reproduz-se de forma aproximada, na esfera pública, a relação de mercado entre benefícios recebidos pelo consumo de um bem e o desembolso monetário por sua aquisição.

Existem alguns bens e serviços públicos que, além de beneficiarem as áreas em que são ofertados, produzem externalidades positivas sobre uma área significativa do país ou até mesmo sobre todo o território nacional. É o caso da educação e da saúde. Ao oferecer educação formal à população de um município, o governo local não estará beneficiando apenas aqueles indivíduos que frequentam a sala de aula. Estará beneficiando todo o país, na medida em que uma população melhor educada significa uma mão-de-obra mais qualificada e produtiva, cidadãos mais conscientes e com maior participação e responsabilidade política. Esses benefícios transcendem as fronteiras do município e atingem todo o país. Da mesma forma, serviços de saneamento e saúde beneficiam não só a popula-

ção local, mas também as populações vizinhas, porque reduzem, dentre outras coisas, as chances de propagação de uma epidemia. As externalidades desses bens públicos justificam uma colaboração financeira do governo central com os governos locais, visando estimular a sua produção pelos últimos. Nesses casos, ainda que de forma menos visível, continua a existir a relação entre custeadores e beneficiários dos bens públicos, mantendo-se, de igual modo, a vantagem comparativa do governo local como fornecedor desses bens.

Uma outra vantagem do fornecimento de bens públicos pelos governos subnacionais é a maior flexibilidade e melhor adaptação da condução das atividades públicas às preferências da população local. Cada localidade pode compor a cesta de bens públicos que preferir, atingindo uma maior satisfação de suas preferências, o que, provavelmente, não ocor-

reria se o governo central se encarregasse da tarefa. Observa-se, também, maior participação da população na formação das políticas públicas. O governo local atua sobre um universo de pessoas mais reduzido que o do governo central. Por isso, em tese, as autoridades locais são mais acessíveis ao eleitor, estando mais sujeitas a pressões que as autoridades do governo central. Governos locais participativos têm mais chances de criar projetos de sucesso, uma vez que há um grande número de pessoas na comunidade pensando em como resolver os problemas locais e como aumentar o bem-estar social. Tais projetos podem, posteriormente, ser adotados por outros governos locais.

Em suma, pode-se dizer que a grande vantagem do sistema federalista é o aproveitamento e maximização das diferentes e complementares vantagens comparativas dos governos central e subnacionais na execução das funções públicas. Em termos gerais, pode-se dizer que o governo central deve responsabilizar-se por políticas macroeconômicas, políticas redistributivas da renda privada, políticas redistributivas de recursos fiscais entre governos subnacionais, e pelo fornecimento de bens

Em suma, pode-se dizer que a grande vantagem do sistema federalista é o aproveitamento e maximização das diferentes e complementares vantagens comparativas dos governos central e subnacionais na execução das funções públicas

¹ O conceito de equidade será visto mais adiante.

e serviços públicos consumidos em nível nacional. Os governos subnacionais devem responsabilizar-se primordialmente pela oferta de bens e serviços públicos de consumo local, ainda que estes produzam externalidades para o restante do país.

Princípios de tributação

Existem dois princípios fundamentais de tributação: neutralidade e equidade. O princípio da neutralidade refere-se à alocação de recursos, isto é, quando o governo capta recursos mediante tributação, a neutralidade do sistema tributário ocorre se não houver modificações nos preços relativos, os quais são determinados através do mercado. Por outro lado, a ocorrência de alguma alteração nos preços relativos em função de mudanças na tributação resulta numa redução do nível geral de bem-estar. Em resumo, o objetivo da neutralidade é que o sistema tributário não provoque uma distorção na alocação de recursos, prejudicando, dessa forma, a eficiência do sistema.

O segundo princípio básico da tributação é o da equidade. A preocupação, nesse caso, conforme Rezende Silva (2001, p. 162), consiste em dar um mesmo tratamento, em termos de contribuição, aos indivíduos considerados iguais – um critério de *equidade horizontal* –, assegurando, ao mesmo tempo, que os desiguais serão diferenciados segundo algum critério a ser estabelecido – uma preocupação de *equidade vertical*.

Uma primeira questão na análise da equidade é, portanto, determinar qual o critério a ser utilizado para a classificação dos que são considerados iguais e para o estabelecimento das normas adequadas de diferenciação. Nesse sentido, existem duas abordagens principais na teoria do setor público: o princípio do benefício, que propõe atribuir a cada indivíduo um ônus equivalente aos benefícios que ele usufrui dos programas governamentais ou, em outras palavras, que cada indivíduo deveria contribuir com uma quantia proporcional aos benefícios gerados pelo consumo do bem público; e, por fim, o critério da capacidade de contribuição, que advoga a repartição do ônus tributário em função das respectivas capacidades individuais de contribuição.

Os tipos de impostos

A instituição de certos tributos na economia pode afetar vários setores do sistema, bem como as empresas e os indivíduos. Normalmente, as bases utilizadas na tributação são as seguintes: a renda (salário, aluguéis, juros e lucros), a produção, a riqueza, as operações financeiras e o consumo (circulação).

Primeiramente, teceremos alguns comentários acerca dos principais tributos da União e dos municípios. Os principais tributos da competência da União são o Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), que atingem pessoas físicas e jurídicas, e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – concentrado atualmente em número reduzido de bens² –, que constituem o grupo de tributos compartilhados pela União com os estados e municípios³; e, principalmente, a partir da constituição de 1988, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (PIS) e a Cofins, que são tributos não compartilhados e cuja arrecadação foi priorizada pela União ao longo dos últimos anos⁴. Em relação aos municípios, os seus principais tributos são o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Porém, o que se observa é que os municípios de pequeno e até mesmo de médio portes possuem como principal fonte de receita os impostos recebidos em transferência, quer da União, quer dos estados.

Para o objetivo deste artigo, optou-se por caracterizar mais detalhadamente o ICMS, considerado o imposto de consumo mais importante no Brasil, sobretudo para os estados, representando a maioria da parcela tributária arrecadada nesse nível de governo. O ICMS é de competência do governo estadual, incidindo sobre qualquer pessoa física ou jurídica que realize operação de circulação de mercadorias ou

² Do total arrecadado no Brasil em 2001, 35% incidiram sobre fumo, bebidas e veículos.

³ Através do FPE, correspondente a 21,5% do arrecadado desses dois impostos, e do FPM, correspondente a 22,5% do arrecadado dos mesmos tributos.

⁴ Esses são os principais tributos da União, em termos de arrecadação. Existem outros como, por exemplo, o IOF, incidente sobre operações financeiras e que recai sobre os tomadores de crédito, e a CPMF, que incide sobre a movimentação bancária.

prestação de serviços, descritas como fatos geradores do imposto. No seu aspecto valorativo, o ICMS é composto de base de cálculo e alíquota. A base de cálculo, como regra, corresponde ao valor da operação ou da prestação do serviço; e a alíquota⁵ varia conforme a essencialidade do produto.

Ainda com relação ao ICMS, este tipo de tributo incidente sobre o consumo assumiu várias formas ao longo dos anos. Ele foi criado em 31/12/1922, pela Lei nº 4.245 da Constituição Federal, sendo denominado Imposto sobre Vendas Mercantis. Em 1934, foi ampliado para consignações, sendo estendido sobre os produtos agrícolas, constituindo-se então em Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC). O IVC incidia de forma cumulativa sobre as diversas fases da produção e comercialização, provocando expressivas distorções nos preços relativos e, por conseguinte, na alocação dos recursos. Ademais, esse tributo apresentava alíquotas diferenciadas de acordo com os critérios utilizados em cada estado, gerando desigualdades interestaduais em termos de arrecadação.

Como forma de solucionar esses problemas, a reforma tributária de 1966 extinguiu o IVC e criou o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Este apresentava como base de cálculo somente o valor adicionado, e suas alíquotas eram fixadas pela União. As alíquotas do ICM passaram a ser maiores que as do extinto IVC, pois havia a necessidade de se compensar a base de cálculo mais restrita, para que não ocorresse uma perda muito grande para as finanças estaduais: enquanto as alíquotas do IVC variavam entre 3% e 9%, as do ICM foram fixadas em 15%, para os estados do Sul e Sudeste, e 18%, para os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em 1988, ocorreu uma nova reforma que possibilitou a descentralização fiscal, na qual o ICM teve sua base de cálculo ampliada. Foi incorporado no seu campo de incidência produtos e serviços alcançados antes somente por impostos únicos federais, tais como impostos sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e mineração, serviços de comunicação e transportes. Dessa forma, o ICM

passou a ser chamado Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), sobre o qual os estados apresentavam certa autonomia quanto a alíquotas e isenções, constituindo-se, assim, no principal tributo determinado da receita adicional de estados e municípios.

A partir da Constituição de 1988, observa-se a ampliação do grau de autonomia fiscal dos estados, resultando numa liberdade relativa destes para legislar sobre o ICMS, perdendo a União o direito outorgado pela Constituição anterior de conceder isenções sobre esse tributo. Da mesma forma, a partir de 1988, a União ficou proibida de impor condições ou restrições à entrega e ao emprego dos recursos referentes aos seus tributos compartilhados e distribuídos às unidades subnacionais. Tal fato ocorreu, também, com os estados em relação aos municípios.

A repartição do ICMS a partir da Constituição de 1988

O art. 157, IV, da Constituição Federal de 1988 estabelece que 25% do produto da arrecadação do ICMS, de competência estadual, pertencem aos municípios. O parágrafo único desse mesmo artigo dispõe que

As parcelas de receita pertencentes aos municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

- I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos territórios, lei federal.

COMO É CALCULADO O ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (IPM)

A partir da teoria vista anteriormente, constata-se que dos 25% do ICMS compartilhados com os municípios, 75% são definidos na própria Constituição como sendo do local da operação onde ocorreu a agregação de valor. Assim, as diferenças entre as legislações de cada estado sobre esta matéria estão na forma da partilha dos 25% restantes, conforme veremos adiante.

⁵ Compete ao Senado Federal fixar as alíquotas nos casos de operações interestaduais. É também facultado ao Senado fixar as alíquotas mínimas e máximas nas operações internas; no primeiro caso por iniciativa de um terço dos seus membros e no segundo caso por maioria absoluta.

Antes, contudo, torna-se importante destacar o fato da maioria dos estados brasileiros possuírem suas atividades produtivas localizadas em torno de suas regiões metropolitanas, ocorrendo uma concentração de riqueza nessas regiões, em detrimento de outras mais afastadas. Com as limitações constitucionais e legais, ficam os estados bastante limitados em suas ações para a implementação de políticas de combate às desigualdades sociais e econômicas, dentro dos seus territórios. Contudo, há espaço para a discussão de melhores formas de partilha daqueles recursos do ICMS.

A maneira pela qual os estados, mesmo com as limitações existentes, podem formular propostas alternativas é o que pretendemos demonstrar ao final deste trabalho. Inicialmente, procurou-se responder às perguntas formuladas no início do artigo (de que forma é feita a distribuição aos municípios do ICMS no estado da Bahia? Há diferença de critérios em relação à legislação de outros estados? O critério utilizado é o mais justo?), apresentando-se a legislação do estado da Bahia e de alguns outros estados. Para tanto, pesquisaram-se as legislações de 15 estados e selecionaram-se aquelas que se consideraram mais adequadas para os objetivos deste artigo e que subsidiam as proposições finais.

O cálculo para a Bahia

No caso da Bahia, o IPM é calculado da seguinte forma: 75% de acordo com o Índice de Valor Adicionado (IVA); e 25% de acordo com o Índice de População, o Índice de Área e o Índice de Parte Iguatária. O Valor Adicionado (VA) de um município é obtido, grosso modo, somando-se todos os valores das saídas de mercadorias e serviços de transporte e comunicação desse município, deduzindo-se os valores das entradas desses mesmos itens. Vale ressaltar que a legislação prevê que algumas mercadorias imunes ou beneficiadas com isenção, mesmo não geradoras do ICMS, devem

ser computadas para o cálculo do VA. Tome-se o seguinte exemplo: O município X tem R\$ 1.000 de venda de mercadoria, R\$ 500 de prestação de serviço de transporte, R\$ 400 de compra de matéria-prima, R\$ 200 de recebimento de serviço de transporte. O seu VA será de $(R\$ 1.000 + R\$ 500) - (R\$ 400 + R\$ 200) = R\$ 1.500 - R\$ 600 = R\$ 900$.

Já o IVA é obtido dividindo-se o VA de determinado município pelo VA acumulado de todo o estado.

Considere-se o seguinte exemplo: O VA do município X é de R\$ 900 e o do estado é de R\$ 90.000. O IVA será de $R\$ 900/R\$ 90.000 = 0,01000$ (todos os índices são calculados levando-se em consideração cinco casas decimais).

O Índice de População (IP) responde por 40% dos 25% do IPM ou, para simplificar, responde por 10% do IPM. Esse índice é calculado dividindo-se a população total do município pela população total do estado (segundo dados do IBGE). O Índice de Área (IA) corresponde a 30% dos 25% do IPM ou, para simplificar, 7,5% do IPM. Esse índice é calculado dividindo-se a área total do município pela área total do estado (dados também do IBGE). Quanto ao Índice de Parte Iguatária (IPI), este não tem sequer seu nome especificado na Lei Complementar nº 13/97, que o criou; trata-se de uma expressão criada para suprir a omissão da norma. Esse índice representa 30% dos 25% do IPM (7,5% do IPM) e deve ser distribuído igualmente para todos os municípios que não atingirem 0,18001 no cálculo do IPM provisório. O cálculo desse IPM provisório depende de um critério complexo: o fator de compensação.

Segundo determina a legislação estadual, o IPM a vigor em um determinado ano deverá ser calculado no ano imediatamente anterior, levando-se em consideração a média da movimentação econômica dos dois anos anteriores ao de cálculo e os demais índices em relação ao ano imediatamente anterior ao cálculo. Exemplificando, o IPM que vigeu em 1999 foi calculado em 1998 da seguinte forma:

Com as limitações constitucionais e legais, ficam os estados bastante limitados em suas ações para a implementação de políticas de combate às desigualdades sociais e econômicas, dentro dos seus territórios. Contudo, há espaço para a discussão de melhores formas de partilha daqueles recursos do ICMS

$$IPM\ 1999 = \left(\frac{IVA\ 1996 + IVA\ 1997}{2} \times 0,75 \right) + IP\ 1997 + IA\ 1997 + IPI\ 1997.$$

Pode-se perceber que, para o ano de 1999, foram levados em consideração os movimentos econômicos de 1996 e 1997. Esse fato deve-se à impossibilidade de se levantar os dados necessários com antecedência. Afinal, os contribuintes entregam os dados relativos a seu movimento fiscal no ano seguinte ao de sua ocorrência. No cálculo, é considerada a média de dois anos para se evitar que grandes variações na movimentação econômica do município causem perdas ou ganhos excessivos (ano com uma grande seca etc.). O movimento econômico de um município é calculado com base em informações prestadas pelos contribuintes através de documentos obrigatórios. O estado da Bahia possui três desses documentos: a Declaração de Apuração Mensal do ICMS (DMA), que deve ser informada mensalmente pelos contribuintes normais (em geral, as maiores empresas); a Declaração de Movimento Econômico de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (DME), que deve ser informada pelas microempresas e empresas de pequeno porte; a Declaração de Movimentação de Produtos com ICMS Diferido (DMD), que deve ser informada pelos contribuintes que têm o benefício fiscal do diferimento do recolhimento do imposto. Os valores mais significativos são apresentados através da DMA, pois quem tem a obrigatoriedade de entregá-la são os maiores contribuintes do estado.

Empresas que possuem inscrição única em todo o estado – casos da Telemar, Coelba etc., as quais, não fosse essa permissão do regulamento do ICMS, teriam que ter, cada uma, mais de 300 inscrições estaduais – e regime especial para fazer escrituração centralizada devem apresentar um documento chamado Cédula Suplementar da DMA (CS-DMA). Esse documento tem como função fazer a correta distribuição das operações para cada município em que o contribuinte realiza operações ou prestações. Assim, mesmo a Telemar só tendo inscrição estadual em Salvador, deve apresentar o detalhamento das prestações de serviços de comunicação em todos os 417 municípios do estado. Esse mesmo fato ocorre com a Petrobras, também

inclusa no regime especial de escrituração centralizada, que apresenta a sua movimentação especificando as operações realizadas em São Francisco do Conde, Madre de Deus, Jequié e Itabuna.

É importante ressaltar também que os critérios de população, área e parte igualitária foram introduzidos através da Lei Complementar Estadual nº 13/97. Apesar de só influir em 25% do IPM, esses critérios, impactando o índice a partir de 1999, não permitem fazer qualquer análise histórica dos índices, pois as bases de cálculo são relativamente diferentes. Lembramos que IVA, que responde por 75% do IPM, não foi alterado.

O cálculo para outros estados

Optou-se por descrever aqui, para efeito comparativo com o estado da Bahia e para melhor responder a segunda questão formulada no início do artigo (há diferença de critérios em relação à legislação de outros estados?), apenas a legislação daqueles estados que apresentaram alguma inovação no tocante à distribuição, para os municípios, da parcela compartilhada do ICMS. Coincidentemente, quase todos os estados selecionados pertencem às regiões Sul e Sudeste, à exceção do estado do Ceará. Ressalte-se, como já comentando anteriormente, que três quartos dessa parcela são distribuídos com base no valor adicionado, cabendo ao estado legislar, apenas, sobre o um quarto restante. Assim, os percentuais por cada estado, apresentados a seguir nos quadros de número 1 a 7, totalizam os 25% de natureza redistributiva:

QUADRO 1

Legislação Vigente Referente à Distribuição do ICMS Por Municípios
Estado do Ceará, 2003

Fator de Distribuição (%)	Finalidade
5,0	Incide sobre a relação da população dos municípios sobre a população do estado.
12,5	É calculado pela relação entre as despesas realizadas pelo município na manutenção e desenvolvimento do ensino e o total dessa modalidade de despesa para o conjunto dos municípios do estado.
7,5	É distribuído de forma igual por todos os municípios.

Fonte: Legislação Estadual.

QUADRO 2**Legislação Vigente Referente à Distribuição do ICMS Por Municípios
Estado de São Paulo, 2003**

Fator de Distribuição (%)	Finalidade
1,0	Com base no valor adicionado municipal.
13,0	Com base no percentual entre a população de cada município e a população total do estado.
5,0	Determinado a partir do valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas.
3,0	Com base no percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do estado, no mesmo ano.
0,5	Com base na área total do estado dos reservatórios de água destinada a geração de energia elétrica e a área destes reservatórios no município.
0,5	Calculado em função da relação entre a área dos espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e o total da área desses mesmos espaços no estado.
2,0	Calculado com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios.

Fonte: Lei Estadual nº 8.510/1993.

QUADRO 3**Legislação Vigente Referente à Distribuição do ICMS Por Municípios
Estado de Santa Catarina, 2003**

Fator de Distribuição (%)	Finalidade
15,0	Como cota mínima a ser distribuída em igual valor para todos os municípios.
10,0	Com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do estado.

Fonte: Lei Estadual 7.721/1989 e 8.203/1990.

QUADRO 4**Legislação Vigente Referente à Distribuição do ICMS Por Municípios
Estado do Rio de Janeiro, 2003**

Fator de Distribuição (%)	Finalidade
6,9381	Relação percentual entre a população residente no município e a população total da respectiva região.
7,7047	Relação percentual entre a área geográfica do município e a área total do respectivo município.
0,4500	Com base na relação percentual entre a receita própria do município oriunda de tributos de sua competência e a arrecadação do ICMS no município.
8,1772	Cota mínima a ser distribuída em igual valor para todos os municípios de uma mesma região.
1,7300	Correspondente a um ajuste econômico, a ser distribuído entre os municípios de uma mesma região, proporcionalmente à soma inversa dos índices de população, área e valor adicionado de cada município em relação ao total da região.

Fonte: Lei Estadual nº 2.664/1996.

QUADRO 5**Legislação Vigente Referente à Distribuição do ICMS Por Municípios
Estado de Minas Gerais, 2003**

Fator de Distribuição (%)	Finalidade
4,632	Com base no valor adicionado municipal.
1,000	Com base na área geográfica do município em relação à área total do estado.
2,210	Baseado na população do município em relação à população total do estado.
2,000	Considerando-se a população dos 50 municípios mais populosos em relação à população total do estado.
2,000	Computando-se o gasto efetivo com educação de cada município em relação ao total dessa modalidade de gasto para o conjunto dos municípios do estado.
1,000	Com base na produção de alimentos de cada município em relação à produção total do estado.
1,000	Levando-se em conta o patrimônio cultural (sic).
1,000	Área protegida do meio ambiente no município em relação à área protegida total no estado.
2,000	Baseado no gasto com saúde de cada município em relação ao gasto total do mesmo.
2,500	Receita própria de cada município em relação à receita própria de todos os municípios.
5,500	Cota mínima a ser distribuída de forma equitativa a todos os municípios.
0,110	Para os municípios mineradores(sic).
0,032	Lei Estadual Mateus Leme.
0,016	Lei Estadual Mesquita.

Fonte: Lei Estadual nº 13.803/2000.

QUADRO 6**Legislação Vigente Referente à Distribuição do ICMS Por Municípios
Estado do Paraná, 2003**

Fator de Distribuição (%)	Finalidade
8,0	Com base na relação percentual entre a produção agropecuária do município e a produção agropecuária do estado.
6,0	Com base na relação percentual entre a população rural do município e a população rural do estado.
2,0	Baseado na relação existente entre a área de unidades da produção agropecuária do município e a área de produção total do estado.
2,0	Como cota mínima a ser distribuída de forma equitativa a todos os municípios.
5,0	Preservação ambiental (área total preservada de cada município em relação à área total).
2,0	Fator fixo distribuído para todos os municípios do estado.

Fonte: Leis Estaduais nº 9.491/90, nº 59/1991, nº 67/1993 e nº 12.417/1998.

QUADRO 7**Legislação Vigente Referente à Distribuição do ICMS Por Municípios
Estado do Rio Grande do Sul, 2003**

Fator de Distribuição (%)	Finalidade
7,0	Com base na área geográfica do município em relação à área total do estado.
7,0	Com base na relação entre a população residente no município e a população total do estado.
5,0	Com base no número de propriedades rurais de cada município em relação ao total de propriedades rurais do estado.
1,0	Inverso da taxa de evasão escolar.
1,0	Inverso do coeficiente de mortalidade infantil.
0,5	Pontuação do município no Plano Básico de Ações de Mútua Colaboração (Projeto Parceria), de acordo com a Lei nº 10.388/1995.
3,5	Produtividade primária (a própria legislação estabelece o conceito de produtividade primária).

Fonte: Lei Estadual nº 11.038/1997.

Percebe-se, em geral, nas legislações desses estados uma preocupação em ampliar os critérios tradicionais de partilha dos 25% do ICMS a serem compartilhados com os municípios, não se computando apenas aspectos como extensão territorial, população e a adoção de um critério de partilha uniforme. Dentre os novos critérios adotados, pode-se destacar a preocupação com o estímulo à ampliação da receita própria dos municípios (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais); à questão da conservação ambiental e do patrimônio cultural (Minas Gerais); à introdução de indicadores sociais, como os inversos da evasão escolar e mortalidade infantil (Rio Grande do Sul); aos gastos realizados com educação e ao desenvolvimento de programas específicos para a saúde das famílias (novamente Minas Gerais); e à produtividade das propriedades rurais (Paraná).

**ALGUMAS OBSERVAÇÕES SOBRE AS
DISCREPÂNCIAS NA PARTILHA DO ICMS**

Nesta parte do trabalho, procurou-se responder a última questão formulada no início deste artigo, qual seja, se os critérios atuais de partilha do ICMS

para os municípios, utilizados atualmente pela legislação baiana, são os mais justos ou não. Conforme verificamos a partir das legislações existentes, os 25% da parcela de ICMS que a Constituição outorga aos municípios possibilitam a formulação de políticas estaduais que contemplem o estabelecimento de critérios de distribuição mais justos.

Em relação aos 75% que, por determinação constitucional, correspondem à parcela do valor agregado gerado no local da operação, constata-se a existência de distorções bastante significativas, dificultando a adoção de políticas mais eficazes para a diminuição das desigualdades dentro do território do próprio estado. Conforme se verifica na Tabela 1, dez municípios no estado da Bahia respondem por mais de 70% do índice de valor agregado, sendo que só na Região Metropolitana de Salvador (RMS) os percentuais correspondem a mais de 50%⁶. Por outro lado, apresentamos dez municípios que, somados, não chegam a 0,1% do total do valor agregado no estado, conforme se verifica na Tabela 2:

⁶ Este percentual corresponde à soma dos índices de valor agregado obtidos pelos municípios da RMS que fazem parte da relação apresentada na Tabela 1: Salvador, Camaçari, São Francisco do Conde, Simões Filho, Candeias e Madre de Deus.

TABELA 1

Dez Melhores Desempenhos Municipais em Valor Agregado de ICMS (em valores absolutos e %) Bahia, 1999-2000

Município	R\$ mil (1999)	R\$ mil (2000)	% (1999)	% (2000)
Salvador	4.170.011	5.110.856	21,42	20,96
Camaçari	3.295.756	3.449.943	16,93	14,15
São F. do Conde	1.454.727	1.945.456	7,47	7,98
Feira de Santana	753.849	910.411	3,87	3,73
Simões Filho	611.992	712.000	3,14	2,92
Candeias	609.446	711.346	3,13	2,92
Madre de Deus	381.522	689.749	1,96	2,83
Barreiras	527.377	688.687	2,71	2,82
Mucuri	531.078	653.903	2,73	2,68
Ilhéus	466.130	523.757	2,39	2,15
TOTAL	12.801.888	15.396.108	65,75	63,14

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

TABELA 2

Dez Piores Desempenhos Municipais em Valor Agregado de ICMS (em valores absolutos e %) Bahia, 1999-2000

Município	R\$ mil (1999)	R\$ mil (2000)	% (1999)	% (2000)
Mirante	333	462	0,00171	0,00190
Caetanos	120	464	0,00062	0,00190
Macururé	408	510	0,00210	0,00209
Gavião	1.289	586	0,00662	0,00240
Catolândia	341	676	0,00175	0,00278
Contendas do Sincorá	583	705	0,00300	0,00289
Bom Jesus da Serra	264	743	0,00136	0,00305
Chorrochó	1.710	857	0,00879	0,00352
Ibiquera	686	860	0,00353	0,00353
Ichu	464	881	0,00239	0,00361
TOTAL	6.198	6.744	0,03187	0,02767

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia.

As distorções ficam mais evidentes quando analisamos os valores repassados no ano de 2001 e verificamos que apenas 5,09% da população receberam 32,69% dos repasses de ICMS. O município de São Francisco do Conde, por exemplo, com uma população de 26.282 habitantes (ou seja, 0,2% da população estadual), recebeu 5,29% do total dos repasses do ICMS destinados aos municípios⁷. Em outras palavras, esse município recebeu R\$ 2.129,99 *per capita*. Em outro extremo encontra-se Maragogipe, que recebeu apenas R\$ 20,53 *per capita*. Em 2001, a média *per capita* dos repasses aos municípios do estado da Bahia foi de R\$ 80,91. Abaixo desse valor ficaram 368 municípios, representando 85% da população do estado. Os restantes 15% da

⁷ Em função basicamente da refinaria da Petrobrás.

população estadual receberam 55% dos repasses de ICMS para os municípios. As tabelas 3 e 4 evidenciam tais distorções⁸.

Fica evidenciado que a sistemática atual mostra-se ultrapassada e incentivadora da concentração econômico-espacial, do emprego e da renda. Não é justo alimentar continuamente os municípios mais desenvolvidos ou em desenvolvimento e desproteger aqueles de pequena vocação econômica, de escassos recursos e até de profunda pobreza, tendo como base principal a vertente arrecadadora, e ignorar as demandas sociais das pessoas dependentes da presença do poder público municipal.

Para se ter uma idéia de como os atuais critérios de partilha do ICMS para os municípios geram distorções, com o funcionamento do Complexo Ford, em Camaçari, segundo estudos preliminares, estimou-se, para o ano de 2002, um acréscimo de receita de ICMS da ordem de R\$ 1,964 bilhões, impactando significativamente o IPM-2000 desse município, com um incremento de 22,61%. Por outro lado, previu-se também que Salvador experimentaria um decréscimo de 3,48%, mantidas as condições vigentes de cálculo e sem computar as variações de receitas dos outros municípios. Em 2005 e 2006, estima-se que os índices de Camaçari terão variação positiva de 28,16% e 9,25%, ao passo que Salvador declinará 5,96% e 2,72%, respectivamente.

Cabe, dessa forma, uma ação política no sentido de propor uma alteração no dispositivo constitucional, reduzindo o percentual sobre o valor agregado, de forma a possibilitar a adoção de políticas mais eficazes na distribuição da riqueza gerada no estado. Há, nesse sentido, uma proposta de emenda constitucional – a PEC 39/2000, do senador Ricardo Santos –, que estabelece, como critério de distribuição, no mínimo 50% de valor adicionado e no máximo 50% de acordo com o que dispuser a lei estadual. Contudo, em relação a esta última parcela, 40% deveriam ser distribuídos pelo critério de população. Assim, pela legislação vigente, somente 25% da parcela de ICMS que a Constituição outorga aos municípios possibilitam, de imediato, a

⁸ Salvador, por exemplo, com uma população de 2.443.107 habitantes, teve, em 2001, uma distribuição de ICMS *per capita* de apenas R\$ 77,73.

TABELA 3

Dez Maiores Repasses Municipais *Per Capita* de ICMS
Bahia, 2001

Município	Repasso ICMS 2001 (R\$)	% Repasse Total	População 2000	% População Estadual	ICMS <i>Per Capita</i> (R\$)
São Francisco do Conde	55.980.340,43	5,29	26.282	0,20	2.129,99
Madre de Deus	12.431.956,63	1,18	12.036	0,09	1.032,90
Camaçari	139.576.087,63	13,20	161.727	1,24	863,04
Mucuri	16.555.855,43	1,57	28.062	0,21	589,97
São Desidério	7.323.772,05	0,69	19.006	0,15	385,34
Dias D'Ávila	15.311.241,02	1,45	45.333	0,35	337,75
Candeias	23.329.610,98	2,21	76.783	0,59	303,84
Simões Filho	27.630.153,92	2,61	94.066	0,72	293,73
Pojuca	7.444.496,26	0,70	26.203	0,20	284,11
Sobradinho	5.408.016,91	0,51	21.325	0,16	253,60
SUBTOTAL	310.991.531,26	29,41	510.823	3,91	608,80
Demais municípios	746.480.433,55	70,59	12.559.427	96,09	59,44
TOTAL ESTADUAL	1.057.471.964,81	100,00	13.070.250	100,00	80,91

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia e IBGE

TABELA 4

Dez Menores Repasses Municipais *Per Capita* de ICMS
Bahia, 2001

Município	Repasso ICMS 2001 (R\$)	% Repasse Total	População 2000	% População Estadual	ICMS <i>Per Capita</i> (R\$)
Maragogipe	827.788,98	0,0783	40.314	0,31	20,53
Monte Santo	1.232.906,47	0,1166	54.562	0,42	22,60
Serrinha	1.956.534,46	0,1850	83.206	0,64	23,51
Ipecaetá	439.802,56	0,0416	18.383	0,14	23,92
Quijingue	636.809,57	0,0602	26.376	0,20	24,14
Tucano	1.266.216,82	0,1197	50.948	0,39	24,85
Itiúba	887.216,89	0,0839	35.543	0,27	24,96
Santo Estevão	1.036.956,93	0,0981	41.145	0,32	25,20
Ipirá	1.569.922,75	0,1485	61.746	0,47	25,43
Euclides da Cunha	1.424.837,62	0,1347	53.885	0,41	26,44
SUBTOTAL	11.278.993,05	1,0666	466.108	3,57	24,20
Demais municípios	1.046.192.971,76	98,9334	12.604.142	96,43	83,00
TOTAL ESTADUAL	1.057.471.964,81	100,0000	13.070.250	100,00	80,91

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia e IBGE

formulação de políticas estaduais visando a uma distribuição mais justa na partilha desse imposto, de forma que se tenha um ICMS *per capita* mais equânime.

CONCLUSÃO: PROPOSIÇÃO DE NOVOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO ICMS

Acreditamos que no presente artigo ficou demonstrada a atual inadequação dos critérios de partilha do ICMS para os municípios, requerendo a adoção de políticas públicas que reduzam as distorções existentes. A busca desses novos critérios deve propiciar uma distribuição mais equilibrada,

em termos *per capita*, dos recursos entre os municípios, de forma a reduzir a concentração espacial da renda, fazendo com que as transferências constitucionais cumpram o seu papel de permitir o equilíbrio entre oferta e demanda efetiva dos bens e serviços públicos. Na alteração da legislação estadual, sugere-se que sejam priorizados os seguintes critérios de partilha:

a) População – No novo critério, a população deverá conservar um percentual de pelo menos 50%. Dessa forma, estaria assegurado o equilíbrio entre demanda e oferta de bens e serviços públicos, pois um fator de alta demanda é, obviamente, o tamanho da população, pois quanto maior esta maior a necessidade de serviços públicos locais, para que se tenha uma

dada oferta *per capita* aceitável de bens e serviços públicos. A necessidade das transferências verticais se acentua naqueles municípios com baixa capacidade financeira para ofertar tais bens e serviços⁹.

b) Área – O enfoque que se pretende dar neste item não é o que é tradicionalmente feito, ou seja, sugerir um índice que apenas reflita a área do município em relação à área total do estado.

⁹ A falta de base tributária parece ser o principal fator de fragilidade financeira de alguns municípios. A inexistência de significativa atividade industrial ou comercial, o predomínio de edificações e terrenos de baixo valor comercial e a baixa renda dos municípios implicam uma pequena base para a tributação local.

Propõe-se que seja criado um novo índice, que seja função dos espaços territorialmente protegidos existentes em cada município, sendo calculado pela relação entre a área protegida no município e a área protegida total no estado. Como espaços territorialmente protegidos, entendem-se as áreas de preservação ambiental existentes.

- c) Indicador de Desempenho conjugado com o Índice Iguatário – A maioria dos estados nas suas legislações, inclusive a Bahia, estabelece que um percentual do imposto a ser compartilhado é dividido uniformemente para aqueles municípios que não atingiram um determinado patamar. O “corte” poderia ser dado a partir de um valor do ICMS *per capita* recebido em transferência pelos critérios atuais. Utilizar o IDH, a taxa de analfabetismo ou a taxa de mortalidade infantil, por exemplo, como parâmetro para realizar tal “corte” aparentemente poderia ser um critério adequado. Contudo, há situações de municípios que, com um ICMS *per capita* bem mais elevado, possuem os mesmo indicadores sociais de outros com um menor ICMS *per capita*, conforme se verifica no Quadro 8:

QUADRO 8

Indicadores Econômicos, Sociais e Demográficos (População, ICMS *Per Capita*, IDH, Taxa de Analfabetismo e Mortalidade Infantil) Bahia, 2001

Município	População	ICMS Per Capita	IDH	Taxa de Analfabetismo	Mortalidade Infantil
São F. do Conde	26.282	2.129,99	0,492	30,12	41,62
Itamaraju	64.144	56,04	0,492	37,92	60,57
Madre de Deus	12.036	1.032,90	0,587	21,03	41,62
Alagoinhas	130.095	77,99	0,589	24,77	62,44

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia e IBGE

Sugere-se então que, num primeiro momento, seja estabelecido um critério uniforme de distribuição, considerando-se que o ICMS seria partilhado uniformemente para os municípios com ICMS *per capita* inferiores a R\$ 55. Com isso, seriam beneficiados cerca de 305 municípios e um percentual equivalente a 53% da população estadual¹⁰.

¹⁰ Procurou-se atingir um universo de, pelo menos, 50% em relação à população total do estado.

Num segundo momento, ou ano subsequente, uma parte do ICMS continuaria sendo distribuída pelo índice igualitário, porém seriam estabelecidos indicadores de desempenho, de forma a premiar os municípios de melhor performance. A idéia é que um percentual do valor correspondente ao índice igualitário seja destinado aos 30 municípios de melhor performance, isto é, um conjunto de municípios equivalente a algo em torno de 10% do total de municípios do estado.

Sabe-se que todo indicador carrega elementos que podem trazer distorções. Por isso, para minorar esses efeitos indesejados deve-se considerar um conjunto de indicadores, para cada um dos setores desejados – fiscal, educação e saúde. Para evitar argumentações contra a metodologia, procurou-se usar ponderadores neutros nas fórmulas de cálculo, ou seja, pesos iguais para cada indicador. Devem ser atendidos os seguintes requisitos principais:

- evitar a escolha de indicadores que possam carregar efeitos externos sobre a gestão municipal – como, por exemplo, a evolução de um PIB municipal –, pois pode haver muitas variáveis não controláveis pelas administrações municipais que influenciam nesse indicador;
- os indicadores a serem escolhidos deverão observar os princípios da adequação (indicadores que reflitam diretamente o esforço da administração municipal); da periodicidade máxima de apuração não superior a um ano; da sua coleta e publicação por algum órgão neutro (Secretaria da Educação, Secretaria da Saúde, IBGE, Ministério da Educação etc.); e da sua disponibilização para todos os municípios do estado.

A obtenção do Indicador Total Consolidado (ITC) deve ser o resultado da média geométrica dos índices sociais (representada por indicadores de educação e saúde) e fiscais (cumprimento das obrigações legais, nível de endividamento e esforço para a obtenção de receitas próprias), assim detalhados:

- Grupo de Índices Sociais (ISOC), composto pelo Índice de Educação (IE) e pelo Índice de Saúde (IS); e
- Grupo de Índices Fiscais (IFISC), composto pelo Índice de Atendimento da Obrigação Legal

(IAOL), pelo Índice do Nível de Endividamento (INE) e pelo Índice de Receitas Próprias (IRP).

Por fim, determina-se o ITC através da seguinte expressão: $ITC = \sqrt{ISOC * IFISC}$. Em anexo a este artigo, detalhou-se como se determinam os grupos de índices sociais e fiscais, bem como os sub-índices que os compõem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. *Descentralização fiscal na América Latina: estudo de caso do Brasil*. Rio de Janeiro, 1993. Mimeo.

ALÉM, Ana Cláudia; GIAMBIAGI, Fábio. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CORDEIRO, André. *O portal dos municípios*. Salvador, 2000. Mimeo.

ICHIHARA, Yoshiaki. *Direito tributário*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

MUSGRAVE, P. B. *Public finance in theory and practice*. New York: McGraw-Hill, 1993.

REZENDE SILVA, Fernando. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

VARSANO, R. *A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde*. Brasília: IPEA, jul.1997. (Texto para discussão, 500).

Anexo

Memória de Cálculo dois Grupos de Índices Sociais e Fiscais

Grupo de Índices Sociais (ISOC)

Deverá ser uma média ponderada simples, envolvendo educação e saúde, e assim expresso:

$$ISOC = \sqrt{IE * IS}.$$

Índice de Educação (IE)

Deve refletir a atuação do município na área de educação quanto ao desempenho escolar e à infraestrutura existente, de acordo com os dados veiculados pela Secretaria da Educação (SEC) e pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Deverão ser aplicados os seguintes índices: Índice de Abandono (IA); Índice de Docentes Qualificados (IDQ); Índice de Gasto *per capita* em Educação (IGPE). O IE é definido pela seguinte expressão:

$$IE = \sqrt[3]{IA * IDQ * IGPE}.$$

Índice de Abandono (IA)

Deve medir o esforço da administração municipal em manter o aluno na escola. Os dados, com frequência de publicação anual, serão coletados junto ao Ministério da Educação (MEC) e à SEC. O IA assim se expressa:

$$IA = \frac{\sum \text{alunos matriculados} - (\sum \text{alunos aprovados} + \sum \text{alunos reprovados})}{\sum \text{alunos matriculados}}.$$

Índice de Docentes Qualificados (IDQ)

Mede o investimento na qualidade do ensino, de modo que quanto maior for o número de docentes devidamente qualificados, melhor deverá ser a qualidade do ensino. Calcula-se mediante o coeficiente do total de docentes com curso de magistério completo, para o nível fundamental de ensino em cada município, pelo número de alunos matriculados,

tendo como base dados fornecidos anualmente pela SEC e pelo MEC. O IDQ é assim expresso:

$$IDQ = \frac{IDQi}{IDQref}, \text{ onde } IDQi = \frac{n^{\circ} \text{ de docentes}}{n^{\circ} \text{ de alunos matriculados}}.$$

e *IDQref* deve ser um parâmetro de eficiência, tomando-se por referência o MEC ou a Unesco.

Índice de Gasto *per capita* em Educação (IGPE)

Calculado pela divisão do gasto em educação *per capita* do município pelo gasto total nessa mesma modalidade *per capita* de todos os municípios que compõem o universo considerado. O IGPE assim se expressa:

$$IGPE = \frac{\text{Gasto em educação per capita no município}}{\sum \text{Gasto em educação per capita do conjunto dos municípios}}.$$

Índice de Saúde (IS)

Propõe-se a retratar os esforços da administração municipal na medicina preventiva, certamente a mais eficiente e mais barata para os cofres públicos. Consideraremos os seguintes índices: Índice de Cobertura Vacinal (ICV); Índice de Consultas Médicas Básicas (ICMB); Índice de Gasto *per capita* em saúde (IGPS). O IS é definido pela seguinte expressão:

$$IS = \sqrt[3]{ICV * ICMB * IGPS}.$$

Índice de Cobertura Vacinal DPT (ICV)

Funciona como um *proxy* do esforço na medicina preventiva aplicada à população infantil. Possui como fonte de informação o Datasus, com uma defasagem de dois meses de publicação. Deve ser o percentual de cobertura vacinal DPT – difteria, paralisia e tétano – na aplicação da sua terceira

dose, com relação à população total, e assim expresso:

$$IVC = \frac{\text{Quantidade de terceiras doses aplicadas}}{\text{População total}}$$

Índice de Consultas na Especialidade Médica Básica (ICMB)

Representa os esforços na medicina preventiva aplicados a toda população, independentemente da faixa etária. O Ministério da Saúde considera como meta de atendimento a quantidade de 2,2 consultas na especialidade médica básica por habitante, por ano. O desempenho será tanto melhor quanto mais próximo for da meta estabelecida. Caso o ICMB seja maior do que um (1,0), será reajustado para esse valor. Também tem como fonte de informação o Datasus, com defasagem de dois meses de publicação. O ICMB é assim calculado:

$$ICMB = \frac{\text{Quantidade de consultas médicas básicas por habitante}}{2,2}$$

Índice de Gasto per capita em Saúde (IGPS)

Calculado pela divisão do gasto em saúde per capita do município pelo gasto total em saúde per capita de todos os municípios que compõem o universo considerado.

$$IGPS = \frac{\text{Gasto em saúde per capita no município}}{\sum \text{Gasto em saúde per capita do conjunto dos municípios}}$$

Grupo de Índices Fiscais (IFISC)

Alguns indicadores fiscais, medidos no presente, poderão estar “contaminados” por atos de administrações anteriores. Por isso e para se manter focado no objetivo de medir o esforço das administrações municipais atuais na melhoria contínua de seus indicadores, torna-se necessário o cálculo de índices absolutos e relativos. O índice absoluto, por si só, representa completamente a informação que se deseja analisar e não carrega legados que podem gerar distorções na medição, a exemplo do Índice de Dispersão da Execução Orçamentária (Ideo),

que mede a dispersão na execução do orçamento. A representação do índice absoluto na forma matemática é simplesmente I_{abs} . Já o índice relativo pode carregar elementos que potencialmente geram distorção, como, por exemplo, o Índice de Nível de Endividamento (INE), no caso específico de uma prefeitura historicamente muito endividada e que não conseguiria mostrar um bom índice de endividamento, por mais eficiente que fosse a sua gestão fiscal atual. Por outro lado, um município rico, com altos níveis de Receita Corrente Líquida (RCL) per capita e baixo nível de endividamento, poderia assumir uma postura de acomodação e até contrair dívidas numa taxa alta, e mesmo assim estaria relativamente bem, quando comparado aos demais municípios. Nesse caso, recomenda-se utilizar um índice composto, com uma parte absoluta (o alcance de uma meta) mais uma parte variável, expresso da seguinte forma: $I_{rel} = I_{abs} + \Delta I_{abs}$. As demonstrações contábeis publicadas conforme a LRF, de frequência quadrimestral, são suas fontes de informação. O Ifisc é assim calculado:

$$IFISC = \sqrt[3]{IAOL * INE * IRP}$$

onde IAOL é o Índice de Atendimento à Obrigação Legal; INE o Índice do Nível de Endividamento; e IRP o Índice de Receitas Próprias.

Índice de Atendimento à Obrigação Legal (IAOL)

$$IAOL = \sqrt{ICGP * IDEO}$$

onde ICGP é o Índice de Comprometimento de Gastos de Pessoal e IDEO é o Índice de dispersão da execução orçamentária.

Índice de Comprometimento com Gastos de Pessoal (ICGP)

Deve representar o percentual de comprometimento de gastos com pessoal com relação à Receita Corrente Líquida (RCL). A LRF sinaliza alguns limites, tais como: 60% (limite legal); 57% (limite prudencial). Pode-se estabelecer como meta uma referência, como sendo igual a 50%, o que representa mais de 15% inferior ao limite legal e pouco

mais de 12% do que o limite prudencial. Assim teríamos:

$$ICGP = \frac{\frac{\% \text{ de referência}}{\text{gasto com pessoal}}}{RCL}$$

Tome-se o seguinte exemplo: percentual de referência = 50%; percentual de gastos com pessoal em relação a RCL = 70%.

$$\text{O ICGP será } \frac{0,5}{0,7} = 0,71.$$

O ICGP é um exemplo de índice que deve ter uma parcela de sua avaliação relativizada – pois há o peso do legado de administrações anteriores –, e assim melhor expresso: $ICGP_{rel} = ICGP_{abs} + \Delta ICGP$, onde $\Delta ICGP = ICGP_i - ICGP_o$, com $ICGP_o$ correspondendo ao índice de comprometimento de gastos com pessoal no primeiro ano da administração, e $ICGP_i$ ao atual.

Índice de Dispersão da Execução Orçamentária (IDEO)

Deve representar uma medida de dispersão entre o orçamento realizado comparado ao orçamento previsto. Quanto mais exata ou mais próxima for a execução orçamentária dos valores orçados maior será a pontuação. O IDEO é calculado da seguinte forma:

$$IDEO = 1 - \text{Valor realizado} - \text{Valor orçado}$$

As barras verticais indicam a função módulo, pois não admite valor negativo. Exemplo: um município “A” tem um valor global de despesas orçadas em R\$ 100 milhões para um ano determinado. Suponhamos que as despesas realizadas tenham sido da ordem de R\$ 120 milhões. O índice de

dispersão seria de 0,8, derivado do seguinte cálculo:

$$IDEO = \frac{100.000.000,00}{120.000.000,00} = 0,8$$

Índice do Nível de Endividamento (INE)

A LRF estabelece o limite máximo legal para endividamento como sendo igual a 1,2 vezes o total da RCL. Quanto menor o endividamento melhor será a situação financeira do município. A representação para esse índice é a seguinte:

$$INE_{abs} = 1 - \left(\frac{\text{Endividamento total}}{RCL} \right)$$

Quando o nível de endividamento for menor ou igual ao total da RCL, caso o endividamento total seja maior que a RCL deve-se considerar o endividamento total igual a RCL, para se evitar um índice negativo. Pode-se aplicar também a relativização, pois há o peso do legado de administrações anteriores. Assim, $INE_{rel} = INE_{abs} + \Delta INE$, com $\Delta INE = INE_i - INE_o$, onde INE_o corresponde ao índice de endividamento no primeiro ano da administração e INE_i ao mesmo índice no ano atual.

Índice de Receitas Próprias (IRP)

Mede o grau do esforço das prefeituras em implantar uma administração tributária e sua consequente arrecadação. Dessa forma, esse índice deve ser representado pela relação entre o valor da receita tributária própria de um município e o somatório das receitas tributárias próprias do universo dos municípios alcançados pelo índice de participação igualitária, assim expresso:

$$IRP = \frac{\text{Receitas tributárias próprias}}{\sum \text{Receitas tributárias próprias do conjunto de municípios}}$$

Índice de qualidade dos municípios – sustentabilidade fiscal

Mônica Mora*
Seráfita Ávila**

Resumo

O artigo apresenta, resumidamente, a metodologia adotada na constituição do Índice de Sustentabilidade Fiscal dos 91 municípios do Rio de Janeiro, destacando os indicadores financeiros e fiscais selecionados para avaliar a situação fiscal dos municípios, bem como o tratamento estatístico empregado – análises fatorial e de cluster –, tendo em vista divulgar o desenvolvimento de metodologia para o cálculo de índices e indicadores capazes de subsidiar o planejamento e à tomada de decisão na administração pública.

Palavras-chave: governo subnacionais; relações intergovernamentais; sustentabilidade fiscal; indicadores fiscais.

Abstract

The article presents a summarized version of the methodology adopted to create a Fiscal Sustainability Index of the 91 municipalities in Rio de Janeiro, highlighting the financial and fiscal indicators selected to evaluate the fiscal status of the municipalities. It also approaches the statistic data handling adopted – factorial and cluster analysis – to disseminate the development of the methodology to calculate the indexes and indicators capable of giving subsidies to the planning and decision making process in public administration.

Key words: subnational government; intergovernmental relationships; fiscal sustainability; fiscal indicators.

INTRODUÇÃO

Em 1998, o Fundo Monetário Internacional – FMI lançou o “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal”, que defende a importância do equilíbrio financeiro para a estabilidade macroeconômica. A defesa da transparência como um dos pressupostos da gestão fiscal está associada à concepção de sustentabilidade. No Brasil, a discussão sobre sustentabilidade e transparência fiscal, embora presente há muito, se intensificou com a crise da dívida no âmbito estadual. Em resposta à crise interna e à proposta do FMI, foi promulgada, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A sustentabilidade fiscal, nos termos desta lei, transparece na vinculação das despesas de caráter permanente à geração de receita, assim como no tratamento conferido ao endividamento e aos chamados restos a pagar. Além do que caberia a cada ente da Federação arrecadar seu potencial de arrecadação.

O Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – Fundação Cide, no intuito de desenvolver metodologias para o cálculo de índices e indicadores setoriais para subsidiar o planejamento e à tomada de decisão, nas áreas pública e privada, e, particularmente, na administração pública, lançou, em junho de 2002, um índice denominado – índice de qualidade dos municípios (IQM): Sustentabilidade Fiscal. Com este índice, pretendeu-se avaliar a situação fiscal dos municípios (considerada uma proxy da sustentabilidade fiscal), com base em uma

* Técnica do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

** Técnica da Fundação Cide.

série de indicadores financeiros e fiscais selecionados com esta finalidade.

O aludido trabalho é o quinto IQM da série composta por lançamento de volumes referentes à atração de investimentos, ao meio ambiente, às carências municipais e às necessidades habitacionais. Todos tratam de aspectos específicos das realidades dos municípios do Rio de Janeiro, utilizando metodologias próprias, criadas pela Fundação Cide e seus parceiros. Cumpre informar que, em nenhum deles, procura-se medir a “qualidade de vida” da população, por se tratar de um conceito abstrato e de difícil mensuração. O objetivo deste texto é apresentar, de forma sintética, a metodologia adotada no IQM – Sustentabilidade Fiscal (vide nota 1).

METODOLOGIA

As variáveis selecionadas transformadas em indicadores deram origem a fatores, que constituíram o IQM: Sustentabilidade Fiscal. Obedecendo a esta lógica, são apresentados primeiramente os indicadores, considerando o indicador de esforço fiscal como o principal e os demais como secundários ou complementares e, posteriormente, os procedimentos estatísticos adotados – análises fatorial e de cluster, finalizando com índice de sustentabilidade fiscal.

As fontes de dados utilizadas foram: Tribunal de Contas do Estado, para a execução orçamentária dos municípios; Fundação Cide para estimativas do Produto Interno Bruto (PIB) e da população; Agência Nacional de Petróleo, para receitas provenientes de royalties, e Secretaria de Estado de Fazenda, para transferências de ICMS e de royalties. Todos os dados referem-se a 1999, e os da execução orçamentária são relativos a administração direta.

Indicadores

A sustentabilidade fiscal sugere uma concepção intertemporal de equilíbrio nas contas públicas, ou

seja, um equilíbrio concebido como resultado de uma política fiscal ao longo do tempo. Para tanto, uma questão precípua reside no esforço fiscal realizado por cada ente da Federação no sentido de explorar os tributos de sua alçada. Em consonância com esta colocação, estabeleceu-se a carga tributária como critério para avaliar o esforço fiscal dos municípios. A carga tributária consiste na relação entre receita tributária e PIB.

No caso dos municípios, a despeito da ênfase no esforço tributário, deve-se salientar que cabe a esta esfera de poder bases de difícil tributação e, na experiência internacional, tradicionalmente eles são financiados, em parte ou integralmente, por esferas superiores de poder. Não obstante isto, a concepção de esforço fiscal no âmbito municipal pode ser atribuída à eficiente exploração dos tributos de sua responsabilidade. A eficiência representa a capacidade dos municípios aproximarem a carga tributária

efetiva da considerada potencial. Essa definição considera que esta aproximação deve ser realizada respeitando as limitações e possibilidades de cada município.

Supõe-se, no âmbito desse trabalho, que, pelas carências sociais e econômicas presentes na grande maioria dos municípios, a arrecadação tributária no âmbito municipal deveria ser a mais próxima da potencial. Assim, utilizou-se como parâmetro desejável a carga tributária potencial.

Indicador principal

Indicador de esforço fiscal (IEF)

O indicador de esforço fiscal foi construído com o propósito de examinar o esforço que os municípios vêm realizando para atingir a sua capacidade de tributação potencial. Optou-se, então, por construir um indicador que considerasse a carga tributária potencial como parâmetro para a carga tributária efetiva. A carga tributária consiste na relação entre a arrecadação tributária do ente da federação e o

A sustentabilidade fiscal sugere uma concepção intertemporal de equilíbrio nas contas públicas, ou seja, um equilíbrio concebido como resultado de uma política fiscal ao longo do tempo. A eficiência representa a capacidade dos municípios aproximarem a carga tributária efetiva da considerada potencial

seu PIB¹. A carga tributária potencial é a carga tributária desejável para uma determinada classe de municípios (vide nota 2). As classes de municípios adotadas neste trabalho seguem o critério de população fixado pelo IBGE (vide Quadro 1).

$$IEF_i = (C_i/C^*)$$

Onde:

i = município

C_i = carga tributária efetiva

C^* = carga tributária potencial

Carga tributária efetiva (CTE)

$$CTE_i = C_i = [(ISS_i + IPTU_i + \text{outras receitas tributárias}_i) / PIB_i] \cdot 100$$

Onde:

C_i = carga tributária efetiva

$IPTU_i$ = Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS_i = Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

PIB_i = Produto Interno Bruto

Carga tributária potencial (CTP)

$$CTP_j = C^* = [\Sigma(ISS_j + IPTU_j + \text{outras receitas tributárias}_j) / \Sigma PIB_j] \cdot 100$$

Onde:

$j = (1, \dots, n)$ classe de municípios

C^* = carga tributária potencial por classe populacional

$\Sigma(ISS_j + IPTU_j + \text{outras receitas tributárias}_j) =$ somatório da carga tributária

$\Sigma PIB_j =$ somatório do PIB

QUADRO 1

Classificação de Municípios, Segundo a População

Porte	Classe	População
Pequeno	1	até 10.000
	2	de 10.001 a 20.000
Médio	3	de 20.001 a 50.000
	4	de 50.001 a 100.000
Grande	5	de 100.001 a 500.000
	6	de 500.001 a 1.000.000
	7	mais de 1.000.000

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

¹ Utilizou-se o PIB total e não o de serviços em face deste ter sido calculado pelo Cide, empregando-se como base de cálculo o ISS, impossibilitando seu uso como parâmetro de mensuração da eficiência da arrecadação deste tributo.

Com base no resultado do Indicador de Esforço Fiscal, os municípios foram distribuídos em um ranking. Para analisar este ranking, os seguintes critérios foram adotados:

QUADRO 2

Critérios para a Análise dos Indicadores

Carga Efetiva/Carga Potencial	Exploração da Base	Potencial de Crescimento
> 1	Muito boa	Baixo
= 1	Suficiente	Médio
< 1	Insuficiente	Elevado

Fonte: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – Fundação Cide.

O Indicador de Esforço Fiscal permite avaliar a capacidade dos municípios de aumentar a receita tributária. Assim, os municípios com indicador superior a 1 (um) são considerados acima da média do seu grupo e, portanto, já teriam atingido a sua carga tributária potencial. Estes municípios caracterizam-se pelo bom desempenho fiscal. Os municípios com valor igual a 1 (um) despontam como municípios com performance regular. Por fim, no caso dos municípios com um indicador inferior a 1 (um), possivelmente estes dispõem de uma capacidade de arrecadação ainda pouco explorada. No caso destes, existe a possibilidade de aumentar o gravame tributário com relativa facilidade.

Conforme mencionado anteriormente, o indicador de esforço fiscal por si só não pode responder por tudo que compreende a situação fiscal dos municípios. A importância das transferências intergovernamentais no financiamento dos entes da Federação, além de certos gastos (como é o caso das despesas de pessoal) e do estoque da dívida, tornou necessário que outras variáveis fossem consideradas a fim de aprofundar a análise das finanças municipais. Diante de tal situação, optou-se pela criação de um conjunto de indicadores capazes de mostrar um quadro mais próximo da realidade fiscal.

Indicadores secundários

Foram criados indicadores de finanças públicas, descritos a seguir, tendo em vista a formação do índice de qualidade dos municípios – Sustentabilidade Fiscal.

Indicador da capacidade potencial de gasto (ICG)

Este indicador tem por finalidade detectar o potencial de gasto nos municípios. Conforme detalhado a seguir, a receita corrente líquida *per capita* foi utilizada como uma aproximação da capacidade de gasto dos municípios. Na construção deste ICG, considerou-se a receita corrente líquida *per capita* (referente ao total dos municípios) como a capacidade potencial de gasto.

$$ICG_i = RCLpc_i / RCLpc^*$$

$RCLpc_i$ = receita corrente líquida *per capita*

$RCLpc^*$ = receita corrente líquida *per capita* potencial

Receita corrente líquida per capita (RCLpc)

A receita corrente líquida *per capita* permite identificar a capacidade de gasto dos municípios ponderada pela sua população. Neste item, estão reunidos a oferta potencial de serviços² (receita corrente) com a demanda potencial por serviços (considerando a população como estimativa da demanda por serviços).

$$RCLpc_i = RCL_i / P_i$$

Onde:

$RCLpc_i$ = receita corrente líquida *per capita*

RCL^3 (receita corrente líquida) = S (receita tributária; de contribuição; patrimonial; industrial; agropecuária; de serviços; de transferências correntes e outras receitas correntes).

P_i = população

Receita corrente líquida per capita potencial ($RCLpc^*$)

A receita corrente líquida potencial refere-se à receita média dos municípios do estado. Sua finalidade é avaliar a disponibilidade potencial de recursos do município por habitante.

$$RCLpc^* = \sum RCL_j / \sum P_j$$

Onde:

$$j = (1, \dots, n)$$

² Considerou-se a receita corrente líquida como a oferta potencial na medida em que a efetiva depende da eficiência com a qual são geridos os recursos disponíveis. Assim, uma receita corrente líquida maior pode não se traduzir em melhor e mais abrangente oferta de serviços.

³ Em consonância com a definição de receita corrente líquida da Lei de Responsabilidade Fiscal, não considerando a redução relativa às contribuições recolhidas dos servidores para o financiamento do sistema de previdência e de assistência social, devido à indisponibilidade destes dados.

$RCLpc^*$ = receita corrente líquida *per capita* potencial

$\sum RCL_j$ = somatório da receita corrente líquida

$\sum P_j$ = somatório da população

Indicador de Receita Total (IRT)

O indicador de receita total é a soma da receita corrente com a de capital, tendo como parâmetro o PIB.

$$IRT_i = (RT_i / PIB_i) \cdot 100$$

Onde:

RT_i = receita total

PIB_i = Produto Interno Bruto

Indicador de geração de poupança (IPO)

O indicador de geração de poupança expressa o montante de recursos disponíveis. Esse indicador, em conjunto com as informações sobre endividamento, contribui para a avaliação da saúde financeira dos municípios.

$$IPO_i = (P_i / RCL_i) \cdot 100$$

Onde:

P_i (poupança) = receita total - (receita de alienação de bens + receita de operação de crédito + receita patrimonial) - [despesas totais - (amortização + juros e encargos)]⁴

Indicador de capacidade de investimento (ICI)

Este indicador foi construído com a finalidade de se averiguar a efetiva capacidade de investimento dos municípios. Para tanto, considerou-se a soma do resultado primário e dos investimentos realizados e subtraiu-se os compromissos referentes à dívida, utilizando-se como parâmetro a receita total.

$$ICI_i = [(P_i + I_i - SD_i) / RT_i] \cdot 100$$

Onde:

I_i = investimento

SD_i (serviços da dívida) = amortização + juros e encargos

RT_i (receita total) = receita corrente + receita de capital

⁴ Resultado primário, segundo conceito da Secretaria do Tesouro Nacional [receitas não financeiras (-) despesas não financeiras].

Participação da receita corrente líquida no PIB (PRP)

A, como percentual do PIB, exprime a relação da receita (potencial de gasto) com a atividade econômica no município.

$$PRP_i = (RCL_i / PIB_i) \cdot 100$$

Comprometimento de receita com despesas de pessoal (CRP)

A preocupação com os elevados gastos com pessoal nos governos subnacionais levou a promulgação da Lei Camata que estipulou como limite ao gasto com pessoal 60% da receita corrente líquida e foi reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Construiu-se, então, este indicador, tendo como parâmetro o conceito de receita corrente líquida presente na Lei de Responsabilidade Fiscal. Este indicador mostra a participação da despesa de pessoal na receita corrente líquida.

É interessante observar que existem empecilhos legais para reduzir estas despesas, pois os servidores públicos dispõem de uma série de garantias legais. O dispêndio com esta rubrica (pelo seu peso na grande maioria dos entes da Federação) define a capacidade de gasto em outras rubricas.

$$CRP_i = (DP_i / RCL_i) \cdot 100$$

Onde:

DP_i = despesas de pessoal

Comprometimento de receita com serviço da dívida (CRS)

A Lei de Responsabilidade Fiscal estipula que os gastos máximos com serviços da dívida devem se restringir a 11,5% da receita corrente líquida.

Na maior parte dos casos, o baixo endividamento dos municípios ocasiona serviços da dívida pouco significativos. Dessa forma, o pagamento de juros e amortizações geralmente não chega a ser um componente relevante na composição das despesas municipais.

O Indicador revela o quanto da receita corrente líquida está comprometido com os serviços da dívida.

$$CRS_i = (SD_i / RCL_i) \cdot 100$$

Onde:

SD_i (serviços da dívida) = amortização + juros e encargos

Participação das receitas no financiamento corrente dos governos municipais

Para avaliar a composição da receita estadual, construiu-se uma série de indicadores a fim de mensurar o peso de cada item de receita no financiamento corrente dos governos locais.

Participação do ISS na RCL (ISR)

$$ISR_i = (ISS_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação do IPTU na RCL (IPR)

$$IPR_i = (IPTU_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação das transferências do FPM na RCL (FPR)

$$FPR_i = (FPM_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação das transferências do ICMS na RCL (ICR)

$$ICR_i = (TICMS_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação dos recursos provenientes de royalties do petróleo, inclusive transferências do estado, na RCL (PRR)

$$PRR_i = (R_i / RCL_i) \cdot 100$$

Participação das transferências do ICMS no PIB (ICP)

Com a participação das transferências do ICMS⁵ no PIB, relaciona-se tributação e atividade econômica. Grosso modo, dada a grande correlação entre as variáveis, quanto maior o nível de atividade econômica da região, maior a transferência de ICMS.

$$ICP_i = (TICMS_i / PIB_i) \cdot 100$$

Relação da dívida fundada junto à Secretaria do Tesouro Nacional (DFR)

Esse indicador relaciona o grau de endividamento (passivo) com a capacidade de pagamento dos municípios. É importante ressaltar que não estão sendo consideradas outras fontes de crédito (como a dívida junto ao FGTS e ao INSS) que em alguns casos podem ser representativas.

$$DFR_i = (D_i / RCL_i) \cdot 100$$

Onde:

D_i = Dívida fundada junto à Secretaria do Tesouro Nacional

⁵ A transferência de ICMS é proporcional ao valor adicionado fiscal do município.

Indicadores complementares

Com o propósito de expandir a análise do índice de qualidade dos municípios – sustentabilidade fiscal foram criados os seguintes indicadores:

Indicador de equilíbrio orçamentário (IEO)

Mostra como ocorre a execução orçamentária, independentemente da origem dos recursos, revelando o quanto da receita arrecadada cobre a despesa realizada.

$$IEO_i = (RT_i / DT_i)$$

Onde:

RT_i = receita total = receita arrecadada

DT_i = despesa total = despesa realizada

Indicador de autonomia financeira (IAF)

Indica a relação entre receita tributária e despesa total. Quanto maior este indicador, maior o grau de autonomia do município e vice-versa.

$$IAF_i = (RTR_i / DT_i) \cdot 100$$

Onde:

RTR_i = receita tributária

DT_i = despesa total

Indicador de dependência financeira (IDF)

Revela a participação do somatório das transferências de ICMS, FPM e royalties (inclusive receitas de royalties) no total das despesas. Quanto maior este indicador, maior o grau de dependência do município e vice-versa.

$$IDF_i = [(TICMS_i + FPM_i + Royalties_i) / DT_i] \cdot 100$$

Onde:

DT = despesa total

Procedimentos estatísticos

Os 19 indicadores formulados, permitiram mapear a saúde fiscal de cada um dos municípios do estado do Rio de Janeiro. Todavia, a grande quantidade de informações dificultou o estabelecimento de padrões de comportamento ou a comparação da situação fiscal dos mesmos. Optou-se, então, pela utilização de métodos estatísticos que permitiram sintetizar o conjunto de informações disponíveis.

Assim, dada a natureza dos dados (todas as variáveis são quantitativas), e os objetivos em ques-

tão (pretendeu-se identificar grupos homogêneos de municípios), foram utilizados dois procedimentos estatísticos de análise multivariada de dados com a finalidade de identificar grupos homogêneos entre os municípios do estado do Rio de Janeiro, a saber:

- análise fatorial;
- análise de cluster.

Na primeira etapa, os dados foram tratados pelo método de análise fatorial. Criaram-se, então, quatro fatores, com base em 14 indicadores fiscais (selecionados dentre os 19 propostos) e no Produto Interno Bruto *per capita* de cada município. Assim, pôde-se reduzir a quantidade de informações a serem tratadas no âmbito municipal, pois, em vez de se trabalhar com um conjunto de 15 indicadores, passou-se a utilizar somente quatro fatores.

Cada um destes fatores apresentou uma correlação específica, isto é, mostrou relações de interdependência ou de dependência entre os indicadores escolhidos, consideradas válidas para a maior parte dos municípios, permitindo uma avaliação da situação fiscal dos municípios.

Os quatro fatores receberam as seguintes denominações, de acordo com as associações implícitas:

- Fator 1 esforço econômico-fiscal
- Fator 2 esforço tributário
- Fator 3 capacidade econômica
- Fator 4 capacidade de investimento

Com base na verificação do comportamento dos indicadores, para efeito de análise, foi estabelecido um intervalo considerado padrão entre os municípios (geralmente entre 1 e -1). O desempenho fiscal dos municípios que se situam nos referidos intervalos é considerado o esperado (regular ou suficiente) e os demais (com valores diferentes do considerado padrão) caracterizam-se por uma performance boa ou insuficiente. Nos casos específicos daqueles fora do padrão, buscam-se identificar, com base nas finanças municipais e no conjunto dos indicadores, os motivos que levam a tal situação.

QUADRO 3

Análise Fatorial

Indicador	Fator 1 Esforço Econômico Fiscal	Fator 2 Esforço Tributário	Fator 3 Capacidade Econômica	Fator 4 Capacidade de Investimento
Carga Tributária Efetiva	0,082	0,953	0,115	-0,012
Receita Corrente Líquida per capita	0,853	0,098	0,425	0,080
Geração de Poupança	0,109	0,013	-0,022	0,892
Capacidade de Investimento	0,307	0,015	-0,187	0,811
Receita Total/PIB	0,946	-0,058	-0,200	0,134
Receita Corrente Líquida/PIB	0,942	0,007	-0,162	0,131
Comprometimento da RCL com Pessoal	0,020	-0,236	-0,340	-0,643
PIB per capita	-0,146	-0,022	0,917	-0,047
Royalties/RCL	0,606	0,013	-0,109	0,376
ISS/RCL	-0,240	0,232	0,796	-0,109
IPTU/RCL	-0,353	0,752	0,147	0,166
FPM/RCL	-0,159	-0,342	-0,624	-0,368
Transferências ICMS/RCL	0,290	-0,713	-0,118	-0,183
Transferências ICMS/PIB	0,872	-0,333	-0,186	-0,007
Esforço Fiscal	0,186	0,909	0,065	-0,024

Nota: Métodos utilizados: Extraction Method: Principal Component Analysis e Rotation Method Varimax with Kaiser Normalization.

Fator 1 – Desempenho econômico-fiscal

Este fator relaciona:

- receita corrente líquida *per capita*;
- participações de diversas receitas no PIB;
- receita total;
- receita corrente líquida;
- transferências referentes ao ICMS.
- participação dos royalties na receita corrente líquida.

Estes indicadores se correlacionam positivamente. Em todos, o PIB desponta como variável explicativa do comportamento das receitas. Quando o indicador está acima do intervalo padrão, a performance da variável apresenta elevada correlação com o nível de desempenho da economia. Com isso, percebe-se mais facilmente as relações entre receita e PIB, que resultam no esforço econômico-fiscal.

Fator 2 – Esforço tributário

Neste indicador, a participação da arrecadação do IPTU na receita corrente líquida e a carga tributária revelam-se positivamente relacionadas entre si e inversamente relacionadas com a participação das transferências do ICMS na receita corrente líquida. Aparentemente, municípios com maior receita referente às transferências do ICMS tendem a realizar menor esforço de arrecadação (explicitado

no que concerne ao IPTU). Esta conclusão contestaria um ponto levantado por especialistas. Segundo estes, após a promulgação da Constituição de 1988, o aumento das transferências foi acompanhado, no agregado, por um aumento da arrecadação própria.

Contudo, é possível que os municípios com maior arrecadação de ICMS apresentem PIB elevados e as transferências relativas a este tributo infleam a receita total. Assim, a relação IPTU/RCL torna-se baixa. Ademais, por vezes a apropriação da renda ocorre em outros municípios, não resultando com isto em maior arrecadação.

Fator 3 – Capacidade econômica

O Fator 3 estabelece uma relação positiva entre o PIB *per capita* e o ISS/RCL. Quando este fator apresenta valores superiores do intervalo padrão, observa-se, no município, um PIB *per capita* alto e/ou uma elevada importância do ISS na composição da receita corrente líquida.

Fator 4 – Capacidade de investimento

As despesas de pessoal apresentam-se inversamente relacionadas com a geração de poupança e a capacidade de investimento, conforme indica o Fator 4. Este fator sugere a disponibilidade de recursos para investimento. Em grande parte dos municípios, quanto maior o gasto com pessoal, me-

nor o volume de recursos disponíveis para investimento.

Na segunda etapa, os resultados da análise fatorial, ou seja, os quatro fatores, foram tratados pelo método de agregação por *cluster*. Pretendeu-se, desse modo, minimizar as dificuldades implícitas, geradas pela heterogeneidade da amostra, e agrupar os municípios com maior grau de consistência.

Neste processo de encontro de similaridades foram identificados dez grupos, todos muito bem definidos. Geralmente, é possível definir exatamente a qual *cluster* o município pertence ao analisar o comportamento dos fatores. Desse modo, elege-se o primeiro *cluster* como aquele que apresenta o melhor desempenho e, sucessivamente, até o décimo, que revela a pior performance:

- Cluster 1: municípios com elevada capacidade econômica
- Cluster 2: municípios com elevadas carga tributária e capacidade econômica
- Cluster 3: municípios com vocação turística
- Cluster 4: municípios com elevada capacidade de investimento
- Cluster 5: municípios com fraco esforço econômico-fiscal e elevada carga tributária
- Cluster 6: municípios pequenos com elevado esforço econômico-fiscal
- Cluster 7: municípios pequenos com baixo esforço tributário
- Cluster 8: municípios com reduzida capacidade econômica e pequeno esforço tributário
- Cluster 9: municípios médios e grandes com baixa capacidade econômica
- Cluster 10: municípios pequenos com baixo esforço econômico-fiscal

Índice de qualidade dos municípios – sustentabilidade fiscal

Construiu-se o IQM – sustentabilidade fiscal, com base na média dos quatro fatores (apresentados anteriormente), com a finalidade de sintetizar as informações disponíveis sobre a situação fiscal dos municípios em um único índice, sendo possível dispor os municípios em um ranking normalizado, em ordem decrescente, do mais para o menos sustentável, ou seja, do melhor para o pior desempenho.

No resultado do cálculo do índice foram identificados seis grupos de municípios sob a ótica da sustentabilidade fiscal, com base no seu desempenho, a saber:

- acima de 0,782 – alto
- de 0,491 a 0,782 – médio superior
- de 0,333 a 0,490 – médio
- de 0,226 a 0,332 – médio inferior
- de 0,185 a 0,225 – baixo
- abaixo de 0,185 – muito baixo

Para melhor entendimento do IQM-SF, sob a ótica dos clusters, é oportuno mencionar que o alinhamento dos municípios mantém relação com a análise de *cluster*, o que já era esperado, na medida em que esta, baseada nos quatro fatores, agrega os municípios em grupos com um certo grau de homogeneidade. A análise permite mapear a situação fiscal dos mesmos. Em outras palavras, os primeiros colocados no ranking são os que constituem os *clusters* de melhor desempenho fiscal e vice-versa.

A discussão sobre sustentabilidade fiscal mostrou que a quantificação deste conceito não é tão fácil como a princípio se imaginava. A construção de um índice de sustentabilidade fiscal, agregando o maior número possível de informações fiscais, procurou construir um referencial para os municípios, de modo que passassem a dispor de parâmetros para avaliar seu efetivo desempenho *vis-à-vis* os demais municípios. Assim, pôde-se constituir um conjunto de fatores, que explicitaram algumas relações entre as variáveis:

- relação positiva entre a arrecadação fiscal e o dinamismo econômico;
- relação positiva entre arrecadação do IPTU e arrecadação própria;
- relação positiva entre geração de poupança e capacidade de investimento; relação inversa destes indicadores com as despesas de pessoal;
- relação positiva entre PIB e ISS. Este último se contrapõe ao FPM.

Estas relações evidenciaram principalmente que:

- quanto maior o comprometimento de receita com a despesa de pessoal, menor a capacidade

de poupança e menor a disponibilidade de recursos para investimento;

- existe um padrão (comportamento comum) no qual quanto maior o PIB, maior arrecadação de ISS. E quanto maior forem as transferências de FPM, menor a arrecadação de ISS.

As relações que transparecem na análise fatorial refletem preocupações presentes na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como as de explorar a base tributária de modo eficiente, bem como evitar que os gastos de pessoal consumam recursos que poderiam estar alocados em investimentos prioritários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2001. Rio de Janeiro: CIDE, 2001.

AFONSO, J. R.; ARAUJO, E. A capacidade de gasto dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *Cader-nos Adenauer*, São Paulo, n. 4, p. 35-53, abr. 2000.

ARAUJO, E.; Oliveira, P. A. Tributação municipal: desigualdades na carga tributária local (1996). *Informe Secretária para Assun-tos Fiscais/BNDES*, n. 15. jul. 2000.

BLANCO, F.; Reis, E. Capacidade tributária dos estados brasileiros 1970-1990. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 404).

BRASIL. Leis, decretos. *Lei de responsabilidade fiscal*: Lei Com-plementar n° 101, de 04.05.2000.

CAMPELLO, Carlos A. G. B. Administração financeira municipal. São Paulo: Atlas, 2000.

GOMES, G.; MACDOWELL, C. Descentralização política, fede-ralismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o eco-nômico nem sempre é bom para o social. Brasília: IPEA, fev. 2000. (Texto para discussão, n. 706).

IQM – Índice de Qualidade dos Municípios: carências. Rio de Ja-neiro: CIDE, 2001.

MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 3.420 comentada*. 29. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: IBAM, 1999.

REZENDE SILVA, Fernando Antônio. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

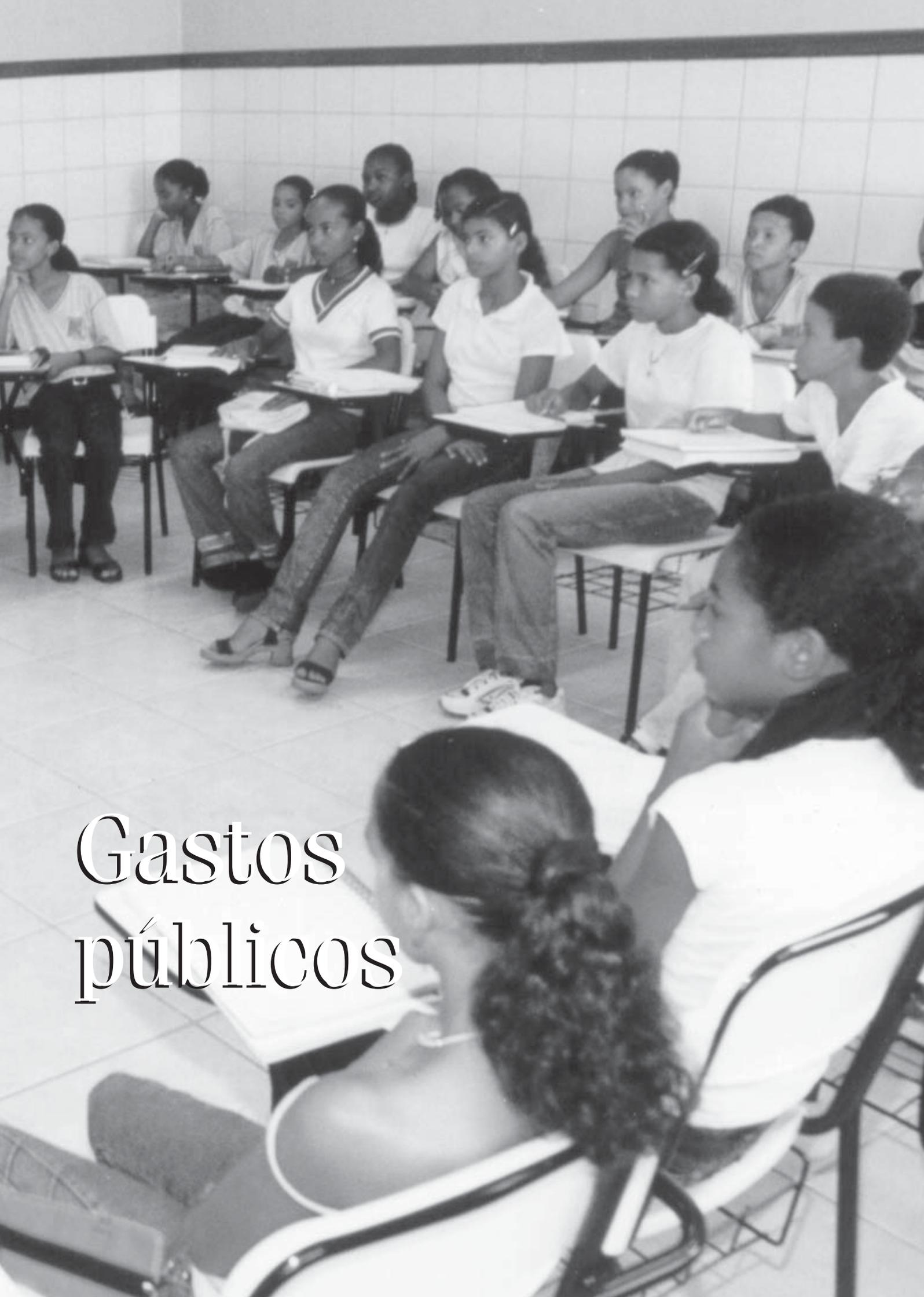
RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas. Conselheiro Sérgio Quin-tella (Org.). *Finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro*: 2001. Rio de Janeiro: TCE, 2002.

VARSANO, R.; MORA, M. *Fiscal Decentralization and Subnatio-nal Fiscal Autonomy in Brazil: some facts of the Nineties*. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para discussão, 854).

NOTAS:

¹ A metodologia apresentada é uma síntese da divulgada no tra-balho Índice de Qualidade dos Municípios – Sustentabilidade Fis-cal, financiado pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Equipe técnica deste tra-balho: Seráfita Azeredo Ávila (coordenadora); Alcindo Paulo, Mar-celo Trindade Pitta, Maria Cristina Mac Dowell D. de Azevedo e Mônica Mora y Araujo de Couto e Silva (consultores) e Ana Célia Alves Santos e Luiz Antonio Nunes de Sant'Anna (técnicos).

² O maior obstáculo à construção da Carga Tributária Potencial residiu na dificuldade de se definir o que seria uma carga tribu-tária desejável, quando não se dispunha de informações pomeno-rizadas sobre a base de arrecadação de cada tributo, aliada à constatação de uma grande heterogeneidade entre os municípi-os. Em Blanco e Reis (1996), desenvolveu-se uma metodologia para o cálculo da carga tributária potencial para os estados com base em instrumental econométrico. Nesse mesmo trabalho, ar-gumenta-se que o método não se revelou satisfatório no âmbito municipal. Cita-se, no entanto, uma outra forma para se obter a carga tributária potencial, formulada pela Advisory Commission of Intergovernmental Relationship (ACIR), comissão do governo nor-te-americano que tem por finalidade estudar as relações econô-mico-financeiras intergovernamentais, que propõe que seja considerada como potencial a carga tributária média. No traba-lho de Araujo e Oliveira (2000), desenvolveu-se exercício similar a este e construiu-se a carga tributária potencial a partir da mé-dia em grupos obtidos com base no cruzamento de dados de carga tributária e PIB per capita. Este procedimento não serviu para o caso do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que seriam formados muitos grupos com apenas um município.



Gastos públicos

Podem os programas de ajuste fiscal dos estados ajudá-los na busca de uma execução orçamentária não geradora de déficits fiscais persistentes?¹

Everaldo M. Luz*

Resumo

Este artigo apresenta um arcabouço para tornar os programas de ajuste fiscal dos estados compatível com a busca de uma execução orçamentária não geradora de déficits e de endividamentos fora de controle. Sendo assim, busca caracterizar tais programas de ajuste fiscal, que começaram a ser implementados pelo governo federal brasileiro, a partir de 1995, como uma prática corrente em ambientes de federalismo fiscal. Com base em uma análise econômica que faz da escolha do resultado fiscal superavitário uma condição necessária, muito embora não suficiente, para que este equilíbrio financeiro de longo prazo seja alcançado, infere-se de que o arcabouço sugerido implica mudanças na Lei nº 9.496/97. Formas de avaliação mais integradas dos programas que busquem preservar a sua essência, ou seja, verificar se os esforços envidados pelos entes federativos subnacionais em seus programas de ajuste privilegiam a busca não apenas de fontes sustentáveis de endividamento, mas de medidas que procurem aprimorar a qualidade do gasto público, complementar o esforço para manter a trajetória "dívida/receita líquida real" em sentido não ascendente.

Palavras chaves: Ajuste fiscal; resultado primário; orçamento; restrição orçamentária.

Abstract

This paper presents an analytical framework to do that the Brazilian states achieve to budget constraint. It uses the argument that fiscal adjustment programs are the practical utilization in federalism environment. The analytical framework suggested implies modifications in the Federal Law 9.496/97. The evaluation of programs will should be conduct in an integrated form. The final objective is maintain the debt states in sustainable conditions.

Key words: Fiscal Adjustment; fiscal balance; budget; budget constraint

INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 aumentou a descentralização fiscal no Brasil, quando os estados obtiveram ganhos de receitas com o acréscimo dos fundos de participação mas, por outro lado, não tiveram a obrigação constitucional de elevar proporcionalmente suas responsabilidades. O Fundo de Participação dos Estados (FPE), que representava em 1985 14% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), consome hoje 21,5% da soma desses impostos federais.

Blanco (2000) analisa, entre outros tópicos, a eficiência da descentralização no federalismo fiscal brasileiro, verificando os efeitos da política fiscal

¹ A visão expressa neste trabalho, no tocante aos programas, é do autor e baseia-se na sua experiência quando trabalhou na Secretaria do Tesouro Nacional, no período 1997-1999, e não deve ser interpretada como sendo própria do órgão.

* Mestre em economia pela Universidade de Brasília, Analista de Finanças licenciado da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e atualmente na Seplante/BA.

dos governos estaduais sobre variáveis socioeconômicas, mostrando as vantagens e desvantagens do atual sistema federativo brasileiro. Tal estudo empírico evidencia que nem sempre se confirmam, no Brasil, as previsões técnicas a respeito das vantagens da descentralização, entre elas a de que governos locais que acumulam receitas em épocas favoráveis podem utilizá-las em períodos de dificuldades. Ao contrário, o que se observa, em particular no caso brasileiro, é que as receitas obtidas em períodos favoráveis são totalmente canalizadas para os gastos e, nos períodos de diminuição de receitas, os governos estaduais se endividam.

Nesse contexto, Ter-Minassian (1997) destaca que o governo central pode influenciar a ação dos governos estaduais, por meio de instrumentos legais ou regulatórios, políticas regionais e transferências, com vistas à equalização da capacidade de atingir objetivos de política econômica.

Outra questão importante é o fato de que, na sua maioria, os governos subnacionais não têm conseguido, em muitos casos, implementar sistemas transparentes de controle de gastos que incluam mecanismos de gerenciamento financeiro e contábil. No caso brasileiro, em particular após a Constituição de 1988, a descentralização das receitas e a indisciplina fiscal dos estados tornaram mais evidente a insuficiência dos controles institucionais sobre as finanças públicas estaduais. O resultado desse processo foi a crise fiscal na maioria dos estados brasileiros, aumentando a frequência do socorro financeiro aos governos subnacionais pelo governo federal.

Desta forma, o advento do Plano Real e a consequente queda dos índices de inflação tornaram ainda mais transparente o desequilíbrio fiscal de grande parte dos governos subnacionais, induzindo à necessidade da discussão dos aspectos abordados por Ter-Minassian (1997). Assim, emergiu a necessidade no Brasil de uma nova forma de arranjo institucional que estivesse de acordo com o contexto macroeconômico que passaria a ser vivido, a partir de então.

O objetivo precípuo deste trabalho é mostrar como os programas de ajuste fiscal dos estados, conduzidos sob a supervisão do governo federal, pode levá-los a executar orçamentos não geradores de déficits fiscais persistentes. Nesta tarefa, é útil explicitar a racionalidade econômica subjacente aos programas, bem como

apresentá-los como sendo um arranjo de tendência atual em ambientes de federalismo fiscal.

Este trabalho está dividido, além desta introdução, em quatro seções. Na segunda seção fornecemos uma visão breve e geral da forma como a Lei 9.496/97 concebeu os programas de ajuste fiscal dos estados. Na terceira, apresentamos, na primeira parte, uma análise econômica do problema da dívida pela ótica dos estados, mostrando como esta pode ser sustentável no tempo, por meio da execução orçamentária. Na segunda, mencionamos alguns estudos que procuram assestar empiricamente como o comportamento orçamentário do governo afeta o seu endividamento e a experiência mundial da adoção de regras para a condução da política fiscal. A quarta seção começa por discutir o conceito de deficiência financeira e trata da sugestão de medidas para que os mecanismos existentes na Lei 9.496/97 tornem-se cada vez mais apropriados na busca de um equilíbrio fiscal duradouro dos estados brasileiros, bem como das propostas de aprimoramento do processo de elaboração, acompanhamento e revisão dos programas. A quinta seção conclui o presente artigo.

UMA VISÃO INSTITUCIONAL DO AJUSTE FISCAL NO BRASIL

A necessidade dos programas

Com a implantação do Plano Real, em 1994, ficou patente o agravamento da crise financeira dos estados brasileiros, consubstanciada no aumento dos déficits fiscais e da trajetória de endividamento. A verdadeira natureza da execução orçamentária dos entes federativos, mascarada anos a fio pelo processo inflacionário, ficou evidenciada pelo elevado nível das despesas reais, quando comparadas à efetiva capacidade de arrecadação. A persistir, tal situação acabaria por tornar mais difícil o alcance da estabilização macroeconômica no país² ou, conforme Tanzi (1996, p. 5), "The key to macro-

² O equacionamento da questão fiscal sempre foi um ponto negligenciado em programas de estabilização anteriores, de forma que os Planos Cruzado I e II e os Planos Collor I e II demonstraram a incapacidade governamental em reduzir os déficits fiscais. Ver, por exemplo, Cysne (1989), Barbosa e Giambiagi (1995). Isto não significa que neste período pós-Plano Real tenham sido tomadas todas as medidas necessárias ao seu eficaz equacionamento.

economic stabilization in most countries is sound fiscal policy and Brazil certainly does not constitute an exception to this rule”.

Nesse contexto, o governo federal, como responsável pela condução e manutenção do processo de estabilização macroeconômica e detentor dos instrumentos de políticas monetária e fiscal, implementou, por meio da Lei nº 9.496/97, de 11 de setembro de 1997, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados. O objetivo da iniciativa foi desenvolver uma nova forma de relação com as administrações estaduais, que as auxiliasse na busca de uma trajetória de equilíbrio fiscal e, conseqüentemente, no alcance da estabilidade financeira no longo prazo, a exemplo do que ocorre em outros países (POTERBA, 1996).

No bojo das negociações a União propôs, a juros mais baixos, ajuda financeira, por meio do refinanciamento das dívidas então apresentadas e dos passivos que seriam acarretados pela reestruturação dos sistemas financeiros estaduais. Como contrapartida, os estados comprometeram-se com a fixação de um conjunto de metas de ajuste fiscal, o que se constituiu em uma inovação em termos desses processos no país³.

O principal problema fiscal de grande parte dos estados sempre foi, e de certa forma ainda permanece sendo, a dificuldade de gerar superávits primários, ou seja, geração de receitas para honrar os compromissos financeiros de curto prazo, acarretando assim endividamentos crescentes e explosivos.

A conseqüência desse comportamento fiscal ficou consubstanciada na relação dívida/receita dos diversos estados. A maioria dos indicadores apresentava-se alta, quando comparados aos parâmetros internacionais de um ano de receita, sendo que para uma grande parte dos estados encontravam-se indicadores maiores do que dois anos, che-

gando até mesmo a casos onde a dívida equivalia a quatro anos de receita.

Os contratos de refinanciamento tiveram as seguintes características: prazo de até 30 anos (prorrogável por mais 10 anos), com encargos financeiros iguais ao IGP-DI e juros de no mínimo 6% ao ano. Foi vedado o refinanciamento de dívidas já renegociadas anteriormente pela União e cada estado teve conduzida uma renegociação própria.

Um ponto que precisa ser mencionado é que o estoque da dívida refinanciada assumida pela União representou um custo para toda a Federação, pois enquanto os estados estão sujeitos a pagar sua dívida com taxas de juros variando entre 6,0 e 7,5 % ao ano, a União necessitará se financiar através de emissão de títulos, pagando juros de mercado. O diferencial de taxas, portanto, implicou em um subsídio dado aos estados. Este é um aspecto importante, porque mostra que os programas de ajuste representam um custo para a sociedade. A este respeito, dados

originados do Tesouro Nacional e do Banco Central mostram que cerca de 48% da evolução da dívida pública, ocorrida entre julho de 1994 e abril de 2002, são devidos aos programas de ajuste fiscal dos estados e municípios.

No entanto, é forçoso reconhecer que o grande incentivo inicial dado aos estados para que aderissem ao programa de ajuste fiscal, que foi esse subsídio implícito no diferencial das taxas de juros dos refinanciamentos, não deixou claro se as administrações estaduais estariam realmente imbuídas da necessidade de perseguir as metas de ajuste fiscal conforme os compromissos assumidos com a União⁴. Dessa forma, com base na discussão do tema governança macroeconômica *versus* descentrali-

O principal problema fiscal de grande parte dos estados sempre foi, e de certa forma ainda permanece sendo, a dificuldade de gerar superávits primários, ou seja, geração de receitas para honrar os compromissos financeiros de curto prazo, acarretando assim endividamentos crescentes e explosivos

³ Santos (1999) apresenta uma análise para o caso brasileiro mostrando o contexto de socorro financeiro que antes prevalecia.

⁴ O objetivo aqui não é duvidar da idoneidade das administrações estaduais, mas sim colocar, dada a situação fiscal da maioria dos estados, as dificuldades de se adotar metas de ajustes, como contenção de despesas, promoção de reformas estruturais etc. Isto envolve claramente uma situação de informação assimétrica. Consultar, por exemplo, Pires e Bulgarin (2001) para a questão de como o governo federal poderia construir uma reputação sobre os governos estaduais na condução dos programas.

zação, em ambientes de federalismo fiscal, entendemos como propósito dos programas de ajuste fiscal consolidar um papel norteador das relações intergovernamentais de natureza financeira, induzindo cada vez mais as administrações estaduais (e municipais), em consonância com a União, a tornar o equilíbrio das contas públicas prioridade de governo, a exemplo de experiências de regras orçamentárias conduzidas em outros países.

Os programas de ajuste fiscal⁵

O programa de ajuste fiscal é decorrência da renegociação de dívidas, com vistas a evitar novos endividamentos na esfera estadual gerados pelos atuais déficits primários e/ou serviços de dívidas elevados, e que a União venha a financiá-los no futuro. Consubstancia-se em um documento por meio do qual o estado assume compromissos relativos a (i) limites de endividamento, (ii) resultado primário, (iii) gerência das despesas com pessoal, (iv) gerência das receitas próprias e (v) investimento e reforma do estado, constituindo parte integrante do contrato de assunção e renegociação da dívida, ao amparo da Lei nº 9.496/97.

A elaboração do programa de ajuste fiscal está prevista no § 3º do Art. 1º da Lei nº 9.496/97, que assim expressa: “as operações autorizadas neste artigo vincular-se-ão ao estabelecimento, pelas unidades da Federação, do Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal, acordado com o governo federal”. Em cumprimento ao disposto na lei, os contratos celebrados entre a União e os estados apresentam cláusula estabelecendo prazo máximo para o estado acordar com o governo federal o seu programa de ajuste fiscal.

Além disso, o § 6º do Art. 3º da supracitada lei cuidou de estabelecer punições para a não-elaboração do programa de ajuste fiscal no prazo fixado nos contratos, muito embora seja interessante notar que na lei não há determinação quanto ao perí-

odo a ser considerado para elaboração, bem como prazos para revisão e avaliação dos programas, conforme se verifica adiante:

“O não-estabelecimento do programa no prazo fixado nos contratos de refinanciamento, ou o descumprimento das metas e compromissos nele definidos, implicará, enquanto não estabelecido o programa ou durante o período em que durar o descumprimento, conforme o caso, sem prejuízo das demais cominações pactuadas nos contratos de financiamento, a substituição dos encargos financeiros mencionados neste artigo pelo custo médio de captação da dívida mobiliária federal, acrescido de um por cento, e na elevação em quatro pontos percentuais do comprometimento estabelecido com base no art. 5º”.

Nos protocolos de acordos firmados, que antecederam os programas, também não há referência quanto à periodicidade. No entanto, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) adotou o programa de ajuste fiscal para um período trienal, revisado anualmente. Nessa revisão anual, é retirado o exercício

inicial e acrescentado o ano recém-concluído à série, até a total liquidação dos débitos. Os contratos prevêem acompanhamento trimestral, mas não há imposição de cumprimento de metas com essa periodicidade. Vale ressaltar, ainda, que mesmo sem a especificação da periodicidade na Lei nº 9.496/97, os programas assinados pelos governadores definem em sua apresentação o período de abrangência, com metas anuais, sempre para uma série de três anos.

As principais metas do programa de ajuste fiscal são a do resultado primário e a dos limites de endividamento. As demais metas funcionam como instrumentos para que as administrações estaduais busquem o enquadramento financeiro de longo prazo. No entanto, a forma como a Lei nº 9.496/97 estabeleceu o programa de ajuste fiscal dificulta que os seus resultados possam ser analisados considerando-se esse raciocínio. A Lei estabelece ainda que o não-cumprimento das metas ou compromissos acordados no programa implicará as punições já citadas acima (§ 6 do Art. 3º). Nos contratos assinados com os estados também estão previstas as mesmas punições da Lei. A STN realiza avaliações

As principais metas do programa de ajuste fiscal são a do resultado primário e a dos limites de endividamento. As demais metas funcionam como instrumentos para que as administrações estaduais busquem o enquadramento financeiro de longo prazo

⁵ Esta seção não tem a pretensão de ser exaustiva no tratamento do tema.

anuais do cumprimento das metas do exercício concluído. Nos casos em que se verifica algum descumprimento, é encaminhado expediente ao Governo Estadual, solicitando manifestação sobre as razões que o motivaram. Caso tal manifestação não se mostre convincente, a STN propõe a aplicação das punições previstas nos contratos.

De acordo com a redação da Medida Provisória nº 1.773/99, substituída pela Medida Provisória nº 1.900/99, que incluiu o § 7º no Art. 3º da Lei nº 9.496/97, é facultado ao Ministro de Estado da Fazenda rever as punições previstas na lei para o descumprimento das metas e compromissos previstos no programa, após justificativa fundamentada do estado. Mais recentemente, por meio da Medida Provisória nº 2.192, de 28/06/2001, a União flexibilizou as punições, onde se destaca o abrandamento da penalidade de aumento da taxa de juros do refinanciamento para o Estado que descumprir metas do programa.

O PROBLEMA DA DÍVIDA: RESULTADO PRIMÁRIO COMO META-CHAVE DOS PROGRAMAS⁶

Fundamentação teórica

Na teoria econômica, a política fiscal possui um papel central na determinação de um crescimento sustentável da economia, sendo que um dos seus principais objetivos é o de equilibrar as necessidades de financiamento do setor público com a demanda do setor privado por investimentos. A mensuração de um déficit/superávit primário é considerada o principal indicador dos resultados macroeconômicos da política fiscal, principalmente a variante 'necessidades de financiamento líquidas'⁷, muito embora as dificuldades que cercam a correta medição dos déficits e os seus impactos na economia, não deixam de ser aqui reconhecidas.

Em que pesem todos esses problemas, o superávit/déficit primário, que exclui das receitas totais os ganhos de aplicações financeiras e, dos gastos

totais, os juros e as amortizações nominais devidas, mede como as ações correntes do setor público melhoram ou pioram o seu endividamento líquido (bruto). O principal objetivo desse cálculo é o de avaliar a sustentabilidade da política fiscal em um dado exercício financeiro, tendo em vista o patamar atual da dívida consolidada e a capacidade de pagamento da mesma pelo setor público no longo prazo⁸. Os superávits primários são direcionados à amortização de dívida ou ao aumento de disponibilidades de caixa, o que contribui para reduzir o estoque da dívida líquida, enquanto os déficits primários indicam a parcela do crescimento da dívida decorrente de novos financiamentos.

A execução orçamentária

A partir do exposto na seção anterior, conclui-se que o superávit primário da execução orçamentária, juntamente com a contratação de novas operações de crédito, as privatizações e/ou alienações de ativos e eventuais disponibilidades financeiras de caixa constituem-se nas fontes de financiamento de despesas para um ente governamental. No entanto, não é indiferente a opção por alguma dessas fontes em detrimento de outras. Para entendermos bem este ponto começamos expressando por ' D_t ' a dívida líquida de um ente governamental no início do período 't' e que evolui da seguinte forma:

$$D_{t+1} - D_t = OC_t - O_t \quad (1)$$

onde ' O_t ' é o déficit ou superávit orçamentário e ' OC_t ' o ingresso de novas operações de crédito no período 't', necessárias ao financiamento dos investimentos governamentais. Se observarmos que a execução orçamentária do período pode ser decomposta em duas parcelas o resultado da execução fiscal ' RF_t ' e os juros líquidos ' $r_t D_t$ ' pagos pelo endividamento já assumido temos:

$$O_t = r_t D_t - RF_t \quad (2)$$

A importância dessa decomposição está no fato de que ela mostra que a política econômica do ente

⁶ Parte desta seção baseia-se na metodologia utilizada por Simonsen (1983, p. 208) para descrever a evolução da dívida externa de um país.

⁷ As definições e os conceitos relativos a finanças públicas, utilizados neste trabalho, estão baseadas em Blejer e Cheasty (1993) e no FMI (1986).

⁸ Luz (2002) mostra que a partir do resultado primário a dívida conjunta dos estados seria sustentável no longo prazo.

governamental do período 't' só pode afetar a componente não herdada da execução orçamentária, ' RF_t ', pois o pagamento de juros, ' $r_t D_t$ ', é o resultado da dívida acumulada no passado e foi, no caso específico dos estados negociada de forma a perfazer um percentual de sua receita corrente líquida⁹. A decomposição permite ainda verificar que uma execução fiscal deficitária eleva o endividamento no período seguinte além de ' OC_t ', pelo fato de que ' $O_t < 0$ '.

Agora vamos supor, inicialmente, que ' RF_t ' seja superavitário (maior que zero), mas não suficiente para pagar os juros, ' $r_t D_t$ ', ou seja:

$$0 < RF_t < r_t D_t \quad (3)$$

O que a condição (3) estabelece é a geração, na execução orçamentária do ente governamental, de um hiato de recursos que precisaria ser financiado por parte ou pela totalidade, a depender desse hiato de recursos, do ingresso de novas operações de crédito. Assim, o endividamento estaria elevando-se pelo fato da má utilização dos novos recursos de capital, o que se constituiria em um desvio pouco saudável do ponto de vista financeiro no longo prazo.

Assim, a condição para fazer do resultado fiscal superavitário uma fonte necessária, embora não suficiente, de financiamento sustentável no longo prazo¹⁰ seria:

$$RF_t > 0 \text{ e } RF_t > r_t D_t \quad (4)$$

⁹ O acordo de renegociação das dívidas dos estados, ao comprometer percentuais que vão de 13% a 18% de suas receitas líquidas, tornou extremamente factível a geração de superávits primários. Isto e o fato de que as taxas de juros dos refinanciamentos são relativamente menores tornam a argumentação de que a política econômica governamental, mais especificamente a elevação das taxas de juros, tende a tornar mais difícil o ajuste fiscal dos estados extremamente pobres, visto que seus reflexos só aparecerão no futuro sobre o novo estoque da dívida.

¹⁰ Este é um ponto importante, visto que se torna necessária a avaliação da eficaz utilização dos novos recursos em projetos que propiciem ao estado no futuro honrar os seus compromissos por meio da sua execução fiscal, assim como a forma de ajuste adotada.

De fato (4) estabeleceria que:

$$O_t \geq 0 \text{ e } D_{t+1} - D_t \leq OC_t \quad (5)$$

O que podemos concluir a partir de (5) é que a utilização de novos empréstimos para cobrir déficits fiscais apenas alivia a situação financeira atual, mas transfere o ônus do ajuste para os exercícios seguintes. Por sua vez, as privatizações e/ou alienações de ativos, transformando bens e direitos em espécie, traduzem-se momentaneamente em alívio financeiro, mas não garantem o equilíbrio fiscal no médio e longo prazos, já que não são recursos contínuos e decorrem de mera e eventual mutação patrimonial.

Em linguagem mais técnica, (4) mostra que o resultado nominal deva ser igual a zero, ou seja, suficiente para arcar com os juros líquidos devidos no período. Essa é uma condição mais restritiva do que aquela contida nos programas de ajuste fiscal, os quais trabalham com o conceito de deficiência financeira a ser explicado no decorrer do trabalho. No bojo da assinatura dos diversos contratos de refinanciamento, os estados contaram como uma série de condições que pudessem auxiliá-los no curto e médio prazos, em função

das dificuldades de implementação das medidas acertadas com a União. Deve-se, no entanto, mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal¹¹, promulgada em 04/05/2002, além de recepcionar a filosofia dos programas, também o fez com respeito ao conceito de resultado nominal.

Estudos relacionados

Recentemente, as formas como a evolução do endividamento governamental e a condução da

¹¹ Para o leitor interessado nos aspectos da LRF, consultar Nascimento e Debus (2002).

sua execução orçamentária se relacionam têm sido objeto de estudo da teoria econômica. Estes estudos podem ser divididos em duas partes: (i) aqueles que procuram encontrar evidências de que a adoção de regras fiscais pode conduzir a uma melhor execução orçamentária e o desenho institucional ao qual tais regras devam estar submetidas. Nesse grupo estão Alesina e Bayoumi (1995), Poterba (1996, 1997), Bohn e Inman (1996), e Velasco (1997). A outra visão (ii) é daqueles que, por meio do desenvolvimento das técnicas estatísticas e econométricas, procuram, aplicando a teoria precedente, relacionar a evolução do endividamento governamental à forma como gerenciam sua execução orçamentária (PASTORE, 1995; ROCHA, 1997; ISSLER e LIMA, 2000).

Com respeito aos estudos realizados com base em (i), a análise das experiências de outros países tem evidenciado que o estabelecimento de regras para a execução do orçamento, assim como de metas de resultados para déficits, apontam para a geração de uma execução orçamentária mais eficaz (POTERBA, 1996; BOHN e INMAN, 1996).

Por outro lado, a obediência a um orçamento equilibrado, por meio de uma disciplina fiscal, não parece apresentar custos em termos dos governos subnacionais influenciarem no crescimento de seus respectivos PIBs¹² (ALESINA e BAYOUMI, 1995). É importante, no entanto, atentar para a forma como o estabelecimento destas regras deve ser realizado, de forma a alcançar a disciplina fiscal pretendida. Isto porque se os diversos grupos nos quais a sociedade está dividida puderem considerar os recursos governamentais como de propriedade comum, sérias implicações macroeconômicas serão causadas como, por exemplo, a geração de déficits fiscais em situações em que não exista a necessidade de suavizar crises (VELASCO, 1997).

Os estudos econométricos estão baseados em uma estrutura dinâmica que impõe às administrações governamentais, como restrição de longo prazo, o equilíbrio orçamentário. Objetivam, inicialmente, verificar se as dívidas públicas são ou não sustentáveis no longo prazo e, em caso positivo, verificar

¹² Este é um ponto importante, pois as discussões que ocorrem no Brasil parecem considerar a disciplina fiscal como algo nocivo à atuação governamental.

a forma como os orçamentos são equilibrados. Para a realidade brasileira, os estudos citados apontam para a sustentabilidade da dívida pública no longo prazo. No entanto, os resultados também mostram que o equilíbrio orçamentário é alcançado sempre pela elevação das receitas (ISSLER e LIMA, 2000), seja pela elevação dos impostos já existentes, pela criação de novos impostos ou pela arrecadação do chamado imposto inflacionário (PASTORE, 1995). Em outras palavras, a despesa dos entes governamentais permanece sendo gerada em dissonância com o ambiente econômico ou, no jargão econômico, gerada de forma exógena, e que a inflação sempre foi uma forma encontrada para assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas. Desta forma, não é menos importante atentar para a conclusão de Issler e Lima (2000, p. 146):

A brief reflection on the status of the Real Plan is appropriate. Since the beginning of the plan in July 1994, seigniorage revenues have decreased sharply. Expenditures have increased considerably, generating a persistent deficit that runs (at the time of writing – June 1998) at about 7% of GDP. Public Debt have increased almost threefold since then. For exogenous expenditure, as verified in the sample 1947-1992, there are two polar forms of restoring log-run equilibrium: (i) increase taxes, excluding seigniorage, or (ii) increase seigniorage revenues. In the first case, Brazilians will be the most heavily taxed citizen in Latin America. However, there are very few faces services as a counterpart of these taxes-education, infrastructure, legal system, etc. In the second case, inflation will increase again, a price Brazilians may not be willing to pay for fiscal balance. Of course, expenditures could also be cut: let us just hope that they have ceased to be "exogenous".

Ao aplicar esta metodologia para os governos subnacionais brasileiros, Luz (2002) encontrou como resultado a sustentabilidade da dívida conjunta dos estados no longo prazo. No entanto, verificou também que o ajuste para a manutenção dessa sustentabilidade tem se dado mais pelo lado do aumento das receitas do que pelo controle das despesas, o que denotaria uma falta de disciplina fiscal na execução orçamentária desses entes federativos. Dessa forma, é que a busca de um resultado primário superavitário constitui-se na restrição orçamentária para os exercícios futuros a que o ente governamental deve ater-se, visando ao equacionamento da sua situação fiscal e garantia da manu-

tenção de uma trajetória não ascendente da relação “dívida/receita líquida real”¹³.

Considerando que o serviço da dívida decorre do nível de endividamento das unidades da Federação, pode-se inferir que a magnitude relativa da dívida e o resultado primário são indicadores que assumem crucial importância para efeito de cumprimento do programa. É preciso, no entanto, que a busca do resultado primário superavitário seja realizada de forma a garantir que o ente governamental possa manter as condições necessárias a sua atuação sem comprometer a demanda por investimentos do setor privado e o crescimento da economia no longo prazo.

A próxima seção procura mostrar uma contribuição em que, a partir da execução dos programas de ajuste fiscal, as administrações estaduais atenuam-se a sua restrição orçamentária intertemporal, buscando uma melhor eficiência de sua execução orçamentária.

CRITÉRIOS PARA UMA AVALIAÇÃO MAIS INTEGRADA DOS PROGRAMAS DE AJUSTE FISCAL

O conceito de deficiência financeira

Na montagem dos programas de ajuste fiscal, o conceito de deficiência financeira assume uma importância crucial, pois as medidas a serem adotadas visam fazer com que, ao final de cada exercício fiscal, a unidade federada não se defronte com o problema da falta de recursos para o atendimento dos seus compromissos. O Quadro 1 resume o conceito.

QUADRO 1

O Conceito de Deficiência Financeira

Receitas Fiscais (1) (-) Despesas Fiscais (2) (=) Resultado Primário (+) juros líquidos da dívida (2) (=)
Necessidade de financiamento líquida (+) Amortizações da dívida (2) (=) Necessidade de financiamento bruta (-) Operações de Crédito (-) Alienações de Bens/Concessões/Privatizações (-)
 Saldo de Caixa (=) **DEFICIÊNCIA FINANCEIRA**

⁽¹⁾ – arrecadadas no exercício – regime de caixa

⁽²⁾ – devida(o)s no período – regime de competência

QUADRO 2

Situação Onde Resultado Primário é Menor do que as Necessidades de Financiamento Brutas

Caso A1	Caso A2	Caso A3
$[OC + AB + SC] < NFB (+)$	$[OC + AB + SC] = NFB (+)$	$[OC + AB + SC] > NFB (+)$
⇓	⇓	⇓
Deficiência Financeira (+)	Deficiência Financeira = 0	Deficiência Financeira (-)
⇓		⇓
Endividamento Aumenta		Necessário avaliar como o estado se financiou
		OC ⇔ Aumento do Endividamento
		AB ⇔ Mutações patrimoniais
		SC ⇔ Redução das reservas

¹³ O fato de os estados terem a maior parte da dívida negociada e assumida pela União não os torna imunes aos seus efeitos em caso de atrasos no pagamento. A Lei nº 9.496/97 estabelece penalidades por descumprimentos de itens do acordo.

necessidade de analisar o impacto obtido na trajetória da relação “dívida/RLR” do estado e a possível postergação do prazo para alcançar a equivalência entre a dívida e a receita líquida real de um ano.

2 – Impacto de curto prazo – neste caso, a deficiência financeira do estado deverá acarretar esforços fiscais suplementares nos exercícios seguintes, de forma a retomar o objetivo de zerar a deficiência financeira. Nessa hipótese, a dívida flutuante porventura gerada seria paga nos anos seguintes. Esse esforço adicional necessário seria obtido a partir da análise dos principais causadores do resultado primário observado, ou seja, as demais metas do programa de ajuste:

- comportamento das receitas tributárias;
- comportamento das despesas com pessoal e encargos;
- comportamento das despesas com investimentos;
- ações do estado em termos de reformas administrativa e patrimonial.

Diante disso, o bom desempenho do programa de ajuste fiscal está intimamente relacionado não apenas com a eliminação em si de deficiências financeiras que se traduzam em dívida, mas na forma como tal eliminação foi conseguida. Ou seja, o crescimento das despesas originadas pelas políticas governamentais deve ser feito buscando-se fontes de financiamento que sejam capazes de suprir todos os dispêndios ao longo do ano.

Aprimoramento da avaliação dos programas

Sem prejuízo do cumprimento individual das metas e compromissos previstos no programa de ajuste fiscal, há que se levar em consideração a análise do cumprimento do programa como um todo, sem distanciar do seu objetivo primordial no âmbito da renegociação de dívidas ao amparo da Lei nº 9.496/97.

Num primeiro momento, como atualmente é feito, busca-se avaliar o desempenho do programa de ajuste fiscal por meio da verificação do cumprimento das metas e compromissos ali elencados, que são a expressão numérica de um conjunto de medidas de ajuste proposto no programa e que objetivavam garantir o equilíbrio nas finanças estaduais

e impedir a geração de deficiências financeiras. Deve ser mencionado que as metas propostas no programa, para um respectivo exercício, são ajustadas para adequar-se à conjuntura econômica vigente à época da avaliação. Esta sistemática emanada da Lei nº 9.496/97, que fica muito aquém do propósito que entendemos e explicitamos acima, é objetivo de um programa de ajuste fiscal, pois não permite qualificar o ajuste realizado pelo estado em um determinado exercício, pois se limita à análise individual das metas.

Desta forma, é que entendemos que se deve proceder a uma análise mais global do desempenho do programa¹⁴. Nesse instante, o importante é verificar se o objetivo primordial do programa foi preservado: se o estado foi capaz de gerar recursos suficientes de modo sustentável para arcar com todos seus gastos e não gerar deficiência financeira, mesmo sem o cumprimento de todas as metas acordadas; se foi capaz de conter despesas e de que forma ou se foi capaz de garantir o seu crescimento com base em suas receitas. Em outras palavras, a restrição orçamentária representada pelo resultado primário foi mantida ou implicará esforços fiscais adicionais do estado nos exercícios futuros?

Assim, pode-se analisar com maior profundidade se os resultados apresentados por um programa em determinado exercício foram ou não satisfatórios. A expressão numérica das seis metas do programa constitui indicativo de como o estado procedeu ao ajuste, considerando os desequilíbrios que enfrentou. A não-geração de déficits fiscais que se traduzam em endividamento público é um indicativo de que o ente da Federação está seguindo a trajetória do ajuste. No entanto, nesse instante se faz necessária uma análise técnica mais criteriosa com vistas a entender como o estado se financiou. Isto porque, não acumular déficits (fiscais/primários) públicos ao final de cada ano demonstra o esforço do estado em evitar que tal descontrole se reflita no aumento de seu nível de endividamento, o que geraria um serviço de dívida cada vez maior e, por sua vez, aumentaria a necessidade de financiamento, pressionando mais uma vez para aumento da dívida.

¹⁴ Naturalmente, a Lei nº 9.496/97 deveria ser alterada para permitir este tipo de análise.

No entanto, o ajuste fiscal vai além da não-geração de déficits, consistindo também na adoção de medidas estruturais traduzidas em expansão da receita e/ou contenção dos gastos, que permitam ao estado garantir a sustentabilidade do equilíbrio de suas finanças e mantê-lo na trajetória descendente da relação “dívida/receita líquida real”. Diante disso, faz sentido avaliar os programas de ajuste fiscal, verificando o empenho do estado em adotar medidas sustentáveis que garantam o cumprimento de suas funções básicas de ente estatal, sem desequilibrar suas finanças, e que permitam o atendimento da crescente demanda da sociedade, mesmo que tais medidas não sejam as inicialmente previstas em seu programa. Nas avaliações dos programas em que forem constatados desvios no cumprimento das metas, se deveria observar, também, a influência de fatores exógenos à gestão estadual que eventualmente prejudicaram a consecução do programa. Nessas situações, compete ao órgão gestor dos programas averiguar a procedência ou não das justificativas apresentadas pelos estados e apontar o cumprimento ou não do programa. Dessa forma, seriam possíveis as seguintes avaliações sobre o cumprimento do programa:

A. O estado cumpriu todas as metas e compromissos → PROGRAMA CUMPRIDO.

B. O estado obteve o resultado primário programado; deixou de cumprir algumas das metas ou compromissos; adotou outras medidas sustentáveis de ajuste fiscal; não gerou deficiência financeira → PROGRAMA CUMPRIDO SATISFATORIAMENTE.

Nesse caso, apesar de o estado não ter cumprido algumas das metas, foi capaz de adotar outras medidas que fizeram com que obtivesse o resultado primário programado que, aliadas às operações de crédito já previstas no programa, foram suficientes para cobrir todo o serviço da dívida. Assim, não gerou deficiência financeira e garantiu o enquadramento dentro de sua trajetória “D/RLR”.

No entanto, o ajuste fiscal vai além da não-geração de déficits, consistindo também na adoção de medidas estruturais traduzidas em expansão da receita e/ou contenção dos gastos, que permitam ao estado garantir a sustentabilidade do equilíbrio de suas finanças e mantê-lo na trajetória descendente da relação “dívida/receita líquida real”

C. O estado cumpriu uma ou mais metas; os desvios não foram significativos; encontrou formas de financiamento alternativas mesmo que não sustentáveis a longo prazo; não gerou deficiência financeira adicional significativa → PROGRAMA NÃO CUMPRIDO, PASSÍVEL DE CONCESSÃO JUSTIFICADA.

Aqui, houve o esforço do estado em buscar fontes de financiamento alternativas que lhe permitiram honrar todas as suas despesas no ano. Apesar de não ter acumulado deficiências financeiras, o financiamento do déficit, via disponibilidades financeiras ou alienação de ativos, apenas resolve o problema no curto prazo, mas *per si* esgotam-se e não garantem a saúde financeira do estado no longo prazo.

Vale ressaltar que, utilizando fontes alternativas de financiamento, o estado poderá manter a trajetória “D/RLR” nos patamares previstos no programa e preservar a essência da renegociação de dívidas no sentido de tornar suportável o seu nível de endividamento. No tocante ao programa, a não-adoção de medidas sustentáveis não pode ser entendida como esforço de ajuste fiscal. Entretanto, o descumprimento do acordado nessa situação não prejudicará o programa de ajuste fiscal para o triênio seguinte, na medida em que não há transferência de ônus do déficit para os próximos anos. Assim, entende-se que nesse caso o ministro de Estado da Fazenda poderá, a seu critério, excepcionalizar a aplicação das punições pelo não-cumprimento do programa de ajuste fiscal, prerrogativa dada pela MP nº 1.900/99, concedendo *waiver* ao estado. O *waiver* concedido pelo ministro de Estado da Fazenda deverá vir acompanhado de compromisso escrito pelo governador de perseguir o ajuste fiscal e adotar todas as medidas imprescindíveis ao equilíbrio fiscal de seu estado.

D. O estado não cumpriu as metas ou compromissos do programa de ajuste fiscal e acumulou deficiências financeiras → PROGRAMA NÃO CUMPRIDO.

Nessa situação, o desvio no cumprimento de metas não foi compensado com outras medidas de ajuste e sequer o estado buscou outras fontes de financiamento para honrar todos os seus compromissos. A geração de deficiência financeira não só prejudicou o resultado do exercício em curso como transferiu o ônus para os anos seguintes, o que exigirá um esforço ainda maior do estado porque, além de obter recursos para cobrir as despesas dos próximos exercícios, necessitará buscar fontes de financiamento para arcar com a dívida flutuante gerada em exercícios anteriores. Considerando que o não-cumprimento das metas e compromissos nessa situação prejudicou a execução do programa, serão aplicadas as punições previstas na Lei nº 9.496/97 e nos contratos de refinanciamento.

Deve-se admitir que as punições podem agravar a situação financeira do estado, sendo imprescindível, nessa situação, a conscientização da necessidade do ajuste e o direcionamento dos esforços para a adoção das medidas estruturais previstas no programa. O estado deverá definir as ações adicionais a serem implementadas nos anos seguintes, para que o programa volte ao seu curso normal e possa, até mesmo, arcar com o déficit anterior. A revisão do programa para o triênio seguinte incorporará, necessariamente, a deficiência financeira gerada pelo descumprimento do programa no ano anterior. O objetivo é evitar que tal déficit transforme-se em dívida fundada e provoque desvio na trajetória da relação "D/RLR", conforme mencionado anteriormente.

CONCLUSÃO

Este trabalho começou com uma indagação que se constitui em seu título. Sendo assim, buscou mostrar uma visão dos programas de ajuste fiscal dos estados implementados pelo governo federal a partir de 1995 e que têm o intuito de auxiliar esses entes federativos na busca de uma execução orçamentária não geradora de déficits e de endividamentos fora de controle.

Inicialmente, mostrou-se a racionalidade que justifica a escolha do resultado fiscal superavitário como uma condição necessária, muito embora não suficiente, para que este equilíbrio financeiro de

longo prazo seja alcançado. Em seguida, evoluiu-se para sugerir, por meio de mudanças na Lei nº 9.496/97, formas de avaliação mais integradas dos programas que busquem preservar a sua essência, ou seja, verificar se os esforços envidados pelos entes federativos subnacionais em seus programas de ajuste privilegiam a busca não apenas de fontes sustentáveis de endividamento, mas de medidas que procurem aprimorar a qualidade do gasto público, o que se consubstanciaria nos resultados primários positivos e capazes de manter a trajetória "dívida/receita líquida real" em sentido não ascendente. Assim, uma resposta à questão inicial feita nos levaria a dizer um sim qualificado, desde que algumas observações aqui realizadas sejam levadas em consideração.

Naturalmente, é preciso avançar com os estudos que procurem, do ponto de vista empírico, assestar se efetivamente os programas de ajuste fiscal têm servido aos propósitos em função dos quais foram criados. Porém, em um primeiro estudo realizado com este sentido (LUZ, 2002), o autor deste artigo não encontrou evidências de que isto pudesse estar acontecendo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALESINA, A.; BAYOUMI, T. Together or separately? Issues on the costs and benefits of political and fiscal unions. *European Economic Review*, v. 30, n. 3-4, 1995.
- BARBOSA, F.; GIAMBIAGI, F. O ajuste fiscal de 1990-93: uma análise retrospectiva. *Revista Brasileira de Economia*. v. 49, n. 3, p. 521-544, 1995.
- BOHN, H.; INMAN, R.P. Balanced budget rules and public deficits: evidence from the U.S. States. *NBER Working Paper*, n. W5533, April 1996.
- BLANCO, Fernando. Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros, determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 28. Campinas: ANPEC, 2000.
- BLEJER, M. I.; CHEASTY, A. *How to measure the fiscal deficit*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1993.
- CYSNE, Rubens Penha. Plano Cruzado: concepção e erro de política fiscal. In: BARBOSA, Fernando de Holanda, SIMONSEN, Mário Henrique (Org.). *Plano Cruzado: Inércia x Inépcia*. Rio de Janeiro: Globo, 1989.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Manual on government finance statistics*. Washington D.C.: IMF, 1986.

- ISSLER, João Victor; LIMA, Luiz R. R. Public debt sustainability an endogenous seigniorage in Brazil: time series evidence from 1947-1992. *Journal of Development Economics*. v. 62, p. 131-147, 2000.
- LUZ, Everaldo M. Resultados fiscais e sustentabilidade do endividamento: estudo para os governos subnacionais no Brasil. *Revista de Estudos Acadêmicos*, p. 35-42, Faculdade Ruy Barbosa, Salvador, maio 2002,
- NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. *Lei Complementar 101/2002: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: ESAF, 2002.
- PASTORE, Affonso Celso. Déficit público e a sustentabilidade do crescimento das dívidas externa e interna, senhoriagem e inflação: uma análise do regime monetário brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, v. 14, n. 2, p. 177-234, 1995.
- PIRES, Henrique A. A. Metas de déficit: uma aplicação da teoria de desenhos de mecanismos ao controle do endividamento dos estados. 2000. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília.
- _____. BULGARIN, M. A credibilidade da política fiscal: um modelo de reputação para a execução das garantias fiscais pela União junto aos estados após o Programa de Ajuste Fiscal e a Lei de Responsabilidade Fiscal. ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 28°. Salvador: ANPEC, 2001.
- POTERBA, J. M. Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. *States American Economic Review*, v. 86, p. 395-400, May 1996.
- _____. Do budget rules work: In: AUERBACH, A. (Ed.). *Fiscal policy: lessons from empirical research*. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 53-86.
- ROCHA, Fabiana. Long run limits on the brazilian government debt. *Revista Brasileira de Economia*, v. 51, n. 4, p. 447-470, 1997.
- SANTOS, G. C. *A dívida dos estados: composição, evolução e concentração*. III Prêmio STN de Monografia. Brasília: ESAF, 1999.
- SIMONSEN, Mário Henrique. *Dinâmica macroeconômica*. São Paulo: McGraw-Hill, 1983.
- TER-MINASSIAN, Teresa. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1997.
- TANZI, Vito. *Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects*. In: ANNUAL WORLD BANK CONFERENCE ON DEVELOPMENT ECONOMICS, 1995. Washington D.C.: The World Bank, 1996.
- VELASCO, A. *Debts and deficits with fragmented fiscal policy-making*. NBER Working Paper n. W6286, 1997.

Gastos públicos na agricultura: evolução e mudanças

*José Garcia Gasques**
*Carlos Monteiro Villa Verde**

Resumo

O presente trabalho analisa os gastos públicos na agricultura, através de um retrospecto dos últimos anos, e dá maior ênfase às mudanças recentes, ocorridas nos últimos dois anos. Outra preocupação deste trabalho é atualizar estudos anteriores realizados pelos autores, sobre os gastos públicos em agricultura, com a preocupação de manter a mesma base de dados, o que possibilita estatística de melhor qualidade e, também, garante a comparabilidade das informações.

Palavras-chave: gastos públicos; agricultura; políticas; programas.

Abstract

This paper analyses the public expenditures on Brazilian agriculture making a retrospect of last years, but with emphasis on the last two years. Another preoccupation of the study is to bring up to date some studies made by these authors with the preoccupation of to hold the same base of data. This is important to keep the quality of informations about public expenditures in agriculture.

Key words: public expenditures; agriculture; policies; programs.

INTRODUÇÃO

As discussões sobre subsídios às agriculturas dos países desenvolvidos e todos os esquemas de proteção por eles utilizados tornam-se fontes importantes de interesse em relação ao conhecimento dos padrões e montantes de gastos realizados na agricultura brasileira e em outros países em desenvolvimento. É um fato conhecido que a posição do governo do Brasil tem sido pela redução de gastos na agricultura, além de mudanças no padrão de dispêndios. O presente trabalho procura analisar os gastos públicos na agricultura, através de um retrospecto dos últimos anos, e dar maior ênfase às mudanças recentes, ocorridas nos últimos dois anos. Outra preocupação deste trabalho é atualizar estudos anteriores realizados pelos autores, sobre

os gastos públicos em agricultura, com a preocupação de manter a mesma base de dados, o que possibilita estatística de melhor qualidade e, também, garante a comparabilidade das informações.

Além desta introdução, o trabalho está dividido em seis partes. Inicialmente, faz-se uma apresentação da metodologia das contas públicas e das fontes de dados e a seguir, dá-se uma visão geral e retrospectiva dos gastos públicos na agricultura, onde se procura apresentar os dados sobre os gastos da União e dos estados com as políticas e programas voltados para a agricultura. Na segunda parte, analisam-se as mudanças ocorridas no padrão de gastos públicos sob a ótica de seus programas, mostrando as prioridades de gastos nos últimos anos. Já na terceira parte são analisados os dispêndios com os instrumentos de política agrícola, tanto os tradicionais como os novos instrumentos utilizados. Na quinta parte, faz-se uma análise

* Técnicos da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais do Ipea-Diset.

específica dos dispêndios com a política fundiária, sendo que, para isso, volta-se no tempo vários anos, de modo a permitir que se tenha uma idéia da importância atribuída pelo governo a essa política ao longo do tempo. Finalmente, apresentam-se algumas observações finais.

METODOLOGIA DAS CONTAS PÚBLICAS E FONTE DE DADOS¹

A preocupação com as alterações ocorridas nos gastos públicos nos anos recentes se deve ao fato de que a partir de 2000 tivemos mudanças na metodologia das contas públicas no país. A nova orientação introduziu modificações na forma de apropriação dos gastos, como será visto neste trabalho.

Com a nova organização das contas públicas a partir de 2000, ocorreram modificações que as diferenciam da metodologia que vigorou até 1999. Essas alterações estão explicitadas no MTO-Manual Técnico de Orçamento de 2002. Entre as modificações introduzidas as que estão mais ligadas diretamente a este trabalho são as seguintes:

- A nova sistemática de elaboração orçamentária separou da antiga função 'agricultura', todas as contas relacionadas a política fundiária, reunindo-as numa única função denominada 'organização agrária'. Passou-se, assim de uma situação de um programa para uma denominação de função.
- As novas contas contém um rebatimento com os dispositivos constitucionais como o Plano Plurianual. Atualmente, na nova sistemática das contas públicas, os programas que compõem cada função são os mesmos do Plano Plurianual. Deste modo, por exigência legal (Lei nº 9989 de 21.06.2000), esses programas passam por avaliações sistemáticas quanto a desempenho e resultados.
- Pela nova sistemática de contas, o elo de ligação entre União, estados e municípios é realizado através da função e subfunção. Também estes níveis de agregação servem como parâmetros para a composição das contas nacionais.

- Pela atual metodologia os gastos públicos estão classificados por função, subfunção, programas, atividade, projeto e operação especial (ver MTO, 2002). Na metodologia anterior, os gastos estavam agrupados segundo a função, programa, subprograma, atividade e projeto. As mudanças mais relevantes foram a criação de subfunções, criação de novas funções e vários novos programas. A mudança de metodologia trouxe dificuldades para comparação entre os dados até 1999 e os dos anos seguintes. Não é mais possível, por exemplo, fazer comparações entre programas e projetos. Do mesmo modo surgiram dificuldades de comparação dos dados sobre a função ao longo do tempo. Como foi mencionado antes, até 1999 a função 'agricultura' continha 'organização agrária', mas a partir de 2000, cada um desses títulos passou a ser uma função.

As principais fontes de informações são o Balanço Geral da União e o Orçamento das Operações de Crédito, ambos sob responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. As informações dessas duas fontes se complementam quanto ao nível de detalhamento. Por exemplo, no Orçamento das Operações de Crédito estão detalhadas as informações sobre as políticas de preços mínimos, de estoques e de financiamento rural. Estas informações também se encontram no Balanço Geral da União, mas de maneira agregada. Utilizou-se, como em trabalhos anteriores, o conceito de despesa realizada, que corresponde aos gastos efetivamente realizados pelo governo. Significa dizer que nas operações como as referentes à política de preços mínimos e de crédito rural, os dispêndios foram calculados mediante a diferença entre receitas das operações e despesas. O resultado dessa diferença é a despesa realizada.

OS GASTOS PÚBLICOS EM AGRICULTURA

Visão geral dos gastos públicos em agricultura

A análise dos gastos públicos em duas décadas mostra que a década de 80 foi caracterizada por uma proporção relativamente elevada do gasto pú-

¹ Agradecemos a Heloísa Teixeira Saito pelo apoio na coleta e organização das informações do Balanço Geral da União.

blico em agricultura com relação aos dispêndios totais da União (Tabela 1). Essa relação se situou no período 1980 a 1988, em média, em 6,64%. No período 1990 a 2001, a relação do gasto público em agricultura em relação ao gasto total do governo federal foi de 2,17%. Como se nota, nos anos de 2000 e 2001 essa relação se situou por volta de 1%. Há, portanto, uma redução entre os anos 80 e os últimos anos. Essa se torna ainda maior se forem adicionados aos gastos da Tabela 1, que são do orçamento fiscal, aqueles gastos que eram computados no orçamento monetário até 1987, e que a partir de janeiro de 1988 passaram para o orçamento fiscal (GASQUES e VILLA VERDE, 1988).

Tabela 1

Despesa Global da União, PIB, Despesas na Função Agricultura e a Participação do Gasto em Agricultura nos Gastos Totais

1970-1985 Em milhões de Reais de 2001 (*)

Anos	Despesa Total da União	Produto Interno Bruto - PIB	Despesas na Função Agric.	Gasto em Agric./Gasto Total (%)
1980	101.562,2	768.473,8	8.012,8	7,89
1981	93.689,7	735.813,7	4.267,8	4,56
1982	100.512,4	741.920,9	5.585,5	5,56
1983	94.938,6	720.182,6	5.817,7	6,13
1984	90.159,8	759.072,5	3.971,8	4,41
1985	106.822,0	818.659,7	3.752,5	3,51
1986	185.308,9	879.977,3	13.181,7	7,11
1987	168.100,9	911.040,5	20.079,7	11,95
1988	210.355,9	910.493,9	18.162,3	8,63
1989	495.037,7	939.265,5	9.550,3	1,93
1990	709.848,6	898.407,4	13.769,8	1,94
1991	293.236,9	907.680,7	12.852,5	4,38
1992	368.603,1	902.742,3	9.249,1	2,51
1993	543.503,5	947.199,5	10.820,4	1,99
1994	513.704,3	1.002.637,9	11.399,3	2,22
1995	536.072,5	1.044.987,2	14.221,5	2,65
1996	453.998,5	1.072.769,2	9.880,3	2,18
1997	569.011,0	1.107.863,6	12.678,5	2,23
1998	699.115,6	1.109.325,1	9.384,9	1,34
1999	400.953,8	1.118.332,4	10.038,4	2,50
2000	680.246,2	1.167.116,8	6.815,5	1,00
2001	603.434,9	1.184.768,8	6.811,5	1,13

Fonte: MF/STN e IPEADATA

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

Outro aspecto a chamar atenção nessa Tabela 1 é que as despesas na função “agricultura” dos últimos dois anos são as menores dos últimos 16 anos, e cuja média está cerca de 50% abaixo da verificada nos anos 90.

A comparação das taxas anuais de crescimento da despesa global do governo, do Produto Interno Bruto (PIB) e dos dispêndios em agricultura mostra que as despesas globais cresceram a taxa muito superior a do PIB e dos dispêndios na agricultura.

No período 1980 a 2001, essas taxas, calculadas a partir da informações da Tabela 1 foram as seguintes:

- despesa global da União 11,25%a.a.
- Produto Interno Bruto (PIB) 2,37%a.a.
- gastos da função “agricultura” 2,42%a.a.

A relação entre a despesa global do governo e os dispêndios da função ‘agricultura’ mostra um outro aspecto. Estimou-se que a elasticidade da despesa global em relação aos gastos da função ‘agricultura’ é de 0,89%, indicando que um aumento de 1% no gasto global leva a um aumento de 0,89% dos gastos da função “agricultura” (GASQUES, 2001). Esse resultado indica que os acréscimos de dispêndios na função ‘agricultura’ têm ocorrido numa proporção menor que o dispêndio global do governo.

Ainda a partir da Tabela 1, observa-se que no período de 22 anos o dispêndio efetivo da União com a função agricultura foi de R\$220,30 bilhões de reais (a preços de 2001). Apesar dos efeitos que esses dispêndios devem ter causado às contas públicas em anos específicos esse valor é uma cifra pequena em relação ao que outros países gastam para proteger a agricultura (COELHO, 2002).

Os gastos públicos em 12 países da América Latina e Caribe

Os países da América Latina gastam pouco em Agricultura. Esta é a conclusão de um recente estudo da FAO – Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação sobre o Gasto Público (GORDILLO de ANDA, 2002). Este estudo estimou o índice de orientação agrícola, e concluiu que o gasto público em 12 países da América Latina e Caribe, inclusive o Brasil, com exceção do México, não corresponde à importância que o setor tem nas economias regionais. A percentagem média do gasto público destinado ao setor agrícola nos países da região, durante a década de 1990, é muito reduzida, já que as observações variam entre 1,2%

Tabela 2
Matriz de Gasto Público para o Setor Agrícola e Áreas Rurais
América Latina e Caribe: Composição do Gasto Público para o Desenvolvimento Agrícola
e Apoio a Áreas Rurais, ano 2001

	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	México	Nicaragua	Peru	Rep. Dominicana	Total
Setor Agrícola	199.6	48.6	2.030.5	387.0	85.1	74.5	20.2	35.4	3.108.4	64.1	202.3	144.1	6.399.9
I - Fomento Produtivo (Horizontal)	140.4	4.2	1.523.8	264.0	63.7	57.6	15.0	24.5	2.576.8	26.0	101.5	103.7	4.901.2
Desenvolvimento de Mercados	0.0		1.249.1	11.0	15.9	34.8	0.1	0.0	1.499.1	0.0	9.1	25.5	2.844.5
Desenvolvimento de Irrigação	1.0		127.2	75.0	1.4	4.1	0.8	5.7	288.6	0.0	64.9	51.4	620.2
Inovação de Gestão	112.8	0.0	73.2	33.0	25.3	0.7	7.1	1.2	186.1	3.8	2.1	6.8	452.0
Conservação de Solos	3.9		12.5	21.0	5.7	14.0	7.0	12.8	18.1	0.0	10.1	16.5	121.4
Fomento Florestal	0.6	4.2	0.0	54.0	6.1			0.0	26.6	18.2	10.1		119.9
Patrimônio Fito e Zootecnário	22.1		51.6	65.0	6.1	4.1		4.9	372.1	3.5	5.1	3.5	538.1
Comunicação e Serv. de Informação	0.0		10.2	5.0	3.2			0.0	186.1	0.5			205.0
II- Fomento Produtivo Focalizado	17.9	44.3	504.7	112.0	1.8	16.9	0.3	10.8	173.4	8.5	100.8	36.0	1.027.4
III- Desenvolvimento Rural Integrado	41.4	0.1	2.0	11.0	19.6		4.9	0.0	358.3	29.6		4.4	471.3
Setor de Pesca e Aquicultura		0.0	1.5	10.3	0.8	1.8	0.0	0.0	1.3	0.1	0.0	0.0	15.8
1. Fomento Produtivo (Horizontal)	10.6		1.5	9.8		1.8		0.0	0.0	0.1	0.0		23.8
2. Fomento Produtivo Focalizado			0.0	0.5				0.0	1.3	0.0			1.8
Setor de Turismo Rural			0.0	0.8	0.0			0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8
Subtotal Fomento Produtivo	199.6	48.6	2.032.0	398.1	85.9	76.4	20.2	35.4	3.109.7	64.2	202.3	144.1	6.416.5
Infra-Estrutura de Áreas Rurais	132.6	5.2	8.5	298.3	31.2		59.0	116.9	1.368.2	45.6	345.5	6.4	2.417.4
Serviços Sociais de Áreas Rurais	398.2	12.7	22.2	235.4	34.0		159.2	172.6	3.052.4	46.6	65.0	69.8	4.268.0
Subtotal Apoio à Áreas Rurais	530.8	17.9	30.7	533.7	65.2		218.2	289.5	4.420.6	92.1	410.5	76.2	6.685.4
Total Desenvolvimento Agrícola e Apoio à Áreas Rurais	730.5	66.5	2.062.7	931.8	151.1	324.8	240.6	324.8	7.530.3	156.3	612.8	220.3	13.027.7

Fonte: Kerrigan, R. 2001.

e 12,3%, sendo inferior a 4,5% em 92% dos casos canalizados (GORDILLO de ANDA, 2002, p. 23)². Olhando o gasto público no setor agrícola e áreas rurais dos países estudados percebe-se que em 2000, o montante de gastos pelos 12 países estudados na América Latina e Caribe foi de US\$ 13.027,7 milhões (KERRIGAN, 2001). Esse valor representou um acréscimo de 34% em relação ao ano de 1995, cujo montante foi de US\$9.751,4 milhões. Essa tendência de aumento do gasto público na agricultura não foi observada no Brasil, onde se viu, pela Tabela 1, uma forte redução dos gastos entre 1995 e 2001. Como será visto adiante, o Brasil adotou diversas políticas setoriais que mudaram o padrão de gastos. Este é o motivo principal porque o país não seguiu o comportamento dos países analisados. A Tabela 2 ilustra adicionalmente esse ponto ao comparar a participação do gasto em agricultura no gasto total em países da América Latina e no Caribe.

Os gastos dos estados em agricultura

Os estados brasileiros seguem de perto a União quanto ao percentual do gasto em agricultura em relação às despesas globais. Em 2001, esse percentual foi de 1,20% como média das 27 unidades da Federação. Roraima e Santa Catarina são as unidades da Federação que mais gastam em agricultura proporcionalmente às suas despesas globais, 5,48% e 3,47%, respectivamente. Mas, mesmo assim, ficam longe da proporção que a FAO indicaria como proporção desejável, que seria entre 8% e 10% do gasto público total (GORDILLO de ANDA, 2002), uma vez que a participação da agricultura no PIB está em torno de 8%.

As despesas realizadas pela União, classificadas segundo a categoria econômica mostram que nos últimos anos têm preponderado as despesas de capital em relação às despesas correntes. Em 2000, as despesas de capital representaram 56,58% do dispêndio total e as despesas correntes, 43,42% (GASQUES, 2001). Observando as principais contas de “despesas correntes” de “agricultura” e “or-

ganização agrária”, verifica-se que o pagamento do pessoal ativo da União e o financiamento e equalização de juros para a agricultura familiar representam 52,41% das despesas correntes, sendo 36,85% para as despesas de pessoal e 15,56% para a agricultura familiar. Quanto às despesas de capital, a formação de estoques públicos pela Conab e de café, bem como a infra-estrutura dos assentamentos são os principais itens de despesa (GASQUES, 2001).

Tabela 3

Despesas dos Estados, Despesas com a Função Agricultura e a Participação da Agricultura nas Despesas em 2001

UF	Despesas	Em Milhões de Reais	
		Agricultura	Agric/Despesa (%)
AC	935,6	23,4	2,50
AL	1.449,7	22,7	1,57
AM	3.236,2	7,9	0,24
AP	774,7	9,5	1,23
BA	8.464,5	197,7	2,34
CE	5.255,8	61,8	1,18
DF	6.057,7	41,6	0,69
ES	3.608,6	37,3	1,03
GO	4.959,4	64,3	1,30
MA	2.962,1	5,0	0,17
MG	17.033,5	166,9	0,98
MS	2.366,7	22,3	0,94
MT	2.634,0	40,1	1,52
PA	3.376,3	53,5	1,58
PB	2.550,1	75,2	2,95
PE	6.256,0	88,9	1,42
PI	1.570,0	29,1	1,85
PR	8.992,0	137,8	1,53
RJ	17.767,5	77,2	0,43
RN	2.291,0	40,1	1,75
RO	1.300,5	22,4	1,72
RR	696,8	38,2	5,48
RS	11.394,2	235,6	2,07
SC	4.959,6	172,0	3,47
SE	1.711,3	51,3	3,00
SP	47.156,1	296,6	0,63
TO	1.321,8	30,6	2,32
Total	171.081,7	2.048,9	1,20

Fonte : MF/STN

Entre as diversas funções que compõem o gasto da União, as funções agricultura e ‘organização agrária’ somadas classificam-se na nona posição, com um total de recursos em 2001 no valor de R\$6,8 milhões. Nota-se na Tabela 4 que previdên-

² O conjunto dos estudos realizados em 12 países da América Latina e no Caribe, além do Brasil, bem como o relatório geral pode ser acessado pelo site www.fao.org/prior/desrural/gasto/default.htm.

cia social e encargos especiais representam 82,50% do gasto da União. É importante perceber que essa função, 'encargos especiais' teve, em 2000, uma participação no gasto global de 70,32%, e 65,12% em 2001. Mais de 70% dos gastos que fazem parte dessa função se referem à liquidação de compromissos com as dívidas interna e externa, o que, sem dúvida, reduz drasticamente a possibilidade do governo atuar de forma mais efetiva em outras áreas.

As fontes que financiam a agricultura

A Tabela 5 detalha as fontes de recursos para as funções 'agricultura' e 'organização agrária'. Estas informações são importantes pois permitem qualificar melhor os gastos públicos no que se refere a origem dos recursos. O financiamento da função 'agricultura' em 2001 dá-se, em grande parte, atra-

vés de recursos gerados por operações de crédito, valores provenientes da venda de produtos agropecuários adquiridos, retornos das operações de empréstimos, etc. Estas operações compõem o orçamento das operações de crédito e representaram, em 2001, 28,72% dos recursos que financiaram as ações do governo. Praticamente, usa-se pouco a emissão de títulos como fonte de recursos. Percebe-se que essa fonte correspondeu a 4,6% dos recursos destinados à agricultura. Apesar da importância dessas duas fontes, o montante maior de recursos tem como fonte as receitas do Tesouro Nacional sem destinação específica, e que se constituem em recursos disponíveis para livre programação. Estes recursos, chamados recursos ordinários, representaram 44,17% do montante de despesas em agricultura no ano de 2001.

Em relação ao financiamento das despesas de

'organização agrária', o ponto que mais chama atenção é a importância que a fonte Títulos da Dívida Agrária teve em 2001: representou 13,45% dos recursos dessa função. Nesse ano, o governo lançou mão de recursos captados através de operações de crédito externo – em moeda, num montante de 7,13% do total de recursos. Essa fonte foi mais importante no financiamento de organização do que para financiar a função 'agricultura'. Esses títulos são utilizados pelo governo nas operações de obtenção de terras para a reforma agrária e se destinam ao pagamento da terra, já que as benfeitorias são indenizadas pelo governo em dinheiro.

Tabela 4
Despesas Realizadas pela União em todas as Funções

Código	Função	Em Milhões de Reais de 2001			
		2000	Part. %	2 001	Part. %
01	LEGISLATIVA	2.710,4	0,40	2.979,9	0,49
02	JUDICIÁRIA	11.029,9	1,62	11.054,3	1,83
04	ADMINISTRAÇÃO	7.269,8	1,07	7.265,9	1,20
05	DEFESA NACIONAL	11.735,9	1,73	11.891,5	1,97
06	SEGURANÇA PÚBLICA	2.415,4	0,36	2.604,3	0,43
07	RELAÇÕES EXTERIORES	824,5	0,12	925,8	0,15
08	ASSISTÊNCIA SOCIAL	4.901,8	0,72	5.298,3	0,88
09	PREVIDÊNCIA SOCIAL	100.437,3	14,76	104.849,7	17,38
10	SAÚDE	22.365,9	3,29	23.586,4	3,91
11	TRABALHO	6.893,3	1,01	7.440,8	1,23
12	EDUCAÇÃO	11.716,3	1,72	11.637,3	1,93
13	CULTURA	262,9	0,04	278,1	0,05
14	DIREITOS DA CIDADANIA	448,6	0,07	584,0	0,10
15	URBANISMO	210,2	0,03	491,4	0,08
16	HABITAÇÃO	1.773,4	0,26	357,1	0,06
17	SANEAMENTO	177,8	0,03	233,4	0,04
18	GESTÃO AMBIENTAL	1.257,0	0,18	1.899,3	0,31
19	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	1.373,8	0,20	1.591,8	0,26
20	AGRICULTURA	5.608,9	0,82	5.481,6	0,91
21	ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	1.206,7	0,18	1.329,9	0,22
22	INDÚSTRIA	356,0	0,05	476,8	0,08
23	COMÉRCIO E SERVIÇOS	2.056,7	0,30	2.782,1	0,46
24	COMUNICAÇÕES	445,3	0,07	456,1	0,08
25	ENERGIA	578,3	0,09	726,4	0,12
26	TRANSPORTE	3.629,9	0,53	3.961,8	0,66
27	DESPORTO E LAZER	191,8	0,03	297,8	0,05
28	ENCARGOS ESPECIAIS	478.368,4	70,32	392.952,9	65,12
TOTAL		680.246,2	100,00	603.434,9	100,00

Fonte:MF/STN

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

Tabela 5
Demonstração das Despesas da União, Agricultura e Organização Agrária por Fontes em 2001

Em Milhões de Reais						
Código	Função	Cod.	Fonte SOF	Dotação Autorizada	Execução de Despesa	Percentual
20	AGRICULTURA	0100	RECURSOS ORDINÁRIOS	2.695,9	2.421,2	44,17
		0115	CONTRIBUIÇÃO P/OS PROG.ESPECIAIS-PIN-PROTERRA	57,7	39,6	0,72
		0144	TÍTULOS DE RESPONSABILID. DO TESOURO NACIONAL	475,0	252,4	4,60
		0148	OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	44,5	14,2	0,26
		0149	OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS- BENS/SERVICOS	3,155	3,155	0,06
		0150	RECURSOS NAO-FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	95,6	82,3	1,50
		0159	REC.OPER.OF.CRÉD.-RETREF.DIV.MED. E L.PRAZOS	100,0	22,1	0,40
		0160	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CREDITO	2.167,1	1.574,2	28,72
		0179	FUNDO DE COMBATE A ERRADICACAO DA POBREZA	11,9	10,2	0,19
		0180	RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADO	514,1	92,1	1,68
		0246	OPERAÇÕES DE CREDITO INTERNAS - EM MOEDA	1.268,8	534,8	9,76
		0250	RECURSOS NÃO FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	284,6	142,0	2,59
		0280	RECURSOS FINANCEIROS DIRETAMENTE ARRECADADOS	3,8	1,7	0,03
		0281	RECURSOS DE CONVÊNIOS	0,250	0,167	0,00
		0295	DOAÇÕES DE ENTIDADES INTERNACIONAIS	2,337	0,00	0,00
		0300	RECURSOS ORDINÁRIOS	117,4	88,2	1,61
		0348	OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	0,332	0,00	0,00
		0350	RECURSOS NÃO FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	159,5	126,0	2,30
		0360	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	400,0	13,0	0,24
		0380	RECURSOS FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	210,8	51,0	0,93
		0650	RECURSOS NÃO FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	8,6	4,3	0,08
		1100	RECURSOS ORDINÁRIOS	11,7	9,1	0,17
		3160	RECURSOS DAS OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	1,8	0,00	0,00
AGRICULTURA				8.634,9	5.481,6	100,00
21	ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0100	RECURSOS ORDINÁRIOS	840,6	764,6	57,49
		0148	OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - EM MOEDA	102,5	94,9	7,13
		0150	RECURSOS NÃO FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	0,210	0,191	0,01
		0164	TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA	280,0	178,9	13,45
		0250	RECURSOS NÃO FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	249,5	235,4	17,70
		0280	RECURSOS FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	0,070	0,070	0,01
		0650	RECURSOS NÃO FINANCEIROS DIRETAM. ARRECADADOS	2,8	1,5	0,12
		1100	RECURSOS ORDINÁRIOS	80,0	48,5	3,64
		2100	RECURSOS ORDINÁRIOS	2,5	2,2	0,17
		3100	RECURSOS ORDINÁRIOS	3,6	3,6	0,27
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA				1.561,9	1.329,9	100,00
Total				10.196,8	6.811,5	

Fonte: MF/STN

Os recursos dos fundos para a agricultura

Como foi visto em trabalhos anteriores (GASQUES, 2001; GASQUES e VILLA VERDE, 1991), há uma parte importante de gastos realizados pelo governo na agricultura que não fazem parte das contas desta função agricultura. São os dispêndios do governo federal com fundos de investimentos e fundos constitucionais, cujos montantes dispendidos são contabilizados no Balanço Geral da União na função 'encargos especiais'. A Tabela 6 mostra o montante de recursos aplicados/contratados pelos fundos de investimento da Amazônia e do Nordeste e pelos fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Vê-se que os fundos constitucionais representam montantes expressivos de recursos na área rural. Em 2001, o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) foi o mais importante em valores contratados. Apesar de esses fundos terem sido criados pela Constituição de 1988, não se têm avaliações sobre o seu desempenho. Sabe-se, entretanto, que existem problemas de endividamento de seus usuários e cujas dívidas tem feito parte das renegociações da dívida agrária (CLIMACO, 2002; GAZETA MERCANTIL, 2002).

Tabela 6

Recursos Públicos para Fundos de Investimento da Amazônia e do Nordeste, e para Fundos Constitucionais das Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste

Fundos	Em Milhões de Reais em 2001 (*)		
	2000	2001	Abrangência
Fundos de Investimento			
FINAM – Agroindustrial, Agropecuário e Pesca	233.958	—	Amazônia
FINOR – Agroindustrial, Agropecuário e Pesca	57.000	—	Nordeste
Sub-Total	290.958	—	—
Fundos Constitucionais			
FCO - Pronaf e Rural	196.054	652.281	Centro-Oeste
FNO - Pronaf e Rural	520.094	337.358	Norte
FNE - Pronaf e Rural	452.112	149.652	Nordeste
Sub-Total	1.168.260	1.139.291	
Total	1.459.218	1.139.291	

Fonte: Ministério da Integração Nacional

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOB A ÓTICA DOS PROGRAMAS

Quadro geral dos programas

Devido às mudanças na quantidade e na denominação dos programas ocorridas a partir de 2000,

como já havíamos mencionado antes, esta análise será feita, numa primeira parte até 1999, e depois para 2000 e 2001, identificando, no entanto, semelhanças e diferenças entre esses anos e os anos anteriores.

A análise dos gastos públicos pela ótica dos programas, permite verificar que ao longo destas últimas duas décadas, o governo distribuiu seus gastos em 30 programas, sendo que dois programas – abastecimento e administração – absorveram mais de 50% dos dispêndios.

A Tabela 7 mostra os programas e as despesas realizadas pelos mesmos. Evidenciam-se aspectos importantes no comportamento do gasto público. Entre os programas mais relevantes pela sua participação no gasto, abastecimento representou 41,30% dos dispêndios totais no período 1980-1999. Juntamente com administração, foram responsáveis por 57,1% dos dispêndios nesse período.

A evolução dos gastos no programa de administração está ligada ao comportamento dos dispêndios do crédito rural e de outras políticas. O aumento da participação desse programa entre as décadas de 80 e 90, se deve a transferência das contas da agricultura, referentes a fundos e programas que até 1987 estavam sob a responsabilidade do Banco Central, e que a partir de janeiro de 1988 passaram para a Secretaria do Tesouro Nacional no Ministério da Fazenda (ver Decreto nº 94.444 de junho de 1987). Deve-se chamar atenção para o fato de que esse aumento não representou uma expansão da máquina administrativa do governo pois, em 1989, 82% dos dispêndios com administração pertenciam às operações oficiais de crédito.

Os gastos da função "agricultura" em 2001 estão, em sua maior parte, orientados basicamente para três direções (Tabela 8). Uma parte, que representa 41,79%, está composta pelos programas de produção e abastecimento alimentar, cujos gastos, até 1999, estavam computados em abastecimento. Através desses programas o governo vem desenvolvendo sua política de formação de estoques públicos, financiamento e equalização de taxa de juros, garantia e sustentação de preços, além das despesas assumidas pelo Tesouro na renegociação de dívidas de cooperativas (Recoop). Na nova sistemática das contas, todas as despesas de

Tabela 7
Despesa Realizada e Participação por Programa da Função Agricultura em Valores Correntes e Percentuais por Período

Brasil, 1980 a 1999

Código	Função/Programas	Em Milhões de Reais de 2001 (*)									
		1980-1984	Part. %	1985-1989	Part. %	1990-1994	Part. %	1995-1999	Part. %	Total	Part. %
04	Agricultura	27.655,6	100,00	64.726,4	100,00	58.091,2	100,00	56.203,6	100,00	206.676,8	100,00
04.07	Administração	1.573,5	5,69	10.819,7	16,72	12.227,5	21,05	8.122,3	14,45	32.743,0	15,84
04.08	Administração Financeira	1.835,2	6,64	2.429,4	3,75	3.643,5	6,27	2.843,6	5,06	10.751,7	5,20
04.09	Planejamento Governamental	399,9	1,45	3.066,9	4,74	214,9	0,37	252,4	0,45	3.934,1	1,90
04.10	Ciência e Tecnologia	3.008,1	10,88	3.760,1	5,81	3.258,4	5,61	1.785,1	3,18	11.811,8	5,72
04.13	Organização Agrária	406,5	1,47	4.122,6	6,37	3.808,9	6,56	9.572,5	17,03	17.910,5	8,67
04.14	Produção Vegetal	1.331,9	4,82	942,9	1,46	57,9	0,10	287,6	0,51	2.620,4	1,27
04.15	Produção Animal	1.198,7	4,33	928,7	1,43	218,3	0,38	279,6	0,50	2.625,3	1,27
04.16	Abastecimento	10.536,7	38,10	26.334,0	40,69	25.014,9	43,06	23.465,9	41,75	85.351,5	41,30
04.17	Pres.Rec.Nat.Renováveis	315,4	1,14	206,5	0,32	105,6	0,18	105,6	0,19	733,1	0,35
04.18	Promocão e Extensão Rural	5.752,5	20,80	6.583,1	10,17	3.338,8	5,75	3.078,9	5,48	18.753,3	9,07
04.29	Serviço de Informações	3,4	0,01	3,2	0,00	0,002	0,00	0,0	0,00	6,6	0,00
04.38	Programa Cargo Est. Municípios	0,0	0,00	21,4	0,03	629,6	1,08	589,8	1,05	1.240,9	0,60
04.39	Des.de Microregiões	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	1,6	0,00	1,6	0,00
04.40	Programas Integrados	1.260,6	4,56	1.053,6	1,63	225,2	0,39	1.626,4	2,89	4.165,8	2,02
04.41	Educação Pré-escolar	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	20,5	0,04	20,5	0,01
04.42	Ensino de Primeiro Grau	0,0	0,00	0,5	0,00	0,0	0,00	11,4	0,02	11,8	0,01
04.43	Ensino Médio	0,0	0,00	24,8	0,04	0,0	0,00	2,5	0,00	27,3	0,01
04.44	Ensino de Graduação	0,0	0,00	0,5	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	0,5	0,00
04.51	Energia Elétrica	0,0	0,00	5,4	0,01	56,2	0,10	208,6	0,37	270,1	0,13
04.54	Recursos Hídricos	0,0	0,00	4.367,3	6,75	3.883,3	6,68	3.307,3	5,88	11.557,9	5,59
04.63	Política Exterior	0,0	0,00	11,3	0,02	42,5	0,07	0,0	0,00	53,9	0,03
04.64	Participação Societária	17,1	0,06	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	17,1	0,01
04.72	Comércio	0,0	0,00	0,0	0,00	138,4	0,24	96,7	0,17	235,2	0,11
04.75	Saúde	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00	186,4	0,33	186,4	0,09
04.76	Saneamento	0,0	0,00	0,0	0,00	185,6	0,32	0,0	0,00	185,6	0,09
04.77	Proteção Meio Ambiente	0,0	0,00	7,5	0,01	392,5	0,68	195,1	0,35	595,1	0,29
04.78	Proteção ao Trabalhador	0,0	0,00	0,0	0,00	21,2	0,04	163,7	0,29	184,9	0,09
04.81	Assistência	16,1	0,06	36,9	0,06	0,0	0,00	0,0	0,00	53,0	0,03
04.82	Previdência	0,0	0,00	0,0	0,00	614,2	1,06	0,0	0,00	614,2	0,30
04.84	Previdência Social a Segurados	0,0	0,00	0,0	0,00	13,8	0,02	0,0	0,00	13,8	0,01

Fonte : MF/STN

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

financiamento e equalização, que antes estavam dispersas em vários programas, atualmente estão concentradas em uma única subfunção, 'operações especiais'. A característica principal desta subfunção é que nela estão reunidas as ações de governo das quais não resulta um produto e não gera contraprestação direta de bens ou serviços (MTO 2000, p. 42). Ainda dentro dessa orientação do gasto público em direção a produção e abastecimento, está incluído um programa denominado Desenvolvimento da Economia Cafeeira que representou 4,92% dos dispêndios em agricultura em 2001. Esse programa é um dos poucos programas voltados para produtos específicos. A maior parte de seus recursos em 2001 se destinou ao financiamento de custeio do café.

Outra direção do gasto público da União apontada na Tabela 8 é para a agricultura familiar, expressa pelo Pronaf-Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Em 2001, 18,11% dos recursos da função 'agricultura' foram destinados a esse programa. A parte maior desse percentual, 14,34% destinou-se as despesas realizadas pelo Tesouro com o financiamento e equalização da taxa de juros. Isto se dá através de operações de financiamento, onde o Banco do Brasil repassa recursos do Tesouro, e também onde o Tesouro equaliza a taxa de juros paga pelo tomador final à taxa de juros de mercado.

Finalmente, outra direção preponderante do gasto público em agricultura é a das despesas com apoio administrativo, que representaram 18,33% em 2001.

Tabela 8
Despesas Realizadas Por Função e Programa
Ano: 2001

		Em milhões de Reais	
Código	Programa	Despesa Realizada	Part. %
20	AGRICULTURA	5.481,6	100,0
20.122.0365	Seguro Rural	0,742	0,01
20.122.0394	PBQP-Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade	0,451	0,01
20.122.0750	Apoio Administrativo	1.004,9	18,33
20.125.0356	Segurança e Qualidade dos Alimentos e Bebidas	2,1	0,04
20.125.0360	Gestão da Política Agropecuária	1,3	0,02
20.126.0750	Apoio Administrativo	2,7	0,05
20.127.0512	Zoneamento Econômico-Ecológico	0,311	0,01
20.128.0416	Cultura Exportadora	0,187	0,00
20.128.0791	Valorização do Servidor Público	1,6	0,03
20.131.0752	Gestão da Política de Comunicação de Governo	0,148	0,00
20.212.0681	Gestão da Participação em Organismos Internacionais	9,3	0,17
20.273.0750	Apoio Administrativo	34,8	0,63
20.301.0100	Assistência ao Trabalhador	44,5	0,81
20.306.0100	Assistência ao Trabalhador	32,3	0,59
20.331.0100	Assistência ao Trabalhador	5,5	0,10
20.363.0362	Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cacau	0,586	0,01
20.365.0100	Assistência ao Trabalhador	3,2	0,06
20.423.0150	Etno desenvolvimento das Sociedades Indígenas	0,223	0,00
20.543.0368	Conservação de Solos na Agricultura	1,4	0,03
20.545.0462	Climatologia, Meteorologia e Hidrologia	18,1	0,33
20.572.0351	Agricultura Familiar-PRONAF	15,5	0,28
20.572.0354	Desenvolvimento da Fruticultura	14,6	0,27
20.572.0356	Segurança e Qualidade dos Alimentos e Bebidas	9,8	0,18
20.572.0359	Produtividade da Bovinocultura	9,0	0,16
20.572.0361	Produtividade de Cereais	12,3	0,22
20.572.0363	Produtividade de Oleaginosas	3,8	0,07
20.572.0364	Agricultura de Precisão	7,2	0,13
20.572.0367	Produtividade da Suinocultura	0,576	0,01
20.572.0368	Conservação de Solos na Agricultura	6,2	0,11
20.572.0369	Produtividade de Olerícolas	5,3	0,10
20.572.0371	Produtividade da Avicultura	1,2	0,02
20.572.0372	Desenvolvimento da Agricultura	0,395	0,01

Tabela 8 (Continuação)
Despesas Realizadas Por Função e Programa
Ano: 2001

Em milhões de Reais

Código	Programa	Despesa Realizada	Part. %
20.572.0374	Produtividade do Algodão e de Outras Fibras	1,2	0,02
20.572.0377	Produtividade da Caprinocultura e da Ovinocultura	1,5	0,03
20.572.0466	Biotecnologia e Recursos Genéticos-Genoma	26,6	0,49
20.572.0497	Águas do Brasil	0,283	0,01
20.572.0499	Parques do Brasil	1,0	0,02
20.572.0505	Florestar	5,0	0,09
20.601.0350	Desenvolvimento da Economia Cafeeira	269,7	4,92
20.601.0353	Produção de Borracha Natural	43,4	0,79
20.601.0354	Desenvolvimento da Fruticultura	4,3	0,08
20.601.0356	Segurança e Qualidade dos Alimentos e Bebidas	3,8	0,07
20.601.0360	Gestão da Política Agropecuária	0,946	0,02
20.601.0362	Desenvolvimento Regiões Produtoras de Cacau	8,8	0,16
20.601.0365	Seguro Rural	4,9	0,09
20.601.0366	Desenvolvimento dos Cerrados-Prodecer	6,4	0,12
20.601.0375	Qualidade dos Insumos Agrícolas	4,9	0,09
20.601.0800	Desenvolvimento da Região Nordeste	1,0	0,02
20.601.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	4,4	0,08
20.601.5005	Desenvolvimento da indústria sucro-alcooleira	0,269	0,00
20.602.0359	Produtividade da Bovinocultura	4,1	0,07
20.602.0370	Desenvolvimento da Pesca	7,1	0,13
20.602.0372	Desenvolvimento da Aquicultura	6,3	0,11
20.602.0376	Qualidade dos Insumos Pecuários	1,3	0,02
20.602.0378	Fomento a Equideocultura	0,441	0,01
20.602.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	1,3	0,02
20.603.0354	Desenvolvimento da Fruticultura	3,3	0,06
20.603.0356	Segurança e Qualidade dos Alimentos e Bebidas	3,9	0,07
20.603.0357	Controle de Fronteiras para Proteção da Agropecuária	5,7	0,10
20.603.0361	Produtividade de Cereais	0,920	0,02
20.603.0363	Produtividade de Oleaginosas	1,2	0,02
20.603.0369	Produtividade de Olerícolas	0,551	0,01
20.603.0373	Produtividade de Cítricos	1,7	0,03
20.603.0374	Produtividade do Algodão e de Outras Fibras	0,454	0,01
20.604.0356	Segurança e Qualidade dos Alimentos e Bebidas	9,9	0,18
20.604.0357	Controle de Fronteiras para Proteção da Agropecuária	11,3	0,21
20.604.0358	Erradicação da Febre Aftosa	8,3	0,15
20.604.0359	Produtividade da Bovinocultura	8,6	0,16
20.604.0367	Produtividade da Suinocultura	5,1	0,09
20.604.0371	Produtividade da Avicultura	3,0	0,05
20.604.0376	Qualidade dos Insumos Pecuários	1,5	0,03
20.604.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	39,6	0,72
20.605.0352	Produção e Abastecimento Alimentar	599,7	10,94
20.605.0360	Gestão da Política Agropecuária	0,443	0,01
20.605.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	235,9	4,30
20.606.0351	Agricultura Familiar - PRONAF	206,7	3,77
20.606.0360	Gestão da Política Agropecuária	10,6	0,19
20.606.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	53,7	0,98
20.607.0379	Irrigação e Drenagem	364,9	6,66
20.693.0355	Promoção das Exportações e Acesso a Mercados	0,819	0,01
20.752.0806	Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	37,4	0,68
20.846.0351	Agricultura Familiar-PRONAF	786,2	14,34
20.846.0352	Produção e Abastecimento Alimentar	1.421,4	25,93
20.846.0362	Desenvolvimento das Regiões Produtoras de Cacau	0,0	0,00
20.846.0366	Desenvolvimento dos Cerrados-Prodecer	0,0	0,00
20.846.0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	0,0	0,00

Fonte: MF/STN

Impactos dos gastos públicos

A comparação da atual sistemática das contas públicas com a metodologia adotada anteriormente, aponta para uma melhoria do entendimento e gestão do gasto público (MTO, 2000, p. 11). Um dos pontos fortes da nova metodologia é permitir a aferição de resultados dos programas, através de indicadores e de produtos. Houve, também, uma maior facilidade de compreensão do que está sendo realizado, o que anteriormente exigia que se recorresse aos projetos e atividades. Como não havia preocupação com o produto gerado pelos programas, trabalhava-se com grau de agregação elevado. A nova metodologia levou a um desmembramento e ampliação dos antigos programas, o que aparentemente trouxe transparência ao gasto e possibilidade de identificação do produto.

Olhando os programas a partir de suas ações podem ser identificados problemas que subvertem a metodologia utilizada. Isto pode ser visto de uma forma bastante clara através do detalhamento dos gastos segundo o programa de trabalho, que é o nível mais desagregado das contas públicas. Este detalhamento permite identificar todos os estágios das contas, até mesmo a localização regional do gasto.

A subversão das contas ocorre através de um programa denominado Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário, onde são incluídas centenas de ações, cujos resultados são de difícil mensuração e que aparentemente aquelas ações não guardam relação entre si como era de se esperar de um programa. Com essa forma de alocação, os recursos são subtraídos de programas importantes, bem definidos, e realocados em projetos que não tem relação nem com a subfunção nem com o programa. Por exemplo, no Balanço Geral da União de 2001, verifica-se que quantidades substanciais de recursos são retirados da subfunção 'abastecimento', que é onde estão os programas para a formação e administração dos estoques públicos, e aplicados em pequenas ações com denominações genéricas que nada tem a ver com os programas ligados a abastecimento. O problema da pulverização dos recursos não é específico desta nova metodologia das contas, pois ocorria também na metodologia anterior (GASQUES, 2001).

Reunindo os valores do chamado Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário, que é uma espécie de guarda-chuva para projetos em diferentes áreas, resulta num montante de R\$ 326,9 milhões em 2001, e estima-se que no ano de 2002 este valor esteja por volta de R\$ 500 milhões.

Esse programa tem-se prestado a acolher as emendas de parlamentares, o que resulta numa grande difusão de ações. Seus projetos têm servido também para atender eventuais demandas de recursos adicionais do próprio Ministério da Agricultura junto ao Legislativo.

O fato do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário ser uma espécie de guarda-chuva para uma diversidade de projetos em diversas áreas, leva a que muitas ações não sejam colocadas no programa mais adequado o que reduz o impacto dos programas. Isto pode implicar numa subavaliação dos resultados de programas devido a essa distorção quanto à quebra do critério de adequação das ações aos programas.

Examinando as informações da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) referentes aos estudos da passagem de uma metodologia de contas públicas para outra, percebe-se um esforço no sentido de reduzir o número de projetos e atividades. Essas informações mostram que na função "agricultura" houve uma redução de 425 projetos, além da fusão de vários outros. Mesmo assim, permanece um número elevado de projetos e atividades o que pode ser explicado pela posterior criação de um grande número de programas criados pelos ministérios.

ANÁLISE DOS DISPÊNDIOS COM POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Dispêndios com a política de crédito rural e de estoques e preços

Os dispêndios com estas políticas já estão computados agregadamente nos dados anteriormente apresentados em relação aos programas. Até 1999, ainda na vigência da antiga metodologia, as despesas com crédito rural estavam registradas nos programas de administração e administração financeira. Já as despesas do governo com estoques e preços eram com-

putadas no Programa de Abastecimento. Atualmente, pela nova metodologia das contas públicas, passaram a ser registradas nas subfunções, outros encargos especiais, e abastecimento, respectivamente.

Como se observa na Tabela 9, no período 1990 a 1997, essas políticas representavam entre 49,81% e 75,69% do gasto público na função 'agricultura'. A partir desse período esses percentuais passaram a oscilar entre 27,04% em 1999, e 41,21% em 2001.

Tomando-se inicialmente os dispêndios na política de crédito rural, vê-se que nestes últimos 12 anos ocorreram mudanças substanciais. Entre 1990 e 1995, como se sabe, o governo participava do financiamento direto do custeio agropecuário, e, como se nota na Tabela, sua participação era bastante elevada nesse período. A partir de 1996, muda a forma de financiar o custeio agropecuário pela introdução de Lei 8.427/92, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural. A subvenção à taxa de juros do crédito ocorre mediante a equalização feita pelo governo que paga a diferença entre a taxa de juros de mercado e a taxa paga pelo tomador final. Com esta Lei, buscou-se alavancar recursos do sistema bancário, uma vez que para este a cobertura do diferencial de taxas realizada pelo governo funciona como um estímulo à aplicação de recursos no setor agropecuário, pois o agente financeiro tem seus recursos remunerados à taxa de mercado.

Com relação ao financiamento do Programa de Investimento Agropecuário, cabe esclarecer que era uma linha de financiamento que como se vê, foi importante no período em questão, e era constituída por recursos captados junto a organismos internacionais para o financiamento de programas específicos (Ver GASQUES e VILLA VERDE, 1991, p. 9). Como esses empréstimos tinham prazos de concessão, ao final dos anos 90 praticamente esses recursos se esgotaram. Atualmente, restam os recursos do Programa de Desenvolvimento dos Cercados (Prodecer), que é um montante pequeno.

Outra mudança a notar na política de crédito rural foi o início dos financiamentos ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que, no final dos anos 90, somavam R\$ 361,24 milhões e correspondiam a recursos para concessão de empréstimos e equalização

Outra mudança a notar na política de crédito rural foi o início dos financiamentos ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que, no final dos anos 90, somavam R\$ 361,24 milhões e correspondiam a recursos para concessão de empréstimos e equalização.

A Tabela 9 mostra, ainda, que a redução de dispêndios públicos com a política de crédito rural foi da ordem de R\$ 3 bilhões entre 1990 e 1999. Sem dúvida, essa redução teve efeito significativo no volume de crédito concedido ao setor agropecuário. Porém, o efeito maior dessa saída do governo deve ter ocorrido entre 1990 e 1993. Neste período, os valores de créditos concedidos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural sofreram uma grande redução: de R\$ 7,94 bilhões para R\$ 4,71 bilhões entre aqueles anos (Banco Central, 2001). A partir de 1995, apesar de ter continuado a redução dos recursos do Tesouro, houve um aumento considerável dos recursos do crédito rural. Esse aumento se deve,

essencialmente, a três efeitos. A criação de novas linhas de financiamento; ao mecanismo de equalização que propiciou maiores aplicações pelo setor bancário e, finalmente, ao aumento expressivo de recursos obrigatórios (exigibilidades). Essas mudanças possibilitaram obter-se uma curva de crédito rural na segunda metade dos anos 90, muito acima da traçada nos primeiros anos dessa década.

Com relação à política de estoques e preços, verifica-se uma queda dos dispêndios públicos proporcionalmente menor do que fora observado no crédito rural. Mas, mesmo assim, foi uma redução substancial dos recursos públicos, de R\$ 4,92 bilhões para R\$ 2,14 bilhões entre 1990 e 1999. Vários fatores contribuíram para isso. Como os dados da Tabela 9 mostram, o período de 1990 a 1997 foi marcado por elevados dispêndios com a política de estoques e preços. Tais dispêndios variaram entre R\$ 3,15 bilhões e R\$ 7,5 bilhões. Esses acréscimos de dispêndios foram motivados por três contas: 'amortização e encargos de dívidas decorren-

Tabela 9
Dispêndios com Algumas Políticas Agrícolas
Brasil, 1990-2001

Código	Especificação	Em Milhões de Reais de 2001 (*)										
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
Política de Crédito Rural												
04.007.0031.2166	Financiamento de Custeio Agropecuário	2.422,8	2.263,5	1.860,6	1.338,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
04.008.0031.2166	Financiamento de Custeio Agropecuário (Lei 8427/92)	0,0	0,0	0,0	0,0	1.544,1	2.020,6	485,5	289,1	361,6	199,0	199,0
04.008.0031.2167	Financiamento de Prog. de Invest. Agropecuário	1.283,2	512,2	593,4	180,7	16,3	217,4	88,3	33,0	10,7	15,2	15,2
04.008.0031.4518	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,5	92,6	239,6	361,2	361,2
	SUBTOTAL (1)	3.706,0	2.775,7	2.454,0	1.519,2	1.560,4	2.238,0	581,3	414,7	611,9	575,4	575,4
Política de Estoques e Preços												
04.016.0021.2008	Coord. e Manut. do Serviço Administrativo	0,0	0,0	0,0	279,8	308,7	355,0	385,5	0,0	0,0	0,0	0,0
04.016.0033.4312	Amortização e Enc. de Dívidas Decorrentes da Política de Garantia de Preços Mínimos	0,0	0,0	0,0	1.705,9	1.248,0	1.136,7	1.091,4	1.608,7	533,0	425,6	425,6
04.016.0094.2168	Financiamento para a Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos (AGFEGF)	119,4	179,5	939,9	2.545,7	3.902,9	4.490,0	2.354,7	2.952,1	1.605,4	1.053,7	1.053,7
04.016.0098.2169	Financ. da Comerc. de Produtos Agrícolas	4.803,9	2.735,9	813,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
04.016.0098.2559	Financiamento de "Aquisições do Governo Federal" - AGF	0,0	711,1	1.392,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
04.016.0098.2616	Financiamento das Aquisições para Execução da Política de Abastecimento	0,0	0,0	0,0	1.205,8	1.608,8	1.394,7	566,5	1.178,3	617,7	593,5	593,5
04.016.0353.2904	Comercialização de Produtos de Alimentação Básica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	129,2	238,8	286,5	125,6	66,7	66,7
	SUBTOTAL (2)	4.923,3	3.626,5	3.146,2	5.737,2	7.068,4	7.505,6	4.636,9	6.025,6	2.881,7	2.139,5	2.139,5
	TOTAL (1+2)	8.629,3	6.402,2	5.600,2	7.256,4	8.628,8	9.743,6	5.218,2	6.440,3	3.493,6	2.714,9	2.714,9
04	Dispêndios da Função Agricultura	13.769,8	12.852,5	9.249,1	10.820,4	11.399,3	14.221,5	9.880,3	12.678,5	9.384,9	10.038,4	10.038,4
	Total (1+2) / Disp. Funç. Agric.	62,7	49,8	60,5	67,1	75,7	68,5	52,8	50,8	37,2	27,0	27,0

Tabela 9 (Continuação)
 Dispendios com Algumas Políticas Agrícolas
 Brasil, 1990-2001

Código	Programa	Despesa Realizada	
		2000	2001
Política de Crédito Rural			
20.846.0351.0281	Financiamento e Equalização de Juros para a Agricultura Familiar - PRONAF	738,6	786,2
20.846.0352.0294	Financiamento e Equalização de Juros nas Operações de Custeio Agropecuário	157,4	166,1
20.846.0352.0301	Equalização de Juros e de Outros Encargos Financeiros em Operações de Crédito	31,1	73,2
20.846.0352.0611	Equalização de Juros Decorrentes do Alongamento da Dívida	0,0	22,1
20.846.0352.0701	Promoção de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP	0,0	252,4
20.846.0362.0297	Financiamento de Investimentos Rurais de Mini e Pequenos Produtores para a Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana	13,6	0,0
20.846.0366.0266	Financiamento para a Expansão Agrícola do Cerrado - Prodecer III	5,8	0,0
20.846.0909.0611	Equalização de Juros Decorrentes do Alongamento da Dívida do Crédito Rural (PESA - Lei nº 9.866/99)	38,1	0,0
	TOTAL (1)	984,6	1.300,0
Política de Estoques e Preços			
20.605.0352.2130	Formação de Estoques Públicos - AGF/BB/CONAB	662,9	534,8
20.605.0352.2133	Operacionalização da Comercialização de Produtos Alimentícios	7,3	5,6
20.605.0352.2137	Fiscalização de Estoques Públicos de Alimentos	3,2	2,9
20.605.0352.2138	Aquisição de Produtos de Alimentação Básica	57,0	55,3
20.605.0352.2829	Administração da Rede Armazenadora	3,5	1,1
20.605.0360.3660	Implantação do Sistema Gerenciado da Política de Abastecimento	0,6	0,4
20.846.0352.0298	Financiamento e Equalização de Juros em Operações de Empréstimo do Governo Federal - AGF	3,9	2,4
20.846.0352.0299	Financiamento e Equalização de Preços nas Aquisições do Governo e na Formação de Estoques Reguladores e Estratégicos - AGF	831,2	746,2
20.846.0352.0300	Garantia e Sustentação de Preços na Comercialização de Produtos	123,1	159,0
	TOTAL (2)	1.692,7	1.507,7
	TOTAL (1+2)	2.677,3	2.807,7
20 e 21	Dispendios das Funções Agricultura e Organização Agrária	6.815,5	6.811,5
	Total (1+2) / Disp. Funç. Agric.	39,3	41,2

Fonte: MF/STN-Balanco Geral da União e Relatório de Atividades da COPEC.

(*) Valores Deflacionados pelo IGP-DI da FGV.

(1) Em 2000 e 2001, Agricultura + Organização Agrária

tes da política de garantia de preços mínimos'; 'financiamento da comercialização de produtos agrícolas' que teve grande importância entre 1990 e 1993, e 'financiamento das aquisições de execução da política de abastecimento'.

A redução de dispêndios públicos em política de estoques e preços, a partir de 1998, deu-se pela mudança na sistemática de execução dessa política. Essa mudança está analisada em Rezende (2001) e Villa Verde (2001). Eles mostram que novos instrumentos foram introduzidos na comercialização nesse período, e que possibilitaram ao setor público grande redução nos gastos com aquisições de produtos e com o carregamento de estoques. Os instrumentos utilizados têm uma característica comum, que é a acentuada participação do setor privado na comercialização. Mas o principal fator de redução do gasto público deveu-se a substancial redução dos custos com carregamento de estoques pelo governo.

Tomando os anos de 2000 e 2001 na Tabela 9, verifica-se que no crédito rural, atualmente os recursos dispendidos pelo governo se concentram no Pronaf, que representa 60,51% desses dispêndios. Outra conta que se mostrou importante em 2001, foi o Programa de Revitalização das Cooperativas (Recoop), cujo montante de dispêndios governamentais foi de R\$ 252,35 milhões.

Na política de estoques e preços, atualmente, o governo concentra os gastos na formação de estoques e no financiamento de suas aquisições. Mas esses gastos, como se vê, representam uma parcela pequena do que se gastava nos anos 90. Os novos mecanismos que vêm sendo utilizados como o Prêmio de Escoamento do Produto (PEP) e o Contrato de Opções, principais responsáveis por essa redução dos gastos públicos, mobilizam quantidades bem menores de recursos quando comparados aos instrumentos tradicionais (AGF e EGP). No caso do PEP, em 2001, foram gastos R\$ 158,96 milhões, enquanto no Sistema de Opções, R\$ 2,40 milhões.

Na política de estoques e preços, atualmente, o governo concentra os gastos na formação de estoques e no financiamento de suas aquisições. Mas esses gastos, como se vê, representam uma parcela pequena do que se gastava nos anos 90

Gastos da União com a política fundiária

Evolução dos gastos e as principais contas

Este trabalho procura dar tratamento especial aos gastos com a política fundiária por duas razões essenciais. A primeira, devido a importância do tema no país, já que representa a questão estrutural mais importante na área rural; outra razão, é o interesse em atualizar os dispêndios com a política fundiária a partir de um trabalho anterior onde se analisaram os gastos com essa política durante um longo período (GASQUES e VILLA VERDE, 1998).

Olhando os dispêndios com a política fundiária no país, verifica-se que no período 1967 a 2001, o governo gastou, a preços de 2001, R\$ 23,53 bilhões (ver Tabela 10). Num período pouco mais curto, 1980 a 2001, os gastos em 'organização agrária' em relação a despesa total da União representaram 0,25%. Olhando os anos mais recentes, 2000 e 2001, 'organização agrária' representa 0,18% e 0,22% da despesa total da União, respectivamente. Esses percentuais situam-se bem abaixo dos observados em 2001 em funções como saúde, 3,9%; educação, 1,93%; transporte, 0,66% e trabalho, 1,23%. Mesmo quando somada 'organização agrária' à função 'agricultura', obtém-se um percentual de participação no gasto total da União muito abaixo do observado naquelas funções.

Antes de passar para as principais mudanças ocorridas ao longo do tempo o Diagrama 1, ilustra adicionalmente as informações anteriormente discutidas. Representa os gastos em várias décadas e, como se percebe, somente a partir da segunda metade da década de 80, passa a haver tendência persistente de aumento de dispêndios em política fundiária. Esse início de expansão do gasto coincide com a implantação do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), que vigorou no período 1985/1989.

Tabela 10
Despesas com Política Fundiária

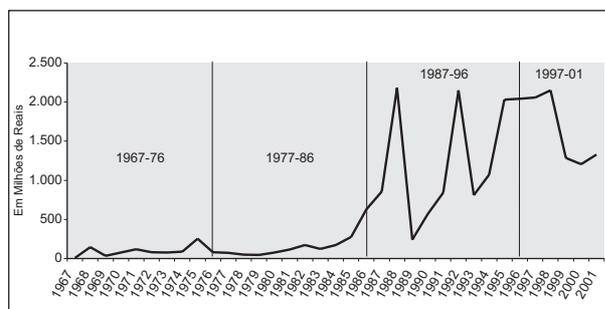
Brasil, 1967-2001 Em milhões de Reais de 2001 (*)

Ano	Em Reais Despesa	Ano	Em Reais Despesa
1967	9,3	1985	274,9
1968	147,2	1986	630,0
1969	36,1	1987	854,9
1970	76,1	1988	2.182,4
1971	117,5	1989	242,7
1972	81,2	1990	571,1
1973	76,8	1991	839,9
1974	88,4	1992	2.151,0
1975	254,5	1993	811,5
1976	79,4	1994	1.071,0
1977	72,4	1995	2.032,4
1978	48,3	1996	2.044,8
1979	47,4	1997	2.059,4
1980	75,2	1998	2.151,0
1981	115,8	1999	1.284,8
1982	172,2	2000	1.206,7
1983	123,9	2001	1.329,9
1984	173,9		
Total		23.534,2	

Fonte: MF/STN

(*) Valores deflacionados pelos IGP-DI da FGV

Gráfico 1
Despesas com Política Fundiária no Brasil, 1967-2001



Fonte: MF/STN

O período analisado revela várias mudanças na política fundiária. De início, cabe observar que ela foi vista sob ótica distintas. Nos anos 70, parte expressiva dos gastos de 'organização agrária' eram contabilizados na função 'desenvolvimento regional', uma vez que nessa década foram criados os programas de desenvolvimento regional, e havia preocupação explícita com a ocupação de espaço geográfico e com a pobreza rural. Já na primeira metade dos anos 80 há uma mudança desse enfoque. Foi enquadrada em defesa nacional e segurança

pública, e, em alguns anos, a quase totalidade do gasto público em 'organização agrária' se situava naquela função. Isto aconteceu até 1985, a partir de onde 'organização agrária' voltou a compor em sua totalidade a função 'agricultura'. Esta inserção ocorreu até 1999 e, a partir de 2000, 'organização agrária' deixou de ser um programa para ser uma função.

Outra parte a ser observada é que, até a década de 80, os dispêndios com política fundiária se davam num composto de ações como cooperativismo, eletrificação rural, extensão rural e colonização. A reforma agrária passa a ser vista como uma prioridade orçamentária somente a partir de 1980. Em alguns anos, até a década de 80, a colonização foi um ponto importante na política fundiária. De 1986 a 1988, foram expressivos os dispêndios em projetos de colonização. Isso se deu com base na preocupação de ocupar espaços vazios no país, especialmente na região Norte que fazia parte de uma estratégia de segurança nacional. Em anos mais recentes, não se tendo mais essa preocupação com tal tipo de política, e também devido à mudança conceitual de colonização, muito desse tipo de ação passou a ser caracterizado como reforma agrária. Atualmente, apesar de colonização ser uma subfunção 'orçamentária', o volume de recursos mobilizados é pouco expressivo e suas ações se concentram em consolidação de assentamentos que estão vinculados ao orçamento público há décadas.

Em 'organização agrária' há algumas contas como 'assistência financeira', 'reforma agrária' e 'administração', que concentram a maior parte dos gastos públicos. Entre estes, 'assistência financeira' é a conta mais recente, tendo iniciado em 1990, e cujos recursos foram, até 1999, alocados no programa de crédito para a reforma agrária. A partir de 2000, essa conta passou a fazer parte dos programas Novo Mundo Rural e Emancipação dos Assentamentos Rurais. Em 2001, a concessão de crédito, representou 45,1% dos dispêndios totais de 'organização agrária'.

Dentro das contas relacionadas à concessão de crédito, parte dos recursos são destinados ao chamado Banco da Terra (Lei Complementar nº 93, 4/2/1998) que é um programa de crédito fundiário, e que tem entre seus objetivos o financiamento da

aquisição de imóveis rurais, implantação de obras de infra-estrutura. Em 2001, os dispêndios com esses projetos totalizaram R\$ 288,45 milhões. Outra parte referente aos projetos de concessão de crédito refere-se aos dispêndios do governo em créditos para instalação de famílias assentadas. Esses créditos são regulamentados pela Norma de Execução/Incrá nº 26, de 26/08/2002 e têm como modalidades o apoio à instalação (alimentação, ferramentas, insumos, animais e outros itens do início da fase produtiva) e à habitação. Como se vê pelas modalidades desse crédito, ele representa passos iniciais para transformar o assentado em produtor rural. Numa fase posterior, os assentados beneficiados por esses projetos podem pleitear, como parte do grupo A do Pronaf, recursos para dar continuidade às suas atividades produtivas. Os recursos relativos a concessão de crédito de instalação representaram em 2001, R\$ 229,71 milhões. Pela legislação que regulamenta esses empréstimos, estabelecidos no Art. 9º da Norma de Execução/Incrá nº 26, os valores concedidos na modalidade de crédito de instalação serão pagos em prestações com carência de três anos. Entretanto, esses recursos, como havia sido apontado em outro trabalho, não estão sendo ressarcidos à União (GASQUES e VILLA VERDE, 1998) e, segundo técnicos do Incra se está trabalhando na estruturação de um sistema para receber esses passivos.

Como se vê pela Tabela 11, 'reforma agrária' é, sem dúvida, a principal conta de 'organização agrária'. A partir de 1993, até 1999, houve acréscimo substancial nos dispêndios com reforma agrária, tendo aumentado mais de três vezes entre esses anos. A grande mudança na magnitude dos gastos ocorre em 2000 e 2001, quando os dispêndios com Reforma Agrária caem para níveis que correspondem a cerca de 30% dos dispêndios no período 1995 a 1999. A redução de dispêndios em reforma agrária nos anos 2000 e 2001 foi tão acentuada que seus valores foram equivalentes aos dispêndios de assistência financeira (Tabela 11). Na verdade, os gastos com reforma agrária nos anos 2000 e 2001, conforme apresentados na Tabela 11, fogem aos critérios de apropriação de gastos adotados pelo Balanço Geral de União adotados até 1999. Até esse ano, assistência financeira era computada

fora de reforma agrária. Nos anos subsequentes, as despesas relativas a concessão de crédito passaram a ser incluídas em reforma agrária. Logo, para manter uma coerência de análise, em 2000 e 2001, os gastos de reforma agrária, incluem concessão de crédito. Deste modo, o gasto efetivo com reforma agrária foi de R\$ 534.890 mil em 2000, e R\$ 543.712 mil em 2001.

Essa redução dos dispêndios com reforma agrária afetaram sensivelmente o ritmo de execução dos programas voltados para esta questão. As evidências encontradas mostram que no período 1999 a 2000, o ritmo de implantação da Reforma Agrária foi sensivelmente prejudicado. Enquanto entre 1995 a 1998 foram assentadas 268.984 mil famílias, em 1999 a 2000 esse número foi 95.383 (FERREIRA, 2002).

Finalmente, outra conta expressiva na execução da política fundiária são as despesas com 'administração', que até 1999 eram registradas em 'administração geral' e nos anos subsequentes como 'apoio administrativo'. Em 2001 representou 17,6% do total do gasto com 'organização agrária'. Na conta de 'administração' são computadas pelo Incra as chamadas atividades-meio, definidas como um conjunto de atividades necessárias para a implementação das atividades relacionadas à política fundiária, onde o principal item de despesa é o de pessoal.

Tabela 11
Principais Contas de Organização Agrária

Em milhões de Reais de 2001 (*)

Ano	Reforma Agrária	Assistência Financeira	Administração	Outros	Org. Agrária
1990	66,5	42,0	434,3	980,8	571,1
1991	601,2	0,056	222,6	455,4	839,9
1992	281,6	2,2	227,6	463,7	515,4
1993	522,3	60,4	212,0	561,6	811,5
1994	612,2	137,3	300,3	896,4	1.071,0
1995	1.512,0	134,7	362,1	1.017,2	2.032,4
1996	1.424,3	219,6	392,7	1.232,8	2.044,8
1997	1.706,5	346,2	309,8**	1.008,8	2.059,4
1998	1.512,2	623,4	330,8**	1.584,0	2.151,0
1999	1.113,4	169,1	371,8**	712,3	1.284,8
2000	927,4	392,5	246,8	918,6	1.206,7
2001	1.061,9	518,2	234,1	1.020,3	1.329,9

Fonte: MF/STN

Nota: Em 2000 e 2001, Assistência Financeira está computado em Reforma Agrária no Programa Novo Mundo Rural.

** Dados fornecidos pelo INCRA

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

Dispêndios com Títulos da Dívida Agrária e Despesas Judiciais

Os Títulos da Dívida Agrária têm sua fundamentação jurídica baseada no Estatuto da Terra (Lei 4.504, em seu artigo 105) e na Constituição Federal (cap. III, Art. 184). Até 23/06/1992, esses títulos eram emitidos pelo Incra sob a denominação de TDA-Incra ou TDA-Cartular. A partir dessa data, passaram a ser emitidos pelo Tesouro Nacional. A Secretaria do Tesouro Nacional, com base no Decreto nº 578 de 24.06.92, passou a ter as atribuições de gestão, controle, lançamento, resgate e pagamento de juros do TDA. São títulos escriturais registrados na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos – Cetip e com prazo de resgate de até 20 anos e com cláusulas de preservação do valor real.

Os dispêndios realizados pela União com os resgates dos Títulos da Dívida Agrária não são computados na despesa da função ‘organização agrária’, mas sim na conta ‘encargos especiais’, onde são computados os pagamentos da dívida pública mobiliária federal. Deste modo, aos dispêndios referentes à ‘organização agrária’, apresentados anteriormente devem ser somados os correspondentes aos pagamentos de Títulos da Dívida Agrária que, como estabelece a legislação, referem-se ao pagamento da terra desapropriada, já que as benfeitorias úteis e necessárias são indenizadas em dinheiro. Logo, este dispêndio está registrado nas contas da função ‘organização agrária’.

A Tabela 12 mostra os dispêndios da União com o resgate de TDA nos últimos nove anos. Percebe-se, comparando esses valores àqueles apresentados na Tabela 10, que em alguns anos os dispêndios com a Política Fundiária praticamente dobram de valor. Por exemplo, no ano de 1997 os dispêndios com ‘organização agrária’ foram de R\$2,059 bilhões, enquanto que os resgates de TDA implicaram em despesas da ordem de R\$ 1,652 bilhões, resultando, portanto, num dispêndio total de R\$ 3,71 bilhões. Caso semelhante pode ser visto para 1999, onde os dispêndios totais com ‘organização agrária’ e resgates de TDA resultaram em R\$ 2,44 bilhões.

Tabela 12

Dispêndios da União com Resgate de Títulos da Dívida Agrária (TDA) 1994-2002

Em milhões de Reais de 2001 (*)

Ano	Amortização	Juros	Total
1994	9,0	17,1	26,1
1995	24,3	38,9	63,2
1996	66,8	116,4	183,2
1997	1.126,7	526,0	1.652,8
1998	371,3	221,8	593,2
1999	578,4	470,7	1.049,1
2000	547,5	205,0	752,5
2001	541,3	179,0	720,3
2002	224,0	69,0	293,0

Fonte: MF/STN

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

A Tabela 13 mostra os montantes de compromissos futuros assumidos pela União com o pagamento de Títulos da Dívida Agrária. A maior parte dos gastos está concentrada nos primeiros anos, sendo que de 2003 até 2006 estão previstos resgates no valor total de R\$ 845,13 milhões, quase metade desse valor, R\$ 411,9 milhões, está prevista para 2003.

A Tabela 13 pode dar a impressão que a tendência é de queda dos compromissos da União com esses títulos. Entretanto, cabe lembrar que as aquisições que serão feitas nos próximos anos serão incorporadas ao atual estoque de TDA e pagas no futuro, o que deverá resultar em aumento de despesas futuras.

Finalmente, e ainda ligado ao processo desapropriatório, devem ser consideradas como parte dos custos da reforma agrária, as sentenças judiciais. Estes gastos não estão contabilizados nas despesas de ‘organização agrária’ e referem-se ao pagamento de precatórios de sentenças judiciais transitadas em julgado, atendendo ao disposto no Artigo 100 da Constituição Federal. A partir de 2000, essas despesas passaram a ser computadas em ‘outros encargos especiais’, na conta referente ao cumprimento de sentenças judiciais.

O montante dessas despesas no período 1996 a 2001 está apresentado na Tabela 14. Percebe-se que em alguns anos como 1996 e 1997, os gastos com despesas judiciais foram em média R\$ 430 milhões, o que representou um acréscimo acima de 20% dos gastos com ‘organização agrária’. En-

tretanto, nos anos mais recentes, observa-se uma queda substancial com esses gastos, que em 2001, atingiram valores inexpressivos. Essa redução de gastos com sentenças judiciais se deve a vários aperfeiçoamentos feitos na legislação visando à agilização dos processos desapropriatórios. Além disso, a legislação introduziu mudanças na forma de cálculo dos preços da terra, que é o item que mais onera o processo desapropriatório (ver MP 2.183-56, de 24/08/2001).

Tabela 13

Programação de Resgates de Títulos da Dívida Agrária

1994-2002⁽¹⁾

Ano	Em milhões de Reais de 2001(*)				Total
	1 ^a Trimestre	2 ^a Trimestre	3 ^a Trimestre	4 ^a Trimestre	
2003	54,8	50,7	99,5	207,0	412,0
2004	51,6	51,5	39,5	36,2	178,9
2005	40,4	42,8	33,5	28,5	145,1
2006	27,8	28,9	27,7	24,8	109,2
2007	26,3	25,9	23,4	20,5	96,0
2008	23,3	23,3	20,0	18,7	85,3
2009	22,5	21,4	18,0	16,1	77,9
2010	21,3	19,4	16,4	13,9	71,1
2011	18,2	15,5	13,7	12,4	59,7
2012	18,1	15,2	13,2	11,8	58,3
2013	16,1	13,7	11,6	10,3	51,7
2014	15,7	12,6	10,3	9,2	47,7
2015	12,6	11,0	8,9	7,7	40,1
2016	10,3	7,9	7,2	5,7	31,1
2017	9,3	6,8	5,8	3,7	25,7
2018	5,5	3,6	2,8	3,2	15,1
2019	4,3	2,1	1,6	1,1	9,2
2020	2,6	0,9	0,9	0,6	5,0
2021	2,3	0,8	0,8	0,7	4,6
2022	2,3	0,3	0,2	0,0	2,7

Fonte: MF/STN

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

⁽¹⁾ Posição em setembro de 2002.

Tabela 14

Gastos da União com Sentenças Judiciais

1996-2001

Ano	Em Milhões de Reais de 2001(*)	
	Autorizada	Executada
1996	694,2	445,0
1997	1.079,4	420,7
1998	111,0	111,0
1999	102,1	102,1
2000	158,3	41,0
2001		1,5

Fonte: MF/STN

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

Procurando, de uma forma sintética, dar uma visão geral dos gastos com política fundiária no país, a Tabela 15 apresenta os dispêndios da União em 'organização agrária', pagamentos de Títulos da Dívida Agrária e despesas com sentenças judiciais. Essa tabela mostra que em alguns anos as despesas que acompanham o processo desapropriatório representam acréscimos elevados em 'organização agrária'. Em alguns anos os gastos com essa conta chegaram a atingir mais que o dobro dos dispêndios com 'organização agrária'.

Tabela 15

Quadro Resumo das Despesas com a Política Fundiária

1996-2001

Anos	Em Milhões de Reais de 2001(*)			
	Organização Agrária	Títulos da Dívida Agrária	Sentenças Judiciais	Total
1996	2.044,0	183,0	445,0	2.672,0
1997	2.059,0	1.652,0	420,0	4.131,0
1998	2.151,0	593,0	110,0	2.854,0
1999	1.284,0	1.049,0	102,0	2.435,0
2000	1.206,0	752,0	41,0	1.999,0
2001	1.326,0	720,0	2,0	2.051,0

Fonte: MF/STN

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. A análise do gasto público em Agricultura mostrou que houve uma queda da participação relativa da agricultura no dispêndio total da União quando se compara a década de 80 com os gastos na década de 90. Porém, em valores absolutos, se gastou mais nos anos 90 do que na década de 80. Com relação aos anos 2000 e 2001, os dispêndios na função agricultura são menores do que os observados nos últimos 16 anos. Esta redução de dispêndios ocorreu nas políticas de crédito rural e de sustentação de preços e renda, onde os países que protegem suas agriculturas concentram mais seus gastos. Pela nova lei agrícola americana (FARM BILL, 2002), a previsão é de um dispêndio com subsídios de US\$108,69 bilhões, no período 2002 a 2007 (COELHO, 2002), que representa muitas vezes mais o que o Brasil gasta em toda a função 'agricultura'.
2. Os gastos médios dos estados em termos relativos, em agricultura em 2001, seguem um pa-

- drão próximo ao da União – enquanto o dispêndio relativo da União em agricultura em 2001 representava 1,13%, o dos estados na média foi de 1,20%. Porém, em valores absolutos, a União gasta mais de três vezes o que gastam os estados.
3. O Brasil não se encontra bem posicionado em relação a outros países da América Latina e o Caribe em relação à proporção desejada do gasto público em agricultura. No Brasil, esta proporção está muito abaixo daquela que seria recomendada pelo chamado ‘índice de orientação agrícola’, elaborado a partir da participação da agricultura no PIB. Segundo esse indicador, utilizado pela FAO, o governo deveria gastar em agricultura cerca de oito vezes mais do que atualmente gasta.
 4. A principal razão da queda do gasto público em agricultura é a mudança introduzida pelo governo em relação aos instrumentos de política agrícola, como crédito rural e política de preços e estoques. Como foi mostrado em outros trabalhos, no crédito rural, a participação do governo se dá através da equalização de taxa de juros. Na política de preços e estoques, as atribuições destas foram passadas em grande parte para a iniciativa privada. Deste modo, o trabalho mostrou que atualmente os dispêndios com essas políticas é pouco expressivo quando comparado aos anos 90. Os acontecimentos ocorridos neste ano com alguns alimentos básicos, especialmente milho e arroz, evidenciam a necessidade de o governo voltar a ter para produtos básicos estoques estratégicos previstos em lei, que garantam uma estabilidade do abastecimento quando da falta de produtos no mercado.
 5. A nova sistemática das contas públicas, vigente a partir de 2000, possibilitou melhor compreensão e transparência do gasto público, além de permitir uma vinculação entre os programas do Plano Plurianual com os do orçamento da União. Porém, persistem problemas que pervertem a nova metodologia, ao permitir que certos programas contenham ações de difícil mensuração e que não guardam nenhuma relação entre si, como é de se esperar de um programa.
 6. Finalmente, a análise dos dispêndios com a política fundiária mostrou, entre outros pontos, que

apesar dos esforços que têm sido feitos, num período de 34 anos foram dispendidos R\$ 23,53 bilhões, o que, dada a magnitude do problema agrário, é um valor que se situa aquém do que seria necessário. Nos últimos anos, como no período 1994 a 1998, houve uma clara opção de priorizar a questão agrária, o que se percebe pelos valores alocados nessa área. Já nos anos mais recentes (1999 a 2001), houve uma queda pela metade em relação aos gastos nos anos anteriormente mencionados. Outro ponto é que as despesas com ‘organização agrária’ são usualmente vistas apenas do lado dessa função, esquecendo-se de que outras despesas como os resgates de Títulos da Dívida Agrária e os compromissos com sentenças judiciais, não estão computados na conta de ‘organização agrária’. Entretanto, essas despesas em alguns anos praticamente dobram os custos da política fundiária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANUÁRIO DO CRÉDITO RURAL. Brasília: Banco Central do Brasil, 2001. Disponível em: www.bcb.gov.br
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Relatório de Atividades, Vários Anos. (Mimeo)
- _____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Informações do Balanço Geral da União. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br
- _____. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional. 2002. Disponível em: www.integracao.gov.br
- _____. Ministério de Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União*. Brasília: MTO, 2001.
- CLIMACO, C. – Agronegócios – Diagnósticos e Tendências – Livro 2: O segmento fornecedor agrícola. São Paulo, Série BM&F, 2002.
- COELHO, C.N. A Lei agrícola americana de 2002 e o comércio mundial. *Revista de Política Agrícola*, abr./jun. 2002.
- FERREIRA, B. *Informações sobre acompanhamento da política fundiária*. IPEA, Em fase de publicação em Boletim de Políticas Sociais nº 6, 2002.
- GASQUES, J.G. Gasto público para o desenvolvimento agrícola e de áreas rurais: o caso do Brasil: informe final. SEMINÁRIO

GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Santiago, 28 a 31 de Agosto del 2001. Santiago (Chile), 2001.

_____. *Gastos públicos na agricultura*. Brasília: IPEA, mar. 2001. (Texto para discussão, 782).

_____. VILLA VERDE, C. M. 30 anos de dispêndios da união com política fundiária. Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO. SEMINÁRIO REFORMA AGRÁRIA – PERSPECTIVAS PARA O SÉCULO XXI, Brasília, 17 e 18 de dez. 1998.

_____. VILLA VERDE, C. M. Recursos para a agricultura e orientação dos gastos públicos. In: *Perspectivas da Economia Brasileira*. Brasília: IPEA, 1991.

_____. VILLA VERDE, C. M.; SILVA, Enid R. Gastos públicos na agricultura: estrutura e resultados. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 26º. *Anais...* Fortaleza, Ceará, 01 a 05, ago. 1988. p. 224-246.

GAZETA MERCANTIL. Caderno sobre Agribusiness, página B-16, 22 de out. 2002.

GORDILLO DE ANDA, G. Um novo contato de cidadania. In: TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W. (Orgs.). *Combate à fome e à pobreza rural*. São Paulo: Instituto de Cidadania, 2002.

KERRIGAN, R.G. Gastos público hacia el sector agrícola y desarrollo de las areas rurales: tablas por países. FAO, SEMINÁRIO GESTIÓN DEL GASTO PÚBLICO PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. 28 al 31 de Agosto del 2001. Santiago (Chile): FAO, 28 al 31 de Agosto del 2001.

REZENDE, G. C. A evolução da política de preços mínimos na década de 1990. In: *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2001.

VILLA VERDE, C. M. Modificações recentes na política de garantia de preços mínimos. In: *Transformações da Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2001.

O financiamento da previdência rural: situação atual e perspectivas

Guilherme Costa Delgado*

Resumo

Este trabalho tenta demonstrar a existência estrutural de uma necessidade de financiamento da Previdência Rural ao redor de 1% do Produto Interno Bruto, e que isto não pode ser encarado como problema, mas solução de política social a uma situação de grave risco social. Por sua vez, o financiamento deste déficit deve ser feito mediante recurso às fontes tributárias da seguridade e não às fontes contratuais contributivas do setor urbano, como se faz atualmente.

Palavras-chave: previdência rural, financiamento, seguridade social; política social.

Abstract

This paper tries to demonstrate the structural need of financing Rural Social Welfare with approximately 1% of the Gross Domestic Product, showing that rather than being faced as a problem, this should be seen as a solution for a social and political situation of high social risk. On its turn, this deficit should be financed by the resources of the social security taxable sources and not by the contributive contractual resources of the urban sector; the practice that is being adopted.

Key words: rural social welfare; financial; social welfare; social politics.

ANTECEDENTES

O subsistema da Previdência Rural distingue-se pelo caráter especial de suas regras de acesso e atribuição de direitos e obrigações pelo público-alvo específico e também pela maneira diferenciada de financiar o pagamento dos seus benefícios. Desde sua origem, o chamado Funrural caracterizou-se como subsistema de transferência de renda, ainda que, a partir de 1991 (Lei de Custo e Benefícios da Previdência Social), tenha requerido formalmente alguma contribuição dos seus participantes que, como se verá adiante, é muito pequena em relação às despesas com os benefícios.

O financiamento previdenciário rural¹, desde a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), apóia-se em duas estruturas distintas de contribuição em termos de bases e procedência setorial dos recursos. A primeira fonte, que é a mais conhecida, mas não a mais importante, é a contribuição sobre a comercialização da produção rural, inicialmente fixada em 2%. A segunda fonte, menos conhecida, mas que foi efetivamente a base contributiva fundamental para o sistema que então se estruturava, é a vinculação de 2,4% da contribuição incidente sobre a folha de pagamento

* Doutor em economia pela Universidade de Campinas (SP) e pesquisador do Ipea (Brasília).

¹ As experiências mais antigas de constituição de fundos para financiamento da assistência e previdência rural são pouco significantes do ponto de vista de sua eficácia. Devem-se destacar, entretanto, as iniciativas anteriores ao Prorural, as do Serviço Social Rural (Lei nº 2.613, de 23/09/55, artigos 6º e 7º, que vinculava recursos da folha de pagamento das empresas agroindustriais rurais e urbanas ao orçamento do SSR); e a Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), que vinculava apenas recursos de contribuição rural para o então constituído Fundo de Previdência e Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural).

das empresas urbanas para financiamento dos benefícios previdenciários e de saúde previstos no Prorural/Funrural (Lei Complementar nº 11, de 25 de março de 1971, art. 15, II). Essa segunda fonte, que é uma transferência vinculada, foi até 1989 a base de financiamento do Funrural.

Originariamente, o sistema de previdência do Prorural/Funrural não exigia contribuição específica do trabalhador rural, sob a forma do desconto padrão em folha de pagamento. Essa modalidade de contribuição passou, a partir de 1991, a ser exigida dos trabalhadores avulsos, mas continuou a ser facultativa para o segurado especial – “produtor, parceiro, meeiro e arrendatário rural, o garimpeiro, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam atividades individualmente ou em regime de economia familiar...” (Lei nº 8.212/91, art. 12, item VII).

O segurado especial ou o agricultor em regime de economia familiar, segundo o critério constitucional definido anteriormente, passa também, com a Lei de Custeio (Lei nº 8.212/91), a ser formalmente contribuinte do sistema, haja vista que se mantém a contribuição sobre comercialização primária e presume-se que esta seria paga pelo agricultor familiar. Na verdade, essa presunção formal não se coaduna com a realidade da maioria esmagadora dos segurados especiais, oriundos de um regime de economia familiar. Este se caracteriza historicamente no Brasil como espaço que alberga majoritariamente o contingente de agricultores de subsistência que, por não produzirem excedente, ou ainda por gerarem exíguos excedentes, são virtualmente incapazes de contribuir ou de serem tributados com base no valor de sua comercialização primária.

ESTRUTURA ATUAL

A estrutura de contribuições e mecanismos de financiamento que seriam criadas ou recriadas a partir da Constituição de 1988 contempla três fon-

tes de arrecadação designadas implicitamente para financiar o subsistema de Previdência Rural, a saber:

- a) a contribuição sobre a folha de pagamento do setor rural (do empregador rural, dos autônomos e dos empregados formais);
- b) a contribuição sobre a comercialização da produção primária do segurado especial, originariamente, e depois de pessoas físicas e jurídicas rurais; e,
- c) o acesso à contribuição urbana como forma suplementar para financiar as necessidades de financiamento da Previdência Rural.

Cada uma dessas fontes vem sofrendo modificações de alíquotas e da própria conceituação de contribuinte, desde sua implantação a partir da Lei de Custeio da Previdência (Lei nº 8.212/91), passando por sucessivas alterações que podem ser resumidas como se segue:²

1. O segurado especial, em todas as mudanças na legislação desde 1991, foi somente taxado legalmente sobre a comercialização primária da produção, e sua alíquota variou de 3%, em 1991 (Lei nº 8.212), a 2,2%, em 1994 (Lei nº 8.861). Houve tentativa de instituir contribuição independente e individual ao segurado especial, mas o próprio governo voltou atrás, retirando o projeto do Executivo, apresentado ao Congresso em meados de 1999, e retirado no final desse mesmo ano.
2. A contribuição patronal rural, que originariamente, de acordo com a Lei de Custeio, incidia sobre a folha de pagamento, passou a incidir, tanto para pessoas físicas (1993) quanto para pessoas jurídicas (Lei nº 8.870/94), sobre a comercialização da produção, com alíquotas máximas variando nesse período entre 2,2% e 2,7%. Atualmente, a partir da Lei nº 10.255 de junho de

Essa presunção formal não se coaduna com a realidade da maioria esmagadora dos segurados especiais, oriundos de um regime de economia familiar. Este se caracteriza historicamente no Brasil como espaço que alberga majoritariamente o contingente de agricultores de subsistência

² Para uma descrição mais detalhada da legislação sobre contribuições previdenciárias rurais, ver Delgado (1997, p. 31-34).

2001, a agroindústria passou (ou voltou) a contribuir sobre a comercialização para a Previdência Rural, com alíquota específica de 2,5%.

3. A contribuição sobre folha de pagamento salarial ficou restrita aos empregados (não aos empregadores) do setor rural formal e aos autônomos que não são segurados especiais. Essa fonte é financeiramente insignificante, como se verá adiante.
4. Principal fonte de financiamento rural, a contribuição patronal urbana não mais aparece em lei, como por ocasião da criação do Prorural-Funrural (1971), quando era explícita a vinculação de um adicional de 2,4%, acrescido à alíquota global dos empregadores urbanos, para compor a base de recursos do Funrural.

Essa vinculação formal não mais existirá nas regras adaptativas da Previdência Rural ao regime da Constituição de 1988. A Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989, em seu artigo 3º, fixa as novas alíquotas para as empresas, elevando-as de 18,2% para 20% sobre a folha de pagamentos salariais das empresas. Essa mesma lei formaliza as desvinculações em seu parágrafo 1º do artigo 3º: “A alíquota de que trata o inciso I abrange as contribuições para o salário-família, para o salário-maternidade, para o abono anual e para o Prorural, que ficam suprimidos a partir de 1º de setembro, assim como a contribuição básica para a Previdência Social”.

Mesmo inexistente na norma legal, a vinculação de recursos da contribuição urbana continua pre-

sente, embora implícita, no orçamento da Previdência Social. Tendo havido aumento expressivo da despesa com benefícios e não-criação de novas fontes de financiamento, a vinculação da contribuição urbana continuou implicitamente a financiar parte do déficit da área rural, ainda que sem possibilidade de equacioná-lo. Isto porque, sendo o fluxo orçamentário do subsistema estruturalmente deficitário, o seu financiamento dependerá em primeira instância da arrecadação urbana e somente quando esta se revelar insuficiente é que será requerida a complementação do Tesouro (Ver dados da Tabela 1).

A ESTRUTURA ORÇAMENTÁRIA ATUAL

O que se pode interpretar das fontes de arrecadação discriminadas na Tabela 1, relativamente ao período 1993/2000, ganha significado quando estas são comparadas às despesas com benefícios previdenciários no período, constatando-se, então, que as “necessidades de financiamento” e as fontes reais de financiamento do sistema guardam enorme diferença.

No período 1993/2000 analisado, as “fontes legais” de arrecadação rural variam em valores correntes do mínimo de R\$ 12,90 milhões ao máximo de R\$ 912,0 milhões, que representam algo em torno de 8%, no mínimo, e 9,5%, no máximo, dos recursos dispendidos com pagamento de benefícios.

Nesse subsistema haverá, portanto, uma “necessidade de financiamento” em torno de 90% de

suas despesas, que serão cobertas por dois tipos de transferências: i) internas ao próprio sistema previdenciário, assumindo-se a permanência da vinculação de recursos do setor urbano para o setor rural; ii) externas ao sistema previdenciário, mas no âmbito do sistema de seguridade social.

A estrutura do orçamento setorial da Previ-

Tabela 1
Esquema do Orçamento Setorial
Brasil, 1993-2000

	(R\$ milhões correntes)							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Arrecadação legal.	12,9	422,8	685,2	842,5	965,6	895,4		912,0
- Comercialização	6,0	261,9	453,2	526,4	636,8	530,2	N.D.	912,0
- Folha de Salário	6,9	160,9	232,0	316,1	328,8	365,2		
II. Despesa c/Benef. Prev.		4.385,1	7.492,1	8.210,9	8.168,4	9.075,8	9996,8	10.870,6
- Benef. Assist. Rural		453,4					1163,0	1.355,9
			757,3	841,3	1.174,8	1.035,1		
- Total		4.838,5	8.249,4	9.052,2	9.343,2	10.110,9	11.159,8	12.226,5
III. Necessidade de Financiamento do Subsist. Rural.	187,8	4.415,7	7.564,2	8.209,7	8.377,6	9.215,5	N.D.	11.314,5
Financ. como Proporção do PIB (%)	1,33	1,26	1,17	1,05	0,96	1,01		N.D.

Fonte: MF/STN

(*) Valores deflacionados pelo IGP-DI da FGV

dência Rural (Tabela 1) evidencia, para o que ora nos interessa analisar, uma “necessidade de financiamento” desse subsistema previdenciário que se situa no nível de 1,33% a 1,0% do PIB entre 1993 - 2000 (ver Tabela 1). Esse nível de “necessidade de financiamento”, embora levemente cadente entre 1993 e 2000, apresenta certa estabilidade de longo prazo, visto que se origina de parâmetros estruturais – as novas regras constitucionais da Previdência Rural aplicadas a partir de 1992 (salário mínimo como piso de benefícios) e as variáveis demográficas que a estas regras estão associadas.

O custo fiscal de algo em torno de 1,0% do PIB precisa ser explicitamente assumido como ônus fiscal de longo prazo. Sua forma de financiamento precisa ser explicitada e conceituada, sem o que o subsistema da Previdência Rural não fica claramente legitimado nos orçamentos públicos.

Essa introdução explicativa da “necessidade de financiamento” do subsistema da Previdência Rural requer que demonstremos para o futuro algo que está assumido como já conhecido para o passado, em dois aspectos essenciais: 1) que haverá uma necessidade de financiamento do subsistema no longo prazo ao redor de 1% do PIB; 2) que esse déficit, uma vez demonstrada sua magnitude e persistência, precisaria ser financiado equânimamente, e portanto diferentemente da forma atual pela qual é financiado.

Estas duas questões serão tratadas nas seções de números três e quatro deste trabalho, e finalmente reservamos à quinta seção – “Conclusões e Recomendações” – uma proposta determinada para resolver o financiamento desse subsistema, recorrendo ao princípio do orçamento da seguridade social, sugerindo algumas modificações nas regras atualmente vigentes.

Tendências e causalidades: a situação atual e futura do orçamento da Previdência Rural.

A Tabela 1 evidencia de maneira implícita a situação deficitária do orçamento da Previdência Rural

depois que foram aplicadas as regras das Leis de Custeio e Benefício (8.212/91 e 8.213/91) regulamentares dos princípios constitucionais da seguridade social da Constituição de 1988. É evidente também pelos dados da Tabela 1 que há um desequilíbrio estrutural entre os fluxos de despesa e receita, sendo o primeiro componente o fator principal desse desequilíbrio. Mas, como toda tabela, esta também é incapaz de explicar causalidades.

Dissecando os dados da Tabela 1, veremos que é apenas a contribuição sobre a comercialização primária do segurado especial e demais pessoas físicas e jurídicas do setor rural a fonte de receita específica desse subsistema previdenciário (Constituição Federal, art. 195). Embora haja também uma pequena parcela de recursos pagos pelos trabalhadores formais, essa na realidade não se insere nas regras específicas da Previdência Rural, que abarca o chamado regime de economia familiar.

Contudo, mantivemos as duas fontes de contribuição – sobre comercialização e sobre folha salarial – como um todo de arrecadação rural, haja visto que no período 1993-2000 há várias mudanças na legislação (ver Tabela 1), que levam o sistema virtualmente a consolidar essas duas fontes em uma única.

Podemos, portanto, assumir que a receita de comercialização oriunda das alíquotas entre 2,1% e 2,5% sobre o valor da comercialização primária, somada à contribuição sobre a folha de salário no período 1993-2000, arrecadaram algo em torno de 10% do valor das despesas com benefícios.

Tomando simplesmente a diferença do gasto com benefícios em comparação com o arrecadado com as contribuições, concluiríamos que a situação atual apresenta uma necessidade de financiamento estável, ao redor dos 90%, tendo a despesa evoluído com crescimento de 152%, entre 1994 e 2000, e a receita crescido no mesmo período, também em termos nominais, em 115%.

Para se projetar a situação futura desse subsistema, mantidas todas as suas regras atuais de fun-

O custo fiscal de algo em torno de 1,0% do PIB precisa ser explicitamente assumido como ônus fiscal de longo prazo. Sua forma de financiamento precisa ser explicitada e conceituada, sem o que o subsistema da Previdência Rural não fica claramente legitimado nos orçamentos públicos

cionamento, há que se considerar os seguintes aspectos:

- 1) do lado da arrecadação pode-se simplesmente aplicar a mesma taxa média de crescimento do período 1993-2000; ou alternativamente projetar-se uma dada taxa de crescimento para o Valor Bruto de Produção Agropecuária e sobre esta base aplicar uma alíquota legal;
- 2) do lado da despesa com benefícios, a projeção que importa é a do estoque de benefícios em manutenção, cujo fluxo positivo é materializado pelas concessões de benefícios, de conformidade com as regras existentes, e cujo fluxo negativo depende da saída por morte de aposentados e pensionistas e/ou cancelamento de benefícios irregulares.

As pressuposições que são feitas relativamente à arrecadação são aquelas que se coadunam com as regras constitucionais vigentes. Evitamos introduzir uma hipótese de contribuição individual compulsória para todos os segurados especiais, de 2,1% sobre o salário mínimo, conforme tentativa do governo federal abandonada, pelo fato de se chocar frontalmente com o princípio constitucional dos direitos sociais reconhecidos aos agricultores pobres do regime de economia familiar (sem capacidade contributiva). Essa contribuição seria cobrada dos cerca de 16 milhões de pessoas da População Economicamente Ativa (PEA) rural que aparecem como não contribuintes para regimes da previdência.

Usando, para simplificar as duas hipóteses de arrecadação, taxas de evolução de arrecadação

entre 1993-2000 e, em segunda instância, supondo evasão fiscal zero; e também utilizando a mesma taxa de evolução do estoque de benefícios em manutenção entre 1993 e 2000, geramos para o período 2001/2005 o seguinte orçamento do subsistema da Previdência Rural, conforme Tabela 2.

Observe-se que, do lado da receita previdenciária relativa à comercialização agropecuária, temos dois cenários: o primeiro consiste em projetar-se para o quinquênio 2001-2005 a mesma taxa de crescimento de receita observada no período 1994-2000; a segunda pressuposição, de forma ultra-otimista, prevê a eliminação da evasão fiscal que ocorreria na cobrança de contribuição sobre a comercialização. Assume-se ainda um pressuposto de crescimento da base fiscal (Valor Bruto da Produção Agropecuária de 5% a.a.). A primeira suposição deixaria a situação orçamentária inalterada pelo lado da receita e praticamente não alteraria a “necessidade de financiamento” do orçamento, se aplicássemos à despesa com benefícios do período 1995-2000 o mesmo critério de projeção utilizado para a arrecadação.

O segundo critério é aquele que é adotado no item I.2 da Tabela 2. O valor da produção primária crescerá a 5% ao ano e a evasão fiscal (a parcela de produção primária que não paga a contribuição sobre comercialização) cairá a zero.

Observe-se que aplicado este critério bastante otimista, a receita de contribuição potencial se ampliaria no quinquênio 2001-2005, sendo em média, em termos reais, 60% maior que a média efetiva do período precedente (1995-2000). Contudo, esse aumento

de receita afetaria em pouco a necessidade de financiamento, que se reduziria em apenas 4% no período 2001-2005.

Por outro lado as variáveis demográficas que conformam o estoque de aposentados e pensionistas rurais não devem ter sofrido alteração significativa no período 2001-2005, de sorte que, ao projetar-

Tabela 2

Estrutura do Orçamento da Previdência Rural com e sem Evasão Fiscal e com Despesas Incrementais à Taxa (1993-2000)

Brasil, 2001-2005

	Reais Constantes (média 2001)				
	2001	2002	2003	2004	2005
I. Arrecadação					
1. Taxa Histórica (1993-2000)	966,2	1.003,5	1.041,6	1.081,2	11.22,2
2. Potencial sem Evasão - alíquota 2,5% (VBP) cresce 5% ao ano).	1.525,0	1.601,4	1.681,5	1.765,5	18.53,8
II. Despesa					
1. Taxa Histórica - (1993-2000)	16.380,0	16.805,9	17.242,8	17.691,1	18.151,1
III. Déficit estrutural					
1. Necessidade de financiamento	15.413,3	15.802,4	16.201,2	16.609,9	17.028,9
2. Necessidade de financiamento	14.855,5	15.204,5	15.561,3	15.925,6	16.297,3

Fonte: Elaboração própria

Obs: O ponto de partida para cálculo do Valor Bruto da Produção Agropecuária é o valor das receitas agropecuárias do Censo Agropecuário de 1996.

mos uma taxa de crescimento com base no observado durante o período 1995-1999, estamos fazendo uma suposição bastante verossímil. Isto posto, aplicando-se essa taxa de 3,3% ao estoque de benefícios de 2000, geramos a série 2001/2005 da linha de despesas, pressupondo salário mínimo constante em termos reais.

Feitas as devidas deduções, apuramos uma “necessidade de financiamento média” no período 2001/2005, também na segunda suposição (evasão fiscal zero), que é apenas ligeiramente inferior à observada no quinquênio anterior (1995-2000): 4% menor.

Do exposto pode-se concluir que o subsistema Previdenciário Rural apresenta uma necessidade estrutural de financiamento ao redor de 1% do PIB, que precisaria ser explicitamente financiada de forma distinta da que tem sido operada no último quinquênio. Mas esta já é a segunda hipótese que nos propusemos demonstrar neste texto e que será objeto de explicitação na próxima seção.

EQUIDADE NO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS MÍNIMOS

Pelos dados da Tabela 1, ficou evidenciado um desequilíbrio orçamentário entre 1,0% e 1,3% do PIB brasileiro. Por sua vez, quando assumimos as suposições de crescimento contínuo do Valor da Produção Agropecuária (5% ao ano) e evasão fiscal zero (Tabela 2), ainda assim as projeções desse desequilíbrio se situaram um pouco abaixo, mas permanentemente em torno de 1% do PIB.

Esse indicador – necessidade de financiamento estável – nos revela que existe uma incapacidade de auto-financiamento desse sistema para as regras de contribuição e benefícios vigentes. Por outro lado, sendo os benefícios pagos em valor do salário mínimo, segundo as regras da seguridade social inscritas na Constituição de 1988 e mantidas na Emenda 20/98, devemos considerá-las como politicamente legítima-

das e, pelas avaliações técnicas que temos realizado, também eficazes para atingir os objetivos de proteção social e combate à pobreza entre os idosos, inválidos e viúvos(as), a quem estas regras se destinam.

Isto posto, o valor dos benefícios pagos na Previdência Rural caracteriza-se para todos os efeitos como um bem social (ou um bem público), cujo pagamento não é lícito, em geral, que seja requerido dos seus usufrutuários sem excedentes, haja visto

serem estes, em sua grande maioria, agricultores pobres, com baixos excedentes ou simplesmente produtores do setor de subsistência.

Em razão dessa condição, a Constituição (Art.195) desonerou implicitamente esses agricultores pobres de contribuir para a Previdência Rural, mas lhes reconheceu os direitos sociais de aposentadoria ou pensão (art. 201, § 7º, item II), tão somente pela exigência de comprovação de tempo trabalhado pretérito (Lei de Benefícios), além, evidentemente, dos eventos geradores de direito (idade, invalidez, viuvez, maternidade etc.).

Toda essa explicação conceitual das regras e dos recursos da Pre-

vidência Rural tem sentido para caracterizar a necessidade de financiamento que estimamos na Tabela 2. Este valor dos benefícios previdenciários que não é financiado por contribuições rurais pode, por presunção, se constituir na parcela dos gastos com benefícios a agricultores de subsistência ou a agricultores produtores de baixos excedentes comerciais, insuspectíveis de uma taxa eficiente e justa. Portanto, esse déficit que se caracteriza como a contrapartida financeira de um direito (bem) social, deve ser assumido pelo conjunto da sociedade. Não deve, do ponto de vista de equidade fiscal, ser assumido pelos contribuintes urbanos, como tem sido a regra implícita na execução orçamentária do Tesouro Nacional em sua relação com o INSS. Mas pelas fontes tributárias ou quase-tributárias que caracterizam várias das contribuições sociais integrantes do orçamento da seguridade social.

Isto posto, o valor dos benefícios pagos na Previdência Rural caracteriza-se para todos os efeitos como um bem social (ou um bem público) cujo pagamento não é lícito, em geral, que seja requerido dos seus usufrutuários sem excedentes, haja visto serem estes, em sua grande maioria, agricultores pobres, com baixos excedentes ou simplesmente produtores do setor de subsistência

Os desequilíbrios do sistema INSS

Até 1995, as despesas com benefícios previdenciários do INSS estiveram aquém da arrecadação líquida do sistema previdenciário. Somente a partir de 1996, surge o déficit nessa relação que corresponde a 0,02% do PIB em 1996, 0,36% em 1997, 0,99% em 1998 e pouco acima de 1,0% em 1999.

O financiamento desse déficit global do sistema tem sido coberto pelo conjunto de transferências do orçamento da seguridade social, como de resto é da estrutura conceitual e legal do próprio orçamento da seguridade social, instituído pela Constituição de 1988.

O aparecimento de uma necessidade de financiamento da Previdência Rural, entre 1,3% e 1,0% do PIB no período 1993-2000 (ver Tabela 1), é certamente um dos fatores causais desse desequilíbrio financeiro no sistema do INSS, que contudo não tem e não poderia ter a conotação de déficit no orçamento da seguridade social, haja visto que este foi construído para suprir, mediante contribuições quase tributárias, as demandas não auto-financeáveis do sistema.

Por outro lado, a execução financeira do orçamento de benefícios e arrecadação líquida do INSS somente permite que esse sistema acesse os fundos tributários da seguridade social quando surtem os déficits globais do sistema, portanto a partir de 1996.

Ora, vimos pelos dados da Tabela 1 que, mesmo antes de 1996, a Previdência Rural apresentava uma “necessidade de financiamento” um pouco acima de 1,0% (um ponto percentual do PIB), sem que por isto acessasse os fundos suplementares da seguridade social. Mesmo a partir de 1996, como se observa, o déficit do sistema previdenciário total é inferior a 1,0% (um ponto percentual) nos anos de 1996 e 1997, somente ascendendo a 1,0% em 1998 e 1999. Do exposto, depreende-se que a forma de financiamento do déficit do INSS somente excepcionalmente (anos de 1998 e 1999) permite, aproximadamente, realizar transferências líquidas quase tributárias do orçamento da seguridade social para cobrir as necessidades de financiamento da Previdência Rural. Em todo o restante da série e

principalmente quando houver diminuição e ou liquidação do déficit total do INSS, esta forma de financiamento significará que a “necessidade de financiamento” da Previdência Rural fica ou ficará integralmente atribuída às contribuições do setor urbano do sistema previdenciário.

Isto posto, parece-nos haver aqui uma distorção distributiva que compromete no longo prazo a legitimidade dos princípios de universalização de direitos sociais na Previdência Rural.

Como já vimos anteriormente (seção 3 – item 3.1), há uma necessidade de financiamento estrutural neste subsistema de algo em torno de 1,0% do PIB cuja causa é claramente a insuficiência das fontes constitucionais de contribuição face aos direitos universais garantidos também pela norma constitucional.

Ora, essa situação de desequilíbrio estrutural vem sendo atendida mediante transferências internas dentro do próprio INSS, o que implica em onerar o(s) contribuinte(s) urbanos do sistema e não os contribuintes das contribuições sociais (sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre a movimentação financeira), que são, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, responsáveis pelo financiamento dos direitos sociais inscritos no conceito da seguridade social na Constituição Federal (Arts. 194 a 204).

A forma atual de financiamento da Previdência Rural contém vício distributivo porquanto remete aos trabalhadores e empregadores do setor urbano a responsabilidade fiscal de prover financiamento dos direitos sociais dos trabalhadores rurais muito pobres. Mas essa responsabilidade é atribuível, no próprio conceito constitucional da seguridade social ao conjunto da sociedade (Art. 195), e principalmente às contribuições de natureza tributária que cumprem o papel de financiar os serviços não autofinanceáveis da Previdência, da Saúde e da Assistência Social.

CONCLUINDO COM RECOMENDAÇÕES

A forma correta de financiar direitos sociais não é apenas uma questão técnica, de finanças públicas, mas também de equidade distributiva e de política social equilibrada entre atores participantes do espaço público. Neste sentido, visualizamos si-

multaneamente, na forma atual de financiamento da Previdência Rural, um equívoco distributivo, qual seja o de trabalhadores pobres do setor urbano financiarem trabalhadores mais pobres do setor rural; como também um problema de conflito potencial entre as representações dos trabalhadores urbanos e dos trabalhadores rurais no sistema da Previdência Social. Portanto, corrigir essa forma de financiamento é crucialmente importante para uma melhoria dos padrões de formulação e gestão da política social.

A pretensão deste texto não é a de propor alterações na sistemática atual do orçamento da seguridade social, ou menos ainda na tributação social geral e na sua repartição. Isto é um assunto que merece sério reexame, mas não aqui neste limitado escopo.

Contudo, não nos parece confortável apenas apontar incorreções nos sistemas, sem sugerir pistas concretas para o seu equacionamento, ainda que restrito.

Isto posto, parece-nos que o problema do incorreto financiamento do desequilíbrio da Previdência Rural poderia perfeitamente ser equacionado, nos marcos vigentes das finanças públicas, segundo duas alternativas que têm em comum uma ligação entre “necessidade de financiamento” e acesso às contribuições quase tributárias da seguridade social.

A primeira solução é a vinculação orçamentária pura e simples da “necessidade de financiamento da Previdência Rural” com a receita de contribuições sociais, de caráter quase tributário (contribuição sobre o faturamento, contribuição sobre o lucro líquido e contribuição sobre a movimentação financeira).

A segunda solução é mais sofisticada, mas no fundo produziria os mesmos resultados ou resultados muito semelhantes. Neste caso se deveria redefinir o conceito de contribuições setoriais, legalmente atribuíveis à Previdência Rural, ampliando a base fiscal, e por esta razão as pessoas físicas e jurídicas do setor rural e do chamado *agribusiness*. Portanto, como essas contribuições já são cobradas (e recolhidas), não haveria aumento de tributação, mas sim o reconhecimento de direito de uma outra base fiscal financiadora da Previdência Rural, diferentemente da estreita base legal hoje vigente, que é o valor primário da produção agropecuária.

Essa segunda solução requereria um exercício de quantificação que demonstrasse a suficiência desses recursos para o objetivo que se persegue, que portanto demandaria o acesso a uma base de dados fiscais, algo ainda não disponível.

Mas por vias indiretas é possível estimar, a partir do valor total atualmente arrecadado das três principais contribuições sociais – Contribuição Sobre o Lucro Líquido, Contribuição sobre o Faturamento e Contribuição sobre a Movimentação Financeira –, um volume entre 20% e 25% desses recursos, como provenientes dos complexos agroindustriais para frente e para trás do setor rural. Essa magnitude, se legalmente convertida em contribuição social à Previdência Rural, geraria aproximadamente os recursos compatíveis com a liquidação do chamado déficit da Previdência Rural. O exemplo numérico a seguir permite corroborar esta conclusão.

Tabela 3

Estimativa de Contribuição Potencial
Brasil, 1999-2000

	1999	2000
1. Contribuição sobre o faturamento (COFINS) como % do PIB.	0,7	0,8
2. Contribuição sobre o lucro líquido como Proporção do PIB (%)	3,2	3,5
3. Contribuição sobre o movimento financeira como proporção do PIB (%)	0,8	1,3
TOTAL (1+2+3)	4,8	5,6
Suposto recolhimento de 20% oriundo do agribusiness	0,96	1,1

Fonte: BNDES.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – (1993/2000). Brasília: MPAS/INSS.

CENSO AGROPECUÁRIO. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

DELGADO, Guilherme C. *Previdência rural* – Relatório de avaliação sócio-econômica. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, 478).

_____. *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: IPEA, set. 2000.

INFORME-SE SF. Brasília: BNDES-FINAME, nº. 29, jul. 2001.



Novos papéis do Estado

Planejamento econômico no Brasil: ainda um desafio

*José Honório Accarini**

Resumo

Este artigo tem por objetivo central analisar os desafios que ainda precisam ser superados para que o planejamento econômico de médio e longo prazos, no Brasil, possa servir de instrumento mais consistente para conferir maior eficiência à alocação de recursos públicos e orientar iniciativas e decisões dos agentes econômicos, visando promover nosso desenvolvimento de forma mais robusta e sustentável. Com esse propósito, o artigo apresenta, inicialmente, um sumário da evolução do planejamento econômico brasileiro, antes e depois da Constituição Federal de 1988, buscando identificar os fatores explicativos do relativo sucesso de alguns planos e das experiências fracassadas da maioria deles. Conforme se procura mostrar, a estabilização econômica e a sincronia entre o planejamento e sua execução, especialmente no tocante à liberação tempestiva de recursos, constituem condições necessárias para que os planos sejam bem sucedidos. De forma sintética, chega-se à conclusão de que, apesar da aparente tradição do planejamento econômico no Brasil, iniciado na década de 1930, há consideráveis desafios para que o planejamento cumpra o papel que dele se espera, alguns deles situados fora da esfera de atuação do Estado, a exemplo do impacto de crises internacionais, enquanto que outros decorrem de dispositivos constitucionais desalinhados com a moderna prática do planejamento, mas passíveis de alteração por lei complementar. Entretanto, a maioria dos desafios pode ser removida por medidas sob a integral alçada decisória do governo federal.

Palavras Chave: planejamento econômico no Brasil; plano plurianual; desafios do planejamento econômico no Brasil; Programa Brasil em Ação; Plano Avanço Brasil

Abstract

The central objective of this article is to analyze the challenges that must be overcome so that the economic planning of medium and long term, in Brazil, can be used as a more useful instrument for to promote better efficiency in the process of allocation of public resources, to guide initiatives and decisions of the economic agents and to reinforce the Brazilian economic development in a more robust and sustainable path. With this purpose, the article presents, initially, a summary of the evolution of the Brazilian economic planning, before and after the Federal Constitution of 1988 with the objective to identify the explanatory factors of the relative success of some plans and of the unsuccessful experiences of most of them. As we try to show, the economic stabilization and the synchronization among the planning and its execution, mainly the liberation opportune of resources, constitutes necessary conditions for the plans success. In a synthetic way, this article concludes that, in spite of the apparent tradition of the economic planning in Brazil, beginning in the decade of 1930, several challenges should be overcome before the planning can play its important role in the economic development process. Some of these challenges are out of the command of the government (impact of international crisis, for instance), while others represent constitutional obstacles to the economical planning under modern conception, but it is possible to change it by legal measures. However, most of those challenges can be removed by measures under control of the Federal Government.

Key words: Economic planning in Brazil; Plurianual Plan; challenges of the economic planning in Brazil; Brasil em Ação Program; Avanço Brasil Plan.

INTRODUÇÃO

A tese keynesiana, surgida no início da década de 1930, trazia como hipótese básica, comprovada pelo comportamento econômico da época, a idéia de que o mercado não era capaz de resolver todos

* Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo, professor de graduação e pós-graduação em cursos de Economia pura e aplicada, em Brasília. Autor de diversos livros e artigos nas áreas de Política Agrícola, Agronegócio, Planejamento Estratégico e Economia Aplicada. accarini@brturbo.com.br

os problemas econômicos de forma satisfatória, como supunham os economistas clássicos. Assim, sua proposta central era conferir nova trajetória ao processo de crescimento, por meio da intervenção do governo em fases de redução da atividade econômica em níveis socialmente intoleráveis, recompondo a demanda agregada.

Como não seria recomendável intervir de forma aleatória – mas com base em informações adequadas sobre o comportamento da economia e seus fatores determinantes, necessários à elaboração de planos e programas de ação, bem como ao seu acompanhamento, avaliação e, se necessário, revisão –, o planejamento econômico e a contabilidade nacional, também denominada contabilidade social, constituem herança keynesiana, dentre outros importantes desdobramentos, sobretudo nos campos da macroeconomia e das teorias de crescimento e desenvolvimento econômico.

Ao se avaliar o caso brasileiro pela época em que passou a vigorar o assim considerado primeiro plano de desenvolvimento (1939), constata-se que o Brasil possui tradição de aproximadamente cinco décadas de planejamento econômico, após descontados os onze anos (1980 a 1990) em que as ações governamentais não tinham por base efetiva ou legal um plano de desenvolvimento. Entretanto, numa análise mais detida, é forçoso concluir que ainda há consideráveis desafios para que o planejamento engendre os resultados que dele se esperam.

Para analisar o assunto, este artigo se divide em quatro itens. O primeiro traz uma síntese da evolução do planejamento no Brasil até o II Plano Nacional de Desenvolvimento. O segundo, trata do planejamento econômico após a Constituição Federal de 1988, abrangendo os dispositivos que o orientam e os resultados alcançados. No terceiro item se analisam os desafios do processo de planejamento econômico no Brasil – cerne deste artigo –, reservando-se o último item para as considerações finais.

EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: UM SUMÁRIO

Exatamente por constituir desdobramento da tese keynesiana, o planejamento econômico, no Brasil, teve início na década de 1930, período que marca a ruptura com uma estrutura econômica fortemente apoiada na agricultura, especialmente o café, e a passagem para uma nova fase, com a participação mais ativa do Estado na economia, usualmente denominada nacional desenvolvimentista. O governo passa a atuar de forma direta e indireta, estabelece o aparato legal-institucional para o desenvolvimento e cria ou mantém empresas estatais.

O Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, com vigência prevista para o período 1939-1944, pode ser considerado o marco inicial do planejamento no Brasil, não obstante ter sido mais uma listagem de obras públicas, acompanhada de estímulos à criação de indústri-

as básicas e, principalmente, de ações voltadas ao aparelhamento nacional – em face da Segunda Guerra mundial –, do que propriamente um plano de desenvolvimento. Um dos desdobramentos desse Plano foi a criação da Companhia Siderúrgica Nacional.

De 1944 a 1948 vigorou o Plano de Obras e Equipamentos, cuja elaboração foi precedida de duas missões técnicas norte-americanas – Missão Taub (1942) e Missão Cooke (1943) –, incumbidas do diagnóstico dos problemas brasileiros e da indicação de medidas para superá-los. Essas duas missões também tiveram importante papel na formação de técnicos brasileiros na área de planejamento.

Embora tenha representado avanço metodológico e analítico importante em relação ao Plano Especial, o Plano de Obras e Equipamentos vigorou apenas durante os dois primeiros anos, tendo em vista que o orçamento para viabilizá-lo, até então separado, passou a integrar o orçamento geral da República, devido a problemas econômicos.

O planejamento econômico, no Brasil, teve início na década de 1930, período que marca a ruptura com uma estrutura econômica fortemente apoiada na agricultura, especialmente o café, e a passagem para uma nova fase, com a participação mais ativa do Estado na economia, usualmente denominada nacional desenvolvimentista

Decorridos mais de dois anos do Governo Dutra (janeiro/1946 a janeiro/1951), foi proposto o Plano SALTE, abrangendo o período 1949-1953, mas aprovado somente em maio de 1950, faltando menos de nove meses para o término do mandato presidencial. Seu nome se associou às letras iniciais dos setores considerados prioritários: saúde, alimentos, transporte e energia. Foi o primeiro plano nacional elaborado sob regime democrático, mas num governo extremamente alinhado com a política externa norte-americana associada à Guerra Fria e comprometido com o ideário liberal, do que resultou o esgotamento das reservas cambiais acumuladas durante a Segunda Guerra mundial.

Embora tenham sido realizadas, no Governo Dutra, obras de infra-estrutura econômica (estradas, refinarias, início do aproveitamento hidroelétrico de Paulo Afonso e aparelhamento dos principais portos nacionais), o Plano SALTE também não obteve sucesso. Para tanto, contribuíram o descompasso entre os recursos previstos e os aplicados; a falta de controle e excessiva centralização de poderes no governo federal; o extenso prazo em que permaneceu sob discussão no Congresso Nacional; os problemas sociais, políticos e econômicos internos, bem como a falta de comprometimento com suas metas, por prever ações durante dois anos do mandato presidencial seguinte.

Sob a égide da política do governo americano de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países em desenvolvimento, foi criada, em 1951, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Ao lado de sua importância para o diagnóstico e conscientização sobre os principais problemas econômicos nacionais, a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, e do Conselho de Desenvolvimento para a Coordenação Econômico-Financeira, em 1956, constituem desdobramentos dos estudos e recomendações elaborados pela Comissão. Citado Conselho tinha por missão síntese estabelecer princípios orientadores e ações voltadas ao planejamento. De seus trabalhos e estudos resultou o Plano de Metas (1956/1961), concedendo prioridade a quatro setores: energia, transporte, agricultura e alimentação e indústrias de base.

Tendo inaugurado o emprego do planejamento indicativo – separação entre o que o governo deve fazer e o que apenas indica aos demais setores –, esse Plano alcançou relativo êxito na remoção de alguns pontos de estrangulamento ao desenvolvimento nacional, especialmente na área de transporte. Também, incentivou a industrialização da economia, mas deixou como conseqüências negativas desequilíbrios no Balanço de Pagamentos e uma herança inflacionária decorrente de déficits fiscais e suas seqüelas, da qual o País somente veio a livrar-se com o Plano Real.

Em 1962 foi criado o Ministério Extraordinário do Planejamento, responsável pela elaboração do Plano Trienal para o período 1963/1965. O combate à inflação fazia parte de suas prioridades, juntamente com a promoção de elevadas taxas de crescimento econômico e a melhoria da distribuição da renda. Tinha, portanto, objetivos econômicos e sociais, mas, prevendo reformas de base de difícil implementação, durou apenas cinco meses.

Em seguida foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG-1964/1966), enfatizando o planejamento numa economia de mercado, para diferenciar-se do planejamento das economias socialistas de então. Contudo, seus objetivos eram essencialmente os mesmos do Plano Trienal, acrescidos da criação de oportunidades de emprego e da correção dos déficits do Balanço de Pagamentos. A implementação desse Programa resultou em avanços na área econômica e na reativação do Ministério do Planejamento, extinto com o fim do Plano Trienal.

A primeira tentativa de planejamento de longo prazo no País ocorreu com o Plano Decenal (1967/1976), formulado sob inspiração do PAEG. Entretanto, esse plano não chegou a ser executado, tendo sido substituído pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/1970), com objetivos centrados na aceleração do processo de desenvolvimento econômico, combate à inflação, desenvolvimento social e na expansão das oportunidades de emprego. O sucesso desse plano na esfera econômica tem a mesma unanimidade que seu insucesso no campo social.

O Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970/1972) não é considerado propria-

mente um plano de desenvolvimento, mas um documento de intenções do governo federal, dando continuidade ao PAEG, com algumas inovações e correções. Sua meta-síntese era o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido até o final do século, por meio do crescimento acelerado da renda, desenvolvimento sustentado e integrado e fortalecimento da infra-estrutura.

O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (I PND), no período 1972/1974, deu continuidade às referidas metas e bases, mas inovou em termos de planejamento econômico na medida em que separava a estratégia de desenvolvimento de sua execução, para que não se repetissem inconsistências de tentativas anteriores. Ele estabelecia três objetivos, ao mesmo tempo claros e ambiciosos: inserir o País, em uma geração, na categoria das nações desenvolvidas; duplicar a renda *per capita* até 1980 e promover o crescimento do Produto Interno Bruto entre 8 e 10% ao ano.

Durante a implementação do I PND consolidou-se o processo de desenvolvimento do Centro-Sul do Brasil, expandiu-se a fronteira econômica e ocorreram as primeiras tentativas de industrializar o Nordeste. A redução das disparidades setoriais e regionais e a integração nacional foram perseguidas com ênfase, tendo ocorrido, também, relativa modernização da economia brasileira, tentativa de redução da dependência externa e, acima de tudo, expressivo crescimento econômico – fase conhecida como “milagre brasileiro” –, em que o mecanismo de indexação conseguiu viabilizar a chamada “convivência” entre inflação e crescimento.

O II PND (1975/1979), enfatizou investimentos em indústrias de base e a busca da auto-suficiência em insumos básicos, estimulou a pesquisa do petróleo, promoveu o programa nuclear, o Proálcool e a construção de hidrelétricas, cujo exemplo mais importante é Itaipu, denotando clara preocupação com a crise do petróleo, cuja reedição influenciou sobremaneira a elaboração do Plano e seus fracos resultados.

Na verdade, tendo surgido logo após o sucesso do I PND, este lhe condicionou o excessivo otimismo de que seria possível conviver com elevadas taxas de crescimento econômico mesmo com o expressivo aumento dos preços internacionais do pe-

tróleo, o que de fato não foi possível diante do declínio do desempenho da economia e do crescimento dos índices de inflação.

Apesar da impossibilidade de alcançar as ambiciosas metas estabelecidas, o II PND merece o crédito de ter sido o primeiro Plano de âmbito nacional em que o desenvolvimento sustentável foi inserido no processo de planejamento. Embora esse conceito somente viesse a ganhar *status* de destaque na II Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano, realizada em 1992 no Rio de Janeiro (Rio-92), o II PND já enfatizava a necessidade de buscar o desenvolvimento sem deterioração da qualidade de vida e sem devastação dos recursos naturais.

Elaborado durante a grave crise econômica que atingia o Brasil e a economia mundial, o III PND (1980/1985), também afetado pelo desgaste político do regime militar, fixou objetivos muito parecidos aos de seus dois antecessores (renda, emprego, distribuição, disparidades regionais, contas externas, inflação, etc.), mas não chegou a atingir nenhum deles. Além disso, ocorreu forte deterioração do Balanço de Pagamentos, aceleração inflacionária e, em termos de planejamento, considerável descrédito em sua efetividade e importância como ferramenta de governo.

Diante disso, o planejamento governamental foi profundamente esvaziado, transformando o III PND e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986) em documentos meramente formais. Durante os anos de 1980, denominada “década perdida”, o planejamento econômico desapareceu do cenário nacional na esfera do governo federal. Para isso também contribuíram fatores externos derivados da crise do petróleo, como a elevação das taxas de juros internacionais e a moratória do México, em 1982, fazendo com que a política econômica se concentrasse em mitigar as crises sociais e econômicas que se sucediam, quando se manifestaram as taxas de inflação mais elevadas da história brasileira.

Outro fator condicionante desse processo de esvaziamento, cuja importância não se pode minimizar, foi o início, em escala mundial, do chamado neoliberalismo, capitaneado pelos Estados Unidos (Governo Ronald Reagan) e pela Inglaterra (Go-

verno Margareth Thatcher). Sendo essencialmente não intervencionistas as bases do neoliberalismo, este reduziu a ênfase no planejamento governamental, ao mudar o foco do governo para o mercado.

Além da redução da importância do papel do planejamento, são frutos dessa trajetória a minimização do papel do Estado, com seus desdobramentos em termos de privatização de empresas estatais e proliferação da tese relacionada ao Estado Mínimo, iniciada naqueles países e que alcançou rapidamente o Brasil – no bojo de nossa tradição histórica de copiar experiências internacionais, no mais das vezes dissociadas de nossa realidade socioeconômica, política e até cultural.

Se a história do planejamento no Brasil for pesquisada apenas por títulos, chega-se à falsa conclusão de que a década de 1980 foi a mais rica de toda nossa experiência, ante o grande número de planos elaborados: Cruzado, Bresser, Verão, “Feijão com Arroz” e suas diferentes versões. Entretanto, eles não foram planos de desenvolvimento, mas sim conjunto de ações de curto prazo voltadas principalmente ao combate ao processo inflacionário crônico que se instalou no Brasil com a indexação, introduzida no regime militar, e sua consequência mais imediata, a inflação inercial, impulsionada pelo descontrole das contas públicas.

O ambiente inflacionário – além de uma das mais perversas formas de concentração da renda – constitui ingrediente dos mais desestimulantes ao processo de planejamento econômico, naturalmente voltado ao médio e ao longo prazos. Essa dificuldade atingia as três esferas de governo e as empresas privadas. Poucos se arriscavam a prever o que aconteceria ao País no mês ou no dia seguinte. Nessa perspectiva, a crise do planejamento no Brasil não trouxe consequências deletérias apenas à esfera pública, mas atingiu a iniciativa privada e a sociedade em seu conjunto.

PLANEJAMENTO NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988 (CF-1988) apresenta um marco referencial importante dos processos de planejamento e orçamento público no Brasil, tendo em vista que incluiu dispositivos específicos sobre esses instrumentos, definiu responsabilidades, limites e formas de encaminhamento, não obstante os mesmos ainda exijam aperfeiçoamentos urgentes para que o planejamento econômico alcance maior eficiência, como se discute mais adiante.

Dispositivos constitucionais

Embora ocorram diferenças entre as esferas federal, estadual e municipal, sobretudo no que diz respeito ao grau de detalhamento dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos, a execução de projetos e atividades pelos três poderes da União precisa atender requisitos expressos na CF-1988, que balizou a elaboração das constituições estaduais e municipais e, por consequência, também o processo de planejamento e orçamento nesses dois níveis de governo.

No âmbito federal, a elaboração do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) – os três instrumentos de planejamento e orçamento – está prevista no Art. 165 da CF-1988, segundo o qual as leis relativas aos mesmos são de iniciativa do Poder Executivo, submetidas ao Congresso Nacional sob a forma de projetos de lei específicos, apreciados e aprovados pelas duas Casas do Poder Legislativo e, posteriormente, sancionadas pelo presidente da República, com ou sem vetos.

Segundo o Parágrafo 1º do Art. 165 da CF-1988, *“a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as*

Além da redução da importância do papel do planejamento, são frutos dessa trajetória a minimização do papel do Estado, com seus desdobramentos em termos de privatização de empresas estatais e proliferação da tese relacionada ao Estado Mínimo, iniciada naqueles países e que alcançou rapidamente o Brasil – no bojo de nossa tradição histórica de copiar experiências internacionais, no mais das vezes dissociadas de nossa realidade socioeconômica, política e até cultural

despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

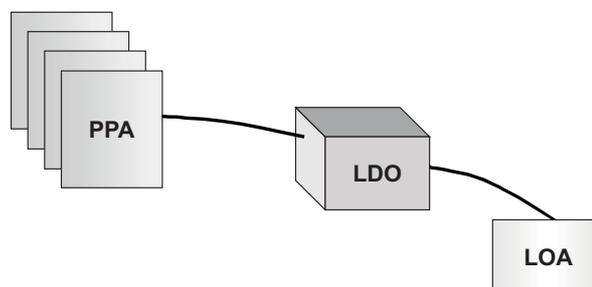
Dentre as principais características do PPA, cumpre destacar as seguintes:

- a) segundo o Parágrafo 4º do Art. 165, da CF-1988, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição devem ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, podendo-se citar como exemplos os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social mencionados no Art. 21, IX;
- b) envolve todas as despesas de capital, as delas decorrentes e as despesas de duração continuada realizadas pelos três poderes da União;
- c) segundo o Parágrafo 1º do Art. 167 da CF-1988, *“nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”*;
- d) tem duração de quatro anos, vigorando a partir do segundo ano de um governo e avançando até o primeiro ano do governo seguinte; e
- e) conforme dispõe o Art. 174 da CF-1988, *“como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”*. (grifo nosso)

O segundo instrumento de planejamento e orçamento é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, conforme estabelece o Parágrafo 2º do Art. 165 da CF-1988, *“compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”*, a exemplo do BNDES.

A LDO tem funcionado como espécie de elo de ligação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme se verifica esquematicamente a

seguir. Como seu título sugere, a LDO fixa as diretrizes para a elaboração da LOA, de forma compatível com o Plano Plurianual vigente.



A Lei Orçamentária Anual (LOA), usualmente referida como Lei Orçamentária, é o terceiro instrumento de planejamento e orçamento previsto constitucionalmente. Depois de aprovada, transforma-se no Orçamento Geral da União (OGU), onde devem estar previstas todas as receitas (estimadas) e despesas (fixadas) do governo federal. Segundo o Parágrafo 5º do Art. 165 da CF-1988, a LOA compreende:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;*
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e*
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público”.*

Em seu Parágrafo 6º, o mesmo artigo estabelece que *“o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”*, ao passo que o Parágrafo 7º determina que *“os orçamentos..., compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”*.

Os planos plurianuais a partir de 1991

O primeiro Plano Plurianual foi elaborado em 1990, para o período 1991/1995 (PPA-1991/1995), podendo-se dizer que o mesmo materializou, na prática, o início do processo de resgate do planejamento governamental de médio prazo, no Brasil, interrompido em 1979 com o II PND, como discutido anteriormente.

Elaborado a partir de ampla mobilização de todos os ministérios, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Planejamento, à época vinculada ao Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o PPA-1991/1995 acabou representando muito mais o cumprimento de exigência constitucional, uma vez que o processo inflacionário verificado nos primeiros três anos e meio de sua vigência motivou a proposição de revisões que não chegaram a ser implementadas, também em face das turbulências políticas do período.

Na realidade, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos gerais da União aprovados nos cinco anos de vigência do citado Plano acabaram, na prática, substituindo as funções do PPA-1991/1995, mas não se pode negar seu importante papel como elemento disseminador de metodologia voltada à reintrodução do planejamento no País, por mais de uma década inteiramente fora do processo decisório do Estado brasileiro.

Nesse particular, o PPA-1991/1995 engendrou definições que estavam obscuras na CF-1988, notadamente no que diz respeito às despesas decorrentes das de capital e às relativas aos programas de duração continuada. Referido Plano estabeleceu, e o Congresso Nacional referendou, ao aprovar o Plano, que as despesas de capital associam-se a projetos (duração finita), a exemplo da construção de estradas, hospitais, escolas e outras obras realizadas pelo governo federal.

As inversões financeiras também fazem parte das despesas de capital, enquanto que a manutenção de estradas e demais obras envolvem despesas decorrentes das de capital. Por outro lado, ações nas áreas de saúde e educação, por exemplo, que não têm prazo de finalização, constituem atividades e, conseqüentemente, despesas de duração continuada.

Em relação ao seu antecessor, o PPA-1996/1999, aprovado pela Lei Nº 9.276, de 9 de maio de 1996, introduziu novos conceitos de planejamento, tais como a incorporação, em sua metodologia, de prioridades definidas a partir de uma visão interseccional do País, e os eixos nacionais de integração e desenvolvimento, referências espaciais do processo de desenvolvimento.

Também integraram o elenco de inovações os projetos estruturantes, voltados à criação de condições básicas para a promoção das mudanças desejadas no ambiente econômico e social, assim como a previsão de parcerias públicas e privadas, tornando o PPA instrumento mais abrangente de planejamento, embora também sujeito a maiores incertezas, na medida em que o sucesso dos programas nele definidos passou a depender, ainda que de forma indicativa, da concretização de investimentos por outras esferas de governo e pela iniciativa privada.

Ademais, a inclusão de investimentos privados deu margem à proposição, pelo Congresso Nacional, de diversas emendas em projetos e atividades, envolvendo o aporte de recursos públicos para projetos tipicamente privados, o que ensejou a realização, pelo Executivo, de diversos vetos em alterações aprovadas por parlamentares.

É importante ressaltar que o principal instrumento de relativo sucesso do planejamento socioeconômico no País, no período 1996/1999, não foi o PPA, em si mesmo, mas um subconjunto dele, denominado Brasil em Ação. Esse programa, lançado em agosto de 1996, concedeu prioridade – sobretudo em termos de gerenciamento e alocação de recursos – a 42 empreendimentos estrategicamente escolhidos, 24 deles de infra-estrutura econômica (transporte, energia, telecomunicações e turismo) e 18 no campo do desenvolvimento social (acesso à água tratada, agricultura, educação, emprego, habitação, saneamento e saúde).

Nesse contexto, os empreendimentos selecionados pelo Brasil em Ação foram submetidos a um processo de gerenciamento intensivo, com fixação de metas, indicação de gerentes responsáveis pelos mesmos, alocação prioritária de recursos orçamentários e liberação de recursos financeiros *pari passu* com a execução das metas. Vários progra-

mas importantes foram concretizados nesse período, alguns deles em tempo inferior ao inicialmente previsto, enquanto outros superaram as metas previstas.

No campo social cabe sublinhar os programas voltados à melhoria das condições de educação, saúde, habitação, emprego e saneamento básico, bem como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a reforma agrária. Também foram contemplados empreendimentos de apoio à biotecnologia na Amazônia, gerenciamento de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável do Pantanal, dentre outros.

Na área de infra-estrutura, merecem destaque empreendimentos como o Gasoduto Bolívia-Brasil; modernização dos portos de Santos e Sepetiba; duplicação das rodovias Fernão Dias e do Mercosul; recuperação da BR-364/163; construção da BR-174, permitindo a ligação de Manaus a Caracas, e, portanto, ao Caribe e ao Atlântico Norte; investimentos na melhoria da infra-estrutura turística no Nordeste; na linha de transmissão Norte-Sul e nas hidrovias do Madeira, Araguaia-Tocantins, Tietê-Paraná e São Francisco.

Esses projetos proporcionaram maior integração territorial e econômica entre as regiões brasileiras e entre o Brasil e o exterior e viabilizaram investimentos privados importantes na construção de usinas termoelétricas, instalação de indústrias, expansão de atividades produtivas nos setores da agropecuária e do agronegócio, os quais atingiram a expressiva marca de R\$ 15,1 bilhões entre agosto de 1996 e fevereiro de 2000, representando 21,5% dos dispêndios totais do Brasil em Ação nesse período.

A metodologia e a experiência do Brasil em Ação constituíram a base da nova estrutura do Plano Plurianual 2000/2003 (PPA-2000/2003), denominado Avanço Brasil, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Executivo, transformando-se na Lei nº 9.989, de 24 de julho de 2000. Citado Plano apresentou diferenças em relação aos anteriores, cuja importância deve ser sublinhada:

a) foi estruturado por programas que refletem as ações finalísticas do governo federal – aquelas que se desdobram em serviços oferecidos à sociedade, a exemplo da redução da mortalidade infantil e do analfabetismo, ao invés de vacina-

ções realizadas e salas de aula construídas, e assim por diante;

- b) incorporou a sustentabilidade ambiental, econômica, social e política como diretriz, ao lado das dimensões econômica, social, da informação e do conhecimento;
- c) tem um gerente responsável por cada programa, nomeado pelo ministro da pasta à qual o programa se vincula, ainda que este envolva ações de mais de um ministério – situação em que o programa é denominado multissetorial; e
- d) contempla parcerias e investimentos também de outras esferas de governo (estaduais e municipais), bem como do setor privado, a exemplo do que já ocorria com o PPA-1996/1999 e o Brasil em Ação mas, desta feita, envolvendo todos os programas finalísticos inseridos no Plano Plurianual de responsabilidade não exclusiva do setor público.

Tendo, em princípio, condições para reeditar o relativo sucesso do programa Brasil em Ação, o Avanço Brasil não vem logrando o êxito que dele se esperava. Um dos fatores explicativos desse desempenho foi o que se poderia chamar de universalização das prioridades, abrangendo seus 365 programas. Assim, o foco em subconjunto de programas estrategicamente selecionados, base do desempenho do Brasil em Ação, não foi empregado no início do PPA-2000/2003.

No curso de sua implementação, essa estratégia foi utilizada, mas sua dinâmica foi prejudicada pelos ajustes fiscais cada vez mais rigorosos e pela falta de sincronia entre plano, orçamento e, sobretudo, entre estes e a liberação de recursos. Em essência, observa-se procedimento diverso do empregado no Brasil em Ação, uma vez que naquele programa a área social foi contemplada de forma equilibrada com investimentos em infra-estrutura, mas com projetos estratégicos focalizados, enquanto que no Avanço Brasil os programas de assistência e distribuição de renda multiplicaram-se, gerando superposição, pulverização de recursos, dificuldades de gerenciamento e desempenho aquém do desejável.

A utilização do conceito de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS), estratégia de

ação do setor público bem concebida – sobretudo por buscar sinergia entre programas e participação dos beneficiários em sua definição e implementação –, não obteve o sucesso esperado e possível por razões variadas. Dentre elas destacam-se as decorrentes da multiplicação de iniciativas com finalidade semelhante na área social, agravadas pela multissetorialidade, outra inovação do Avanço Brasil de êxito questionável, conforme adiante se discute.

Da trajetória do planejamento econômico no Brasil, depois da Constituição de 1988, o resultado mais promissor – em termos de seu potencial para o pleno resgate desse instrumento como ferramenta de orientação e sustentação do processo de desenvolvimento – foi, sem dúvida, a acumulação de considerável experiência na atividade de planejar, hoje incorporada na estrutura (embora nem sempre na cultura) dos mais variados órgãos públicos, bem como a explicitação de desafios que precisam ser superados, assunto tratado a seguir.

PRINCIPAIS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

Sem a pretensão de hierarquizá-los, em termos de importância relativa, o objetivo deste item é elencar os principais desafios que, em nossa visão, precisam ser superados para que o planejamento no Brasil traga melhores resultados, uma vez que planejar, sem sombra de dúvida, é indispensável. Em termos probabilísticos, o planejamento pode ter sucesso inferior a 100%, mas, na falta dele, a probabilidade de insucesso aproxima-se perigosamente desse limite.

Planejamento: resistir é preciso?

Há duas visões equivocadas no tocante ao planejamento. A primeira é a de que um plano representa uma espécie de “camisa de força” da qual, após sua aprovação, não se pode fugir. A segunda relaciona-se à perda de poder decisório na presen-

ça de planos aprovados. No primeiro caso, o equívoco decorre do desconhecimento do fato de que planos podem e devem ser mudados diante de alterações de cenários, disponibilidade de recursos, e assim por diante. Por outro lado, também não ocorre perda de poder, desde que ele passe a manifestar-se na hora certa, qual seja, durante a formulação, discussão e negociação do conteúdo do plano, e não casuisticamente na etapa de execução, quanto mais não seja, pela perda de confiabilidade que isso impõe ao próprio planejamento.

O papel básico de um plano de desenvolvimento é o de orientar o processo decisório, levando em conta o diagnóstico da situação atual, a situação desejada, bem como as limitações enfrentadas na busca de novos rumos para o desenvolvimento. A linha divisória entre a rigidez e a flexibilidade de um plano voltado a questões socioeconômicas nem sempre é nítida, além do fato de que, se de um lado um plano excessivamente rígido transforma-se, inexoravelmente, numa peça decorativa e sem utilidade, diante da velocidade com que se processam as mudanças nos diversos ambientes e condicionantes do processo de desenvolvimento, a excessiva flexibilidade encerra o risco de subtrair, desse mesmo plano, por princípio, seus elementos mais importantes, quais sejam, a orientação e a sinalização de um futuro desejado, tanto para as ações do governo quanto da sociedade.

O ideal é que se busque equilíbrio entre esses dois extremos, o qual deve ser condicionado por fatores econômicos, sociais e políticos em constante transformação. A combinação apropriada entre rigidez de objetivos e flexibilidade de meios e instrumentos deve ser a linha mestra de um plano que efetivamente busque engendrar, motivar e impulsionar as transformações socioeconômicas almejadas pela sociedade.

Compromisso dos atores e capital social

Embora os planos sejam, por mandato constitucional, elaborados pelo Poder Executivo, é indis-

O papel básico de um plano de desenvolvimento é o de orientar o processo decisório, levando em conta o diagnóstico da situação atual, a situação desejada, bem como as limitações enfrentadas na busca de novos rumos para o desenvolvimento

pensável que sejam percebidos, pela sociedade, como algo que lhe pertence, uma conquista e como instrumento para alcançar sua visão de futuro. Para tanto, o plano precisa ser transparente, de fácil compreensão pela sociedade, além de calcado em metas finalísticas que se traduzam em bens e serviços a serem oferecidos pelo setor público e seus respectivos custos, para que a sociedade disponha de elementos para cobrar resultados e opinar na alocação de recursos, tanto diretamente, por meio de mecanismos participativos, como indiretamente, mediante sua representação política no Congresso Nacional.

Para tanto, os planos precisam, pelo menos nas fases iniciais de sua concepção, ser amplamente discutidos pelos atores envolvidos. Todavia, num País com as carências do Brasil, a discussão sem o conhecimento dos dispêndios associados aos projetos e ações do setor público, de seus custos de oportunidade e do grau de escassez dos recursos, acaba transformando-se numa lista de reivindicações vazias de implicações práticas. Talvez resida aí o principal desafio, pois esses custos são muitas vezes desconhecidos pelo próprio governo, geralmente em decorrência do emaranhado de ações associadas a determinadas metas.

Quanto custa assentar uma família em terras adquiridas ou desapropriadas pela União? E manter uma família na atividade agrícola e incentivá-la a melhorar de vida com programas de assistência técnica e creditícia? Quanto custa um aluno alfabetizado? Quais os gastos em saúde que se pode evitar com programas de alimentação, água tratada, acesso a serviços básicos de saneamento e coleta de lixo? Quanto custa pavimentar e manter uma estrada no Sul e na Amazônia? Quais os benefícios sociais e econômicos proporcionados por tais custos?

Esses são apenas exemplos de informações necessárias para conferir consistência e consequência prática aos processos de discussão e negociação para alocar recursos públicos. A sociedade precisa ter, no mínimo, estimativa razoável de cus-

tos e benefícios envolvidos, eis que a seleção de prioridades, por definição, envolve sacrifícios geralmente desconhecidos. Na falta disso, fica a falsa idéia de que o setor público cria recursos, quando na verdade consome parte da arrecadação com o custeio da máquina administrativa, isto sem se considerar as fontes de ineficiência a que estão sujeitos os governos num país complexo como o nosso.

Para completar o processo, é preciso fortalecer o capital social, ou seja, a capacidade de uma sociedade em identificar seus problemas e de buscar equacionamento e solução para os mesmos. O problema socioeconômico central de uma sociedade é alcançar o progresso material e social ou, em linguagem mais atual, o desenvolvimento sustentável. Como o capital social não substitui mas complementa o capital físico, o humano e o trabalho, ele deve funcionar de forma complementar e sinérgica com esses fatores de produção, conferindo-lhes maior produtividade.

Entretanto, capital social não deve ser confundido com capacidade mobilizadora de natureza reivindicatória de uma sociedade. A mobilização e a reivindicação apresentam-se, de fato, presentes na formação e crescimento do capital social, mas como meta e não como ponto de partida. Elas devem ocorrer, portanto, depois que a sociedade definiu seus objetivos de forma clara, alistando-se também como parte integrante do processo de busca.

Estímulos ao associativismo e cooperativismo e o consórcio de municípios são importantes instrumentos para fortalecer o capital social. O mesmo ocorre com o orçamento participativo, na medida em que envolve diversos atores na definição das prioridades do gasto público. O simples fato de a sociedade ser estimulada a escolher entre a construção de uma escola ou de uma obra de saneamento básico; a pavimentação de uma rodovia ou a abertura de outras; o abastecimento de água ou a irrigação e assim por diante, constitui avanço cujo alcance é difícil avaliar.

Estímulos ao associativismo e cooperativismo e o consórcio de municípios são importantes instrumentos para fortalecer o capital social. O mesmo ocorre com o orçamento participativo, na medida em que envolve diversos atores na definição das prioridades do gasto público

Em artigo focalizado na análise do Projeto Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste e o capital social, publicado na Revista Econômica do Nordeste, ressaltamos que o fortalecimento dessa modalidade de capital proporciona continuidade

[...] ao processo de desenvolvimento socioeconômico, evitando que as ações e projetos discutidos, definidos e aceitos pela comunidade sejam descontinuados com a eleição de novos políticos, como ocorre habitualmente. A inserção da visão e do desejo de desenvolvimento no tecido social e em sua agenda transforma-se em plataforma de tal modo sólida que se os políticos a ela não aderirem terão pouca probabilidade de serem eleitos, pois se a sociedade permanece, os governantes podem mudar. (ACCARINI, 2002a, p. 18)

No mesmo trabalho sublinhamos também, com base em experiências do citado Projeto, administrado pelo Banco do Nordeste, o crescimento da consciência social na região, conforme reproduzido a seguir:

De forma cada vez mais evidente e na direção correta, vê-se florescer na sociedade local o capital social de que necessita para reivindicar o progresso, mas também de trabalhar por ele; de cobrar do governo ações estratégicas, mas igualmente de contribuir para identificá-las; de oferecer críticas e sugestões para correção de rumos, mas também para saber para onde deseja ir. O capital social nos pólos de desenvolvimento integrado do Nordeste é o *missing link* do progresso material e social desses brasileiros que estão despertando para a cidadania e o desenvolvimento – e os estão construindo de forma definitiva. (ACCARINI, 2002a, p. 19)

Planos versus liberação de recursos

No Brasil, a execução de projetos e atividades precisa estar prevista na Lei Orçamentária Anual (e, portanto, ser compatível com o PPA) e contar com recursos disponíveis no Tesouro Nacional para sua execução financeira. Se, de um lado, isso praticamente elimina o grau de arbitrariedade do Poder Executivo na alocação de recursos, por outro acarreta excessiva incerteza, tendo em vista que, numa trajetória de ajustes fiscais cada vez mais rigorosos, como a que vem sendo imprimida nos últimos anos, cresce também a probabilidade de projetos ou atividade deixarem de ser realizados por falta de caixa.

Diante desse quadro, seria recomendável definir, logo no início de cada exercício fiscal, um valor base com que cada programa poderia de fato contar. Essa medida corresponderia a se informar, ao

gerente do programa, que este, com certeza, teria tal valor à sua disposição, ficando a liberação do restante do valor orçado dependente da evolução das contas fiscais e do cumprimento das metas.

Isso traria horizontes mais definidos – não obstante limitados – aos gerentes dos programas, permitindo-lhes, de acordo com a natureza do projeto ou atividade, conferir maior eficiência à alocação de recursos. Não são raros os casos de obras cuja execução somente pode ocorrer em épocas determinadas, a exemplo de estradas, projetos de irrigação, de assentamento etc., cujo adiamento para os meses finais do ano, usualmente os mais chuvosos na maior parte do território nacional, corresponde, na prática, a inviabilizá-los tecnicamente.

São ilustrativas, a respeito, conclusões do então ministro do Planejamento, Antônio Kandir, registradas em discurso proferido no 1º Seminário Brasil em Ação, em Brasília, em 04.09.97, depois de aproximadamente um ano de execução do citado Programa. Ao referir-se aos fatores de sucesso, elencou medidas como gerenciamento intensivo, foco em resultados e outros, sendo, a nosso ver, um dos mais importantes o relacionado à redução de incertezas quanto ao fluxo financeiro, como registrado a seguir:

O quinto aspecto é a nova forma de liberação e administração dos recursos financeiros. Essa nova sistemática tem contribuído muito para o melhor desempenho dos projetos, pois evita que os gerentes gastem, como geralmente ocorria, 50%, 60% ou quase todo seu tempo tentando viabilizar politicamente os recursos necessários à execução do empreendimento.

No programa Brasil em Ação, os gerentes, em vez de gastarem seu tempo de gabinete em gabinete, tentando ter acesso a esses recursos financeiros, preocupam-se em melhorar as condições operacionais dos projetos, pois a lógica de liberação de recursos foi completamente invertida.

Agora, uma vez definido o orçamento, é feita uma programação financeira para o conjunto dos projetos do “Brasil em Ação” e a liberação dos recursos vai sendo feita à medida que as metas físicas vão sendo superadas. Essa mudança é radical, pois os gerentes hoje sabem que a garantia dos recursos financeiros depende de seu trabalho em criar condições para que seu projeto ande rapidamente e com qualidade. Isso mudou, de maneira importante, o desempenho desses programas. (KANDIR, 1997, p. 2)

Nessa mesma linha, o Relatório Final do Brasil em Ação, à p. 20, registra que “um fluxo de verba confiável, *garantido*, traduz-se numa obra mais rápida e

também mais barata”, aspecto comprovado por um dos gerentes de empreendimento, ao ressaltar que

“a autonomia concedida ao gerente para intervir junto aos órgãos competentes do governo federal, não somente na liberação de recursos mas também na parte técnica, com os ministérios envolvidos, foi um facilitador que nunca houve antes”. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000, p. 20)

Diante de sua clareza lógica, cabe indagar a razão por que essa medida não tem aplicação rotineira. Nesse aspecto, não se pode negar que representa certo risco de descontrole das contas públicas num ambiente de ajuste fiscal, mas, a nosso ver, também não se deve ignorar que não é trivial generalizar-se, no bojo da administração pública, o desapego ao poder político, pois se a liberação certa de recursos concede importante ferramenta de trabalho aos gerentes de programas, também lhes transfere parte do poder detido pela autoridade concedente. Romper com essa lógica tem sido possível, pontualmente, mas, em essência, é o desafio que está posto em nível mais abrangente.

Desmonte de “feudos” e programas multissetoriais

Outro desafio considerável é flexibilizar o que se poderia, não sem certo rigor, denominar de “feudos” da administração pública em seus três níveis, usualmente criados por dispositivos legais e, principalmente, integrantes da esfera de responsabilidades dos diversos órgãos públicos. Isso acarreta dificuldades consideráveis, notadamente nos denominados programas multissetoriais, ou seja, aqueles com metas e público-alvo perfeitamente definidos, mas com resultados dependentes de medidas, ações, projetos e atividades de responsabilidade de mais de um órgão público.

Dois exemplos são ilustrativos nessa linha. O primeiro é a assistência técnica aos produtores rurais, alocada como ação sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, mas cujas ações mostram-se muito importantes para os projetos de as-

sentamento e os financiamentos direcionados à agricultura familiar, ambos sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

O segundo, ainda mais contundente, pela rede de compartilhamento de ações que precisa envolver, refere-se aos projetos de reforma agrária, também sob responsabilidade do MDA, mas cuja implementação, em sua íntegra, depende de iniciativas nas áreas de saúde, eletrificação, saneamento básico, disponibilização de água para consumo humano e dessedentação de animais, distribuição de sementes, além do fornecimento de crédito para manutenção e produção, dentre outras.

Nesse caso, a sincronia entre órgãos públicos federais, estaduais e municipais, agentes financeiros e sociedade organizada constitui um desafio considerável, que se amplifica na medida em que os mesmos não contam com a certeza de liberação de recursos, como examinado anteriormente. Diante disso, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – exemplo marcante mas certamente não único –, têm atribuições próximas às de uma agência de desenvolvimento agrário, mas lhe faltam instrumentos para cumprir de forma eficaz as metas estabelecidas.

Não é demais resgatar um princípio básico da administração por objetivos, pouco difundida e aplicada no âmbito governamental. Em linguagem simples, pode ser assim resumida: diga-me o que quer, conceda-me os meios e depois cobre-me resultados. Ao contemplar programas finalísticos e nomear gerentes por eles responsáveis, com base na experiência do Brasil em Ação, o PPA resolveu a primeira equação do problema e, por consequência, também a terceira, pois se tornou fácil cobrar resultados. Entretanto, a concessão dos meios para atingir os fins, pelas razões expostas, é desafio que se precisa solucionar com urgência no processo de planejamento econômico brasileiro.

Pulverização de recursos

A pulverização de recursos em projetos e atividades variadas, mas com finalidade única ou se-

A concessão dos meios para atingir os fins, pelas razões expostas, é desafio que se precisa solucionar com urgência no processo de planejamento econômico brasileiro

melhante, é outro desafio que não se pode ignorar. Isso ocorre em diversas áreas, a exemplo de projetos de irrigação e de captação e acumulação de água e programas sociais, para ficar em poucos exemplos. Nos dois primeiros casos, a proliferação de obras inconclusas há vários anos, acompanhadas pelo início de outras que tiveram igual desfecho, motivou discussões, estudos e recomendações no Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e outros fóruns, inclusive no âmbito do próprio Executivo, a exemplo do denominado Novo Modelo de Irrigação, estudo realizado com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

No caso dos projetos de irrigação, o próprio Banco Mundial deixou de aportar recursos para financiar novos projetos desde o início dos anos de 1990, ante a situação em que se encontravam e os resultados altamente insatisfatórios que, de modo geral, apresentavam, ainda que haja exemplos razoavelmente bem sucedidos.

Quanto aos programas sociais, há uma listagem considerável, cabendo reproduzir declarações do então presidente Fernando Henrique Cardoso: “Todo imposto de renda da pessoa física e jurídica que vem para o governo federal é redistribuído em forma de dinheiro para os mais pobres, com 12 programas sociais” (Revista Semanal de Negócios, Economia, Finanças e E-Commerce, p. 24).

A referência foi no sentido de realçar a importância atribuída pelo governo à distribuição de renda, mas é forçoso colocar indagações que nos parecem fundamentais. Como as carências mais agudas da população empobrecida situam-se nas áreas de acesso à alimentação, saúde, educação, água tratada e saneamento básico – estas duas últimas intensivas em obras de infra-estrutura –, é razoável a coexistência desse número de programas sociais? Quais os custos administrativos (e outros fixos) incorridos para implementá-los? Esses recursos não poderiam ser mais bem utilizados no atendimento de maior número de beneficiários?

Lamentavelmente, não são raros os casos de localidades que, em teoria, se encontram no rol de prioridades de vários programas como Projeto Alvorada, Comunidade Ativa, Comunidade Solidária, programas de distribuição emergencial de alimen-

tos e frentes de trabalho, assim como o programa Pólos de Desenvolvimento Integrado do Nordeste e outros, mas que, de forma concreta, pouco ou nada se beneficiam dos mesmos.

Por outro lado, não se deve desconsiderar que a criação de projetos e atividades vinculadas a novos programas usualmente envolve a alocação de recursos orçamentários específicos para os mesmos (“dinheiro carimbado”). Via de regra, isso dificulta seu remanejamento quando necessário, ante os limites impostos pela legislação orçamentária. Nesse contexto, mesmo num ambiente de extrema escassez de recursos, pode ocorrer sobra de dinheiro em determinados casos, deixando-se, em outros, de atender demandas sociais urgentes.

Em artigo em fase de publicação – em que se examina a experiência brasileira na aplicação do conceito de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável (DLIS) –, sugerimos rever a questão da escassez de recursos frente ao problema de sua pulverização, conforme registrado a seguir:

Atribuir as mazelas do País à escassez de recursos é postura que precisa ser desmistificada e revista, para dizer o mínimo. Se tomarmos como exemplos municípios empobrecidos, especialmente no Nordeste, poderemos constatar que, em teoria, aparecem como beneficiários de uma constelação de programas governamentais. Entretanto, na prática, poucos deles interagem na busca da desejável sinergia. Tudo se passa como se a sociedade mais empobrecida buscasse ajuda em várias portas, sem de fato encontrá-la. (ACCARINI e COSTA, 2003, p.23)

Nesse contexto, a integração desses programas, na prática – mais que no discurso –, é desafio que precisa ser superado. É relativamente fácil e rápido criar novos rótulos para ações tradicionais, mas depois de montada a estrutura administrativa, pronunciados os discursos, feitas as promessas, firmados os compromissos, elaborados os logotipos, etc, o desmonte dos interesses estabelecidos é muito difícil, tanto na prática política quanto na dinâmica do poder.

Transferências constitucionais e legais

As transferências definidas por dispositivos constitucionais ou legais, a exemplo dos fundos constitucionais de financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos recursos destinados à educação, apre-

sentam, sob certo ângulo, as mesmas dificuldades mencionadas no item precedente. Isso decorre do fato de que, quanto maior o volume dos chamados “recursos carimbados”, menores tendem a ser os graus de liberdade na alocação de recursos públicos, o que reduz, conforme antes assinalado, o grau de arbitrariedade no processo alocativo, mas também a disponibilidade de recursos para definição e implementação de programas de maior envergadura.

Não se deseja discutir aqui o acerto das citadas transferências, certamente motivadas pelo objetivo de se corrigir disparidades regionais, setoriais e pessoais na distribuição de renda, mas apenas ressaltar que a presença desse aparato constitucional e legal acaba constituindo outro desafio para o processo de planejamento, cuja superação depende de uma grande capacidade de articulação de políticas, programas, projetos e atividades entre diferentes esferas de governo, agências de financiamento e sociedade organizada, o que, num País com a dimensão e as diferenças do Brasil, não é tarefa trivial.

Descentralização de responsabilidades

Essa descentralização foi um processo iniciado há mais de uma década, logo após a Constituição de 1988, que transferiu responsabilidades para esfera federal e recursos para as duas outras esferas de governo, criando desequilíbrios de tal sorte que levaram o então presidente Sarney a declarar que o País se tornara ingovernável. No início, esse processo foi chamado de “operação desmonte”, mas na prática nunca se concretizou de forma completa, tendo sido a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) um mecanismo importante, mas parcial, de solução do problema, ao lado de outras iniciativas direcionadas a recuperar parte dos recursos.

Quanto mais próximo estiver o poder decisório da população, esta tende a ser mais atuante, seja na fase de construção dos planos e programas, seja em sua fiscalização. Assim, a descentralização de responsabilidades para as esferas estadual e municipal de governo – notadamente esta última, pois a população vive nos municípios – constitui tendência inexorável quando se busca maior eficiência, eficácia e efetividade da ação pública, mas, ao mesmo tempo, outro desafio importante.

De início cabe registrar que o grau de avanço dessas duas esferas de governo no que tange ao planejamento é muito diferenciado, o que já representa parte do desafio a ser superado, pois dificulta a sintonia dos planos plurianuais municipais com os estaduais e destes com o federal. Em ações cuja responsabilidade exclusiva é dos municípios ou estados, situação algo rara no Brasil, essa dificuldade é menor, mas se apresenta expressiva, principalmente em programas interligados, a exemplo dos de educação, saúde, fortalecimento da agricultura familiar, reforma agrária e distribuição de renda, os mais urgentes, diga-se de passagem.

O Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), regulado pela Lei Nº 10.522, de 19 de julho de 2002, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nº 101, de 04 de maio de 2000), em que pese sua inegável importância como instrumentos para conferir maior disciplinamento ao gasto público e ao controle dos resultados fiscais, constituem, pelo menos durante a fase de ajuste dos órgãos públicos aos dispositivos legais, dificuldades consideráveis para a descentralização das ações do setor público.

De fato, projetos e atividades podem não ser implementados ou ficarem paralisados, ora pela inscrição de estados ou municípios no Cadin, ora por esbarrarem em limites orçamentários previstos na mencionada lei complementar. Se, em princípio, isso recomendaria flexibilizar-se a aplicação desses dispositivos em projetos e atividades de largo alcance social, o grande desafio seria conter os pedidos de excepcionalidade que isso engendraria, impondo riscos ao cumprimento dos objetivos para cujo alcance aqueles instrumentos foram criados.

Ainda que houvesse mecanismos de exceção, isso recomendaria a criação de colegiados com participação de representantes de órgãos públicos das três esferas de governo e dos beneficiários, de funcionamento em geral moroso e burocratizado. Melhor seria, em nossa avaliação, conceberem-se programas com ordem de prioridade definida, depois de travadas as necessárias discussões e negociações intermediárias, inclusive, quando fosse o caso, no tocante às possíveis limitações de recursos decorrentes da aplicação das referidas leis.

Contudo, por razões óbvias, o processo de hierarquização de prioridades é complexo, tanto sob o ponto de vista técnico quanto político, tudo contribuindo para inserir a descentralização de responsabilidades como desafio de difícil equacionamento.

Dispositivos constitucionais versus planejamento moderno

Juntando-se o contido nos artigos 165 e 167 da Constituição Federal, pode-se concluir que o Plano Plurianual envolve projetos e atividades, despesas de custeio e investimento e, além disso, tem horizonte fixo de quatro exercícios mas que, na prática, fica com apenas três no primeiro. Esse prazo vai se encurtando linearmente, esvaziando gradativamente a importância do Plano Plurianual como sinalizador dinâmico e confiável para as decisões e iniciativas da sociedade e dos agentes econômicos.

Isso acrescenta incertezas e redundância em desdobramentos indesejáveis nos campos social e econômico, no primeiro porque deixa a parcela mais pobre da população sem saber com que pode efetivamente contar em termos de assistência do Estado, ao passo que, no campo econômico, a resultante mais grave recai nas decisões empresariais sobre investimentos que, por se transformarem em fatos irreversíveis depois de iniciados os projetos, acabam muitas vezes adiadas à espera de horizontes mais claros.

A nosso ver, essa prática deveria ser substituída por formas de planejamento mais modernas, elaborando-se plano plurianual com prazo móvel de quatro anos, sendo revisado sempre que as condições socioeconômicas assim o recomendassem. Isso traria horizontes mais visíveis à sociedade e aos agentes econômicos em geral, mas, para tanto, tais planos deveriam conter apenas projetos e atividades de alcance estratégico, tendo em vista que a revisão do PPA, com a abrangência atual, é tarefa demorada, trabalhosa e, para a finalidade, desnecessária. Impõem-se, portanto, alterações nos dispositivos constitucionais pertinentes, por lei

complementar, para que se modernize a concepção do plano plurianual.

Condicionantes políticos

A disseminação da cultura do planejamento é processo lento e trabalhoso, vale dizer, um desafio que precisa ser superado com persistência, conscientização e capacitação de técnicos e da própria

sociedade, por meio de suas representações de classe e políticas. Esse desafio, entretanto, tende a ser declinante na proporção que os resultados sejam sentidos pela sociedade, como ocorreu com o Plano Real. Embora não figure na lista dos planos econômicos de médio e longo prazos aqui analisados, é sobejamente conhecido o fato de que a estabilização asocia-se, na consciência da população,

ao mencionado Plano, na mesma medida em que se incorporou como conquista inarredável.

Entretanto, não há como negar que robustecer a cultura do planejamento é missão das mais desafiadoras, inclusive porque não encontra o devido respaldo na própria Carta Magna. A par de sua inadequação, como discutido no item precedente, ela não registra o planejamento em nenhum de seus títulos, capítulos ou seções, referindo-se apenas aos orçamentos (Seção II, Capítulo II, Título VI). Mesmo de forma subliminar, isso talvez reflita a falta da prática do planejamento no Brasil por largo espaço de tempo, ou mesmo o fato de os orçamentos serem, para os legisladores que forjaram a CF-1988, instrumentos mais visíveis e presentes em seu dia-a-dia do que propriamente os planos.

O uso do orçamento com fins políticos também integra a trincheira de resistência ao planejamento, uma vez que aquele pode ser modificado com mais facilidade e rapidez do que um plano. Na ponta da execução dos projetos e atividades, coloca-se a questão da transferência de poder, discutida no item relacionado à sincronia entre plano e liberação de recursos – a rigor outra condicionante de natureza política, no sentido lato do termo. Completa-se o círculo; coloca-se a missão desafiadora de rompê-lo.

O uso do orçamento com fins políticos também integra a trincheira de resistência ao planejamento, uma vez que aquele pode ser modificado com mais facilidade e rapidez do que um plano

Crises econômicas externas e internas

Se a inflação renitente representava, no passado, fator altamente desestimulante ao planejamento de médio e longo prazos, a repetição de crises internacionais envolvendo países (Rússia-1998), blocos econômicos (Ásia-1997) ou setores, a exemplo do petróleo, constitui desafio considerável ao processo de planejamento, em todos os seus níveis, uma vez que geralmente condiciona crises domésticas, num mundo em crescente processo de globalização.

Os desafios associam-se, em grande parte, às medidas internas para adaptar a economia às crises ou reduzir seus efeitos sobre a estabilização, Balanço de Pagamentos, nível das reservas internacionais, taxas de juros e outras variáveis. Como essas medidas, via de regra, passam por ajustes fiscais drásticos, estes reduzem os recursos disponíveis ao Tesouro Nacional para financiar os planos e orçamentos.

Sem medidas consistentes, pode-se gerar um círculo vicioso, uma vez que, sendo a participação do setor público na economia brasileira – usando-se como *proxy* a carga tributária bruta – superior a 30% (32,34% no ano 2000, segundo o IBGE), a diminuição do gasto público impacta significativamente a atividade econômica e, na seqüência, reduz a arrecadação tributária e a própria capacidade de o governo combater os efeitos das crises.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do que foi posto à discussão ao longo deste artigo, a primeira conclusão que se impõe é a de que, apesar da aparente experiência do Brasil no campo do planejamento econômico de médio e longo prazos, ainda há longa jornada a percorrer, menos na questão metodológica – porque nesta se avançou consideravelmente nos últimos anos –, mas, com toda certeza, na dinâmica que se deve imprimir ao processo entre o planejar e o executar de fato, no momento oportuno, no lugar certo, para o público-alvo prioritário e assim por diante.

Ao se olhar para as experiências mais bem sucedidas na trajetória do planejamento econômico no Brasil, o I PND e o PPA-1996/1999 – este por

conta do Brasil em Ação –, pode-se concluir que seus traços marcantes foram um ambiente de baixas taxas inflacionárias e compromisso indiscutível entre o que estava contido nos planos e a regularidade na alocação de recursos, em sua fase mais crítica: a execução financeira dos projetos e atividades.

Quanto à estabilidade econômica, tudo indica tratar-se de conquista definitiva da sociedade brasileira e, nesse aspecto, há plenas condições de o planejamento econômico adquirir impulso próprio e passar, também, a incorporar-se como conquista da sociedade. Entretanto, isso soluciona apenas parte do problema, uma vez que ainda existem obstáculos a serem transpostos.

Conforme se pode deduzir do último item deste artigo, há desafios cuja superação foge da esfera de ação do Poder Executivo, a exemplo do impacto de crises externas sobre os resultados do plano, ou representam, pelo menos num dado período de tempo, obstáculo com o qual é preciso conviver, como é o caso da rigidez do Plano Plurianual decorrente da Constituição Federal vigente e das transferências constitucionais.

Nesse caso, é preciso lembrar que tais desafios fazem parte de qualquer plano de desenvolvimento, sendo de natureza mais séria quanto menor a esfera de governo, uma vez que depende das demais, e certamente ainda mais aguda no caso de empresas privadas que enfrentam tais desafios de forma ampliada. Não obstante, é preciso considerar a alternativa de ajustar o mandato constitucional em benefício da sociedade, uma vez que os dispositivos vigentes, no particular, não integram o conjunto das denominadas cláusulas pétreas.

Entretanto, é forçoso reconhecer que os desafios aqui listados, em sua maioria, dependem única e exclusivamente de medidas na alçada do próprio Poder Executivo, devendo, por conseqüência, ser amplamente discutidos, avaliados e implementados no menor espaço de tempo possível, para que a eficiência e a eficácia na aplicação dos recursos arrecadados da sociedade – e que lhe reduz, direta ou indiretamente, a renda disponível – possam melhorar de forma consistente.

Temos a expectativa de que este artigo represente contribuição construtiva nesse sentido, tendo

em vista que, apesar de prática de mais de meio século, o planejamento econômico no Brasil ainda está a dever à sociedade resposta como instrumento efetivo para o alcance de sua visão de futuro, em que crescimento, melhoria das condições de vida e sustentabilidade formem um arco de compromisso em torno do qual todos os atores passem a engajar-se como parte da solução, ao invés de apenas como parte do problema – como sói acontecer quando são insuficientemente informados sobre custos, benefícios e prioridades da ação pública e desestimulados a participar de mecanismos decisórios e de avaliação de seus resultados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCARINI, J. H. Pólos de desenvolvimento integrado do Nordeste e capital social, *Revista Econômica do Nordeste*, v. 33, n. 1, jan./mar, pp. 7/23, Fortaleza. 2002a.

ACCARINI, J. H. *Administrando a escassez de recursos públicos*, Administração em Revista, v. 2 n.2 jul/dez-2002, AEUDF/ICS, pp. 59/64, Brasília. 2002b.

ACCARINI, J. H. e COSTA, Otávio G. P da. *Desenvolvimento local integrado sustentável (DLIS) no Brasil: reflexões*. Revista Bahia Análise & Dados. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), Salvador. 2003 (em fase de publicação).

BRASIL. *Lei n° 9.989*, de 21 de julho de 2000, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, Centro Gráfico. Brasília. 1994

BRASIL. *Lei n° 7.231*, de 23 de outubro de 1984.

CARNEIRO, R. (org). *A Política Econômica da Nova República*, Editora Paz e Terra, São Paulo, 1986.

KANDIR, Antonio. *Fazendo o Estado funcionar melhor*. Folha de S. Paulo, edição de 25 de outubro de 1996. São Paulo. 1996

KANDIR, Antonio. *A natureza e as missões do programa Brasil em Ação* – Discurso no 1º Seminário “Brasil em Ação”, em 04.09.97. Brasília, 1997a, disponível em <http://www.kandir.com.br/artigos/artig_2.htm>. Acesso em 15.01.2003.

KANDIR, Antonio. *A recuperação da capacidade estratégica de planejamento e ação do Estado: a experiência do “Brasil em Ação”*. Ministério da Ciência e Tecnologia, Revista Parcerias Estratégicas, vol. I, n. 4, dezembro de 1997. Brasília. 1997b

LAFER, Betty Mindllin. O Conceito de Planejamento. In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. Editora Perspectiva. Rio de Janeiro. 1985.

NETTO, Antônio Delfim. *Planejamento para o desenvolvimento econômico*. São Paulo: Pioneira, 1966. 127 p.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Brasil em Ação – Relatório Final 1996-1999*. Brasília. Março de 2000.

PRESIDÊNCIA da República. *Decreto n° 2.829*, de 29 de outubro de 1998, que estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.

PRESIDÊNCIA da República. *Medida Provisória n° 1.911-8*, de 29 de julho de 1999.

PRESIDÊNCIA da República. *Relação de municípios selecionados pelo Programa Comunidade Ativa, primeira e segunda etapas*. Brasília, 2001.

REVISTA Semanal de Negócios, Economia, Finanças e E-Commerce, Edição Especial. *A era FHC*. 1º de janeiro de 2003, Nº 279. Editora Três. São Paulo. 2003.

Páginas eletrônicas consultadas, acessadas no período de agosto de 2002 a 04 de janeiro de 2003:

EIXOS Nacionais de Integração de Desenvolvimento *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento*. Disponível em <<http://www.eixos.gov.br>> Acesso em: 25.08.2002.>

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. *Contas Nacionais/Carga Tributária*. Disponível em <ibge.gov.br> Acesso em: 04.01.2003

MINISTÉRIO da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. *CADIN*. Disponível em <<http://stn.fazenda.gov.br/cadin>> Acesso em 20.12.2002.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Avaliação do PPA*. Disponível em: <<http://abrasil.gov.br>> Acesso em: 28.08.2002.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Avança Brasil*. Disponível em: <<http://abrasil.gov.br>>. Acesso em: 18.10.2002.

MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. Disponível em: <<http://planejamento.gov.br>>. Acesso em: 02.01.2003.

Aparato de regulação econômica: as agências reguladoras

Daniella Azeredo Bahiense*

Resumo

Este artigo faz uma avaliação do processo de formação das agências de regulação responsáveis pelos setores de infra-estrutura recentemente privatizados. O objetivo deste estudo é contribuir para a reflexão do desempenho das agências brasileiras de regulação.

Palavras-chave: agências de regulação; serviço público; privatizações; Estado; modelo institucional; regulação; fiscalização; monopólios.

Abstract

This paper makes an evaluation of the process of creating the regulation agencies responsible for the infrastructure sectors that were recently privatized. Its objective is to contribute to some considerations on the performance of the Brazilian regulation agencies.

Key words: regulatory agencies; public service; privatizations; State; institutional model; regulation; control; monopolies.

INTRODUÇÃO

Cada vez torna-se mais importante a discussão sobre a forma de prestação do serviço público. Desde que o modelo excessivamente intervencionista deixou de ser o mais adequado (apesar da importância que teve na superação do modelo da omissão estatal), ante a falta de recursos estatais para investir, passou-se a buscar instrumentos que viabilizassem investimentos privados no setor público sem que o Estado perdesse o controle e a fiscalização sobre as atividades estatais.

Seguindo essa tendência, o Brasil vem atravessando uma transição institucional nos setores que fornecem serviços públicos que, historicamente, caracterizavam-se por serem monopólios estatais. Três fatores principais explicam esse movimento:

- Escassez de recursos fiscais para financiar os investimentos necessários;

- Inovações tecnológicas que refutam a organização industrial tradicional baseada no monopólio que, por sua vez, era uma forte justificativa para a propriedade do Estado; e
- Mudanças políticas e ideológicas que diminuíram a restrição à propriedade privada de indústrias consideradas estratégicas.

O ordenamento jurídico nacional, no que diz respeito aos serviços públicos, prevê que a sua prestação pode ser direta ou indireta. Será direta quando o poder público realizá-lo, valendo-se de sua própria estrutura; será indireta quando transferir a terceiros, sob seu controle, a execução de atividades de sua competência.

A prestação indireta pode ser sob o regime de outorga ou de delegação, sendo esta a transferência a pessoas físicas ou jurídicas por força de contrato ou ato administrativo. É sob regime de delegação que são feitas concessões, permissões e autorizações de serviço público, cuja regulação é o objeto do presente artigo.

* Bolsista Fapes e aluna do Mestrado em Regulação da Indústria de Energia, da Unifacs. daniella@sei.ba.gov.br

Desta forma, a modificação do papel do Estado na economia brasileira, operada na década de 90, fez surgir um novo aparato institucional formado por órgãos de defesa da concorrência e agências regulatórias de serviços públicos recém-privatizados. Tais entes públicos foram criados com o amparo de princípios orientadores da economia inscritos pioneiramente na Constituição Federal de 1988, quais sejam, a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa dos consumidores.

O resultado desta modificação é um conjunto de políticas que visam harmonizar um modelo privado e competitivo com o objetivo de melhorar a eficiência, ampliar a oferta e reduzir os preços para usuários e consumidores.

A aplicação das novas regras legais, sua assimilação pela sociedade brasileira, assim como a elaboração e o aperfeiçoamento das políticas correspondentes vêm exigindo não apenas um esforço de mudança de valores na condução de negócios e na intervenção de atores privados e públicos, mas também a elaboração e divulgação de um saber específico, conhecido como economia antitruste e da regulação econômica.

Este estudo tem por objetivo mostrar os aspectos necessários para o bom desempenho das agências brasileiras de regulamentação dos setores de infraestrutura já privatizados.

Visando atingir este objetivo proposto, este artigo está organizado em três seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta o instrumental teórico em que se baseou a análise da constituição das agências. A terceira seção analisa as características necessárias para a composição de uma agência reguladora eficiente, e algumas características das agências brasileiras. A quarta seção se destina às considerações finais.

A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE INFRA-ESTRUTURA

A ampliação da competição na área de serviços públicos tem sido uma preocupação constante. No entanto, esse processo deve ser considerado de maneira cuidadosa, pois em muitos casos a privatização transforma um monopólio público num monopólio privado. Nestes casos torna-se essencial

reconhecer-se a crescente importância do Estado regulador em contraponto ao modelo de Estado empresário antes predominante.

É por esse motivo que a privatização necessita vir acompanhada da criação de um marco regulatório que promova a concorrência onde possível e, na impossibilidade de fazê-lo devido a peculiaridades técnicas e econômicas da indústria em questão, que reproduza essas condições de competição por meio da regulação, de forma que os consumidores tenham acesso a produtos e serviços com qualidade e nível de preços que obteriam em um ambiente competitivo.

A regulação dos serviços públicos de infraestrutura, onde o caráter interventivo é denominado de regulação ativa, não promove necessariamente a concorrência, mas tende a substituí-la por mecanismos e metas regulatórias. Dentre estas podem-se destacar (PIRES e PICCININI, 1999; ROSA; TOLMASQUIM; PIRES, 1998):

- a) a busca de eficiência econômica, garantindo o serviço ao menor custo para o usuário;
- b) evitar o abuso do poder de monopólio, assegurando a menor diferença entre preços e custos, de forma compatível com os níveis desejados de qualidade do serviço;
- c) assegurar o serviço universal bem como a qualidade do serviço prestado;
- d) estabelecer canais para atender a reclamações dos usuários ou consumidores sobre a prestação de serviços;
- e) estimular a inovação (identificar a oportunidade de novos serviços, remover obstáculos e promover políticas de incentivos à inovação); e
- f) garantir a segurança e proteger o meio ambiente.

A intervenção regulatória é feita por instituições que devem ser criadas antes ou simultaneamente ao processo de privatização (SPILLER, 1993). A constituição de agências reguladoras independentes representa uma tentativa de construir essas instituições com o objetivo de melhorar a governança regulatória, sinalizando o compromisso dos legisladores de não interferir no processo regulatório e tranquilizando os investidores potenciais e efetivos quanto ao risco, por parte do poder concedente, de não cumprimento dos contratos administrativos,

além de reduzir o risco regulatório e os ágios sobre os mercados financeiros. Por outro lado, normas específicas sobre questões como estrutura de mercado, tarifas e regras de interconexão constituem os incentivos regulatórios.

Entretanto, de acordo com Vickers e Yarrow (*apud* VISCUSI; VERNON; HARRINGTON JR., 1995) para que a regulação tenha o efeito desejado, é fundamental que o agente regulador não seja nem uma parte diretamente envolvida, nem esteja estabelecido na atividade do regulado. Caso contrário, as ações do agente regulador teriam como objetivo proteger o agente a ser regulado, ou procurariam prejudicá-lo para eliminar um concorrente. Desta forma, normalmente, o papel de regulador deve partir de instituições governamentais que, se supõe, são isentas de outro interesse que não o do bem-estar social geral. Diante disso, é necessário que o órgão regulador não faça parte e nem esteja estabelecido na atividade a ser regulada, podendo o agente a ser regulado fazer parte tanto da esfera estatal como da privada.

Em particular, para complementar os procedimentos regulatórios de maneira a intensificar o bem-estar social, dois mecanismos de restrição da ação administrativa devem estar presentes (PIRES e GOLDENSTEIN, 2001):

- limitações substanciais sobre o arbítrio do regulador; e
- limitações formais ou informais sobre mudanças no sistema regulatório.

Esses princípios são relativamente gerais. Para que sejam efetivos, devem ser complementados por um conjunto de regras específicas que forneçam garantias contra comportamentos oportunistas dos reguladores. A tendência mundial de reforma da governança regulatória tem sido a designação de autoridades regulatórias independentes, com poderes bem definidos e cujo exercício de sua missão seja baseado em marcos regulatórios previamente definidos, especialmente no que concerne a regimes tarifários e aos fóruns para arbitrar controvérsias.

Todavia, em que pese o avanço no processo de privatização no Brasil, ainda é incipiente a discussão acerca dos marcos regulatórios adequados a serem adotados no âmbito das recém-criadas agências de regulação.

A EXPERIÊNCIA REGULATÓRIA BRASILEIRA

Breves considerações sobre o regime regulatório antes da privatização

O regime regulatório predominante antes das privatizações, que atribuía às *holdings* federais responsabilidades de planejamento e execução de políticas, trouxe problemas para a relação entre o regulador e o regulado, permitindo um alto grau de arbítrio no exercício do poder de monopólio por parte das empresas estatais.

Além disso, as competências foram divididas entre vários ministérios, autoridades locais e empresas públicas, exceto no que se refere ao estabelecimento das tarifas, cuja palavra final era dada pelos órgãos vinculados à área econômica. A prática de admitir funcionários oriundos das empresas reguladas estatais também contribuiu para desestimular o desenvolvimento de capacidades independentes e autônomas dentro dos órgãos de regulação. As decisões regulatórias, com frequência, eram subordinadas a objetivos políticos macroeconômicos como, por exemplo, controle da inflação e universalização dos serviços. Nenhum desses objetivos foi atingido, mas um conjunto de ineficiências de longo prazo foi inserido (PIRES e GOLDENSTEIN, 2001).

Os Novos Instrumentos de Regulação – As Agências de Regulação

O modelo instituído no Brasil para as agências reguladoras encontra-se amparado na Lei de Concessões nº 8.987/95, oriunda de projeto do então senador Fernando Henrique Cardoso. Este modelo estabelece que as instâncias regulatórias devem ser exercidas por autarquias sob regime

especial¹, observando-se, desde já, uma preocupação com a questão da autonomia deste novo ente, considerado estratégico para o encaminhamento de uma nova política de atuação estatal. A lógica, portanto, seria dividir os papéis: 1) formulador de políticas; 2) agente provedor de serviços; e 3) controle/regulação, cabendo o primeiro ao Estado, teoricamente fortalecido pela focalização de sua atuação; o segundo, às empresas; e o último, às próprias agências de regulação.

Entretanto, diante dos novos desafios regulatórios, quando se questiona os monopólios naturais, as privatizações e a introdução da competição gradativa, a configuração das agências reguladoras independentes passa a ter papel crucial para que as políticas dos setores de infra-estrutura sejam bem sucedidas.

A independência, neste caso, é sinônimo de autonomia. Tal independência, contudo, diz respeito à sua autonomia técnica e operacional de acordo com sua competência regulatória. Assim, após definidas pelo Executivo as políticas de fiscalização, incentivo e planejamento, e aprovadas mediante lei pelo Legislativo, caberá ao órgão regulador colocar em prática as diretrizes adotadas na área de sua competência. A autonomia da agência dá-se, então, na delegação normativa referente às questões técnicas e na discricionariedade, também técnica, de suas decisões (PIRES, 1999).

A idéia de uma agência autônoma engloba diversos aspectos. Primeiramente, sugere que deva operar fora do controle dos três poderes do Estado. Mesmo quando uma agência é nominalmente parte do Poder Executivo ou do Legislativo, é autorizada a tomar “decisões autônomas”. Essas decisões não são ditadas pelos detentores de cargos eletivos e não estão sujeitas à sua revisão.

Segundo, autonomia implica a agência atuar fora da influência dos partidos políticos. Os membros de uma agência autônoma devem apresentar maior fidelidade a ela do que aos seus partidos políticos.

Terceiro, as ações de uma agência autônoma são alicerçadas em considerações de ordem técnica

produzidas por especialistas, em vez de considerações políticas. A distância de forças políticas torna decisões regulatórias mais estáveis e previsíveis. Os investidores confiam nesse tipo de estabilidade, optando por não submeter seu capital a situações que podem mudar conforme os ventos políticos.

Quarto, os membros das agências não arriscam a estabilidade de seus empregos na popularidade das decisões de suas entidades. Em um sistema democrático, os membros eleitos podem ser destituídos por votação. A autonomia da agência é baseada no entendimento de que as decisões não precisam ser populares e de que seus integrantes podem tomar estas decisões difíceis sem prejuízo a suas carreiras.

Quinto, a agência desempenha funções que envolvem características legislativas, executivas e judiciais. Estabelece padrões e lança regras como um corpo legislativo. Impõe uma função executiva a essas regras e julga as disputas de uma maneira quase judicial.

A determinação de um modelo de regulação para o caso brasileiro não é tarefa fácil, uma vez que não há na Lei de Concessões os princípios, diretrizes e regras gerais a que deve obedecer o ordenamento de tais agências reguladoras, o que dificulta o alcance de uma certa uniformidade quanto a pontos essenciais, tais como, segundo Moraes (1997),:

- seus objetivos, funções e principais atribuições;
- sua estrutura organizacional e de custeio;
- a formatação jurídica do órgão e grau de independência em relação ao poder público.

Apesar disso, as experiências que estão sendo postas em prática já conduzem a uma síntese de aspectos de regulação que, apesar de estarem longe do consenso, já apontam na direção de uma certa convergência quanto às funções, responsabilidades e os poderes do novo órgão regulador.

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a Agência Nacional de Petróleo (ANP), principais reguladoras, foram criadas com condições para que funcionem com autonomia decisória e financeira. Para isso, foram legalmente estabelecidas na forma de autarquias especiais e com a previsão de que suas receitas sejam compostas, basicamente,

¹ Autarquia especial é toda aquela que a lei instituidora conferir privilégios específicos e aumentar sua autonomia comparativamente com as autarquias comuns, sem infringir os preceitos constitucionais pertinentes a essas entidades de personalidade pública.

por recursos próprios. Esses aspectos dispensam as agências da subordinação hierárquica, embora vinculadas aos ministérios setoriais, e lhes conferem agilidade em suas iniciativas.

A estabilidade dos diretores das três agências é garantida pelo mandato fixo e, exceto no caso da ANP, por critérios rígidos de exoneração. Em todas as agências, os diretores são indicados pelo presidente da República e submetidos à aprovação do Senado. No caso da Anatel, os diretores só perdem o mandato em caso de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. No caso da Aneel, adiciona-se às razões anteriores o descumprimento imotivado do contrato de gestão. Além disso, a lei que criou a agência prevê a demissão imotivada nos primeiros quatro meses após a posse. Já a lei de criação da ANP teve vetado o Artigo 12, que tratava da motivação da exoneração dos diretores. Isso torna a sua estabilidade vulnerável a decisões do Poder Executivo, reduzindo a independência da agência.

A transparência da gestão das agências é importante para afastar o risco de captura e dar legitimidade social às suas iniciativas. As três agências têm alguns mecanismos comuns para garantir esse quesito, a saber:

1. não coincidência de mandatos de seus diretores; e
2. previsão, no regimento interno, de estabelecimento de canais de comunicação com a sociedade.

A não-coincidência de mandatos é desejável para evitar vícios administrativos e estimular a renovação administrativa dos órgãos. Os canais de comunicação com a sociedade, por sua vez, são previstos no regimento interno das três agências, em especial consultas públicas através de audiências prévias às tomadas de decisão, divulgação por meio da *internet* e publicação de versões preliminares de regulamentações para apreciação dos interessados.

Não há dúvida de que a liberdade de movimento que as agências reguladoras têm na implementação

de seu mandato é limitada não apenas pelo seu envolvimento institucional, mas também pelo grau de aceitação de que a população em geral tem da sua autonomia. Os órgãos legislativo e executivo podem obrigar as autoridades regulatórias à ação, limitando em geral sua independência e/ou tornando mais oneroso para esses entes obter credibilidade junto aos investidores e outros participantes.

É necessário, portanto, que as decisões dos órgãos de regulamentação possam ser consideradas equivalentes às decisões de um tribunal de primeira instância. É imperativo disciplinar os incentivos que as partes têm atualmente para solicitar que o Judiciário intervenha e atrase as decisões comerciais (PIRES e GOLDENSTEIN, 2001).

Diante desses aspectos, três implicações de particular importância merecem destaque. Primeiro, que o sucesso das agências no ganho de autonomia e respeito do governo, das empresas reguladas e dos consumidores fortalece o ambiente regulatório. Segundo, que esse processo é demorado e que os efeitos de se aprender na prática são consideráveis. Terceiro, que a constituição de marcos regulatórios estáveis e previamente definidos é essencial para a viabilização de investimentos de longo prazo.

A experiência brasileira comprova a importância de uma abordagem política e institucional ao estudo das reformas econômicas. Assim como enfrentado pelos países que vêm implementando reformas nos setores de infra-estrutura, o Brasil permanece em busca da superação do desafio de aperfeiçoar suas formas de governança e incentivos regulatórios para atrair novos investimentos privados a fim de garantir as necessidades de crescimento econômico do País.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de agências reguladoras constitui a principal novidade da máquina pública brasileira na última década. No entanto, seu desenho ideal ainda não foi obtido.

Segundo dados da Associação Brasileira das Agências de Regulação, (Abar), foram criadas seis

agências federais, 14 agências estaduais e até uma agência municipal. E novas agências estão sendo propostas ou já estão em fase de implantação.

O desenho ideal de uma agência reguladora deveria conter seis elementos. Em primeiro lugar, deveria ser independente, exigindo uma mudança de cultura de centralização administrativa que prevalece no país desde os tempos do Império.

A independência permite separar as instâncias de decisão técnica das pressões políticas de toda ordem. Afasta-se, dessa forma, o risco de mudanças súbitas na regulação dos mercados ao sabor das conjunturas político-eleitorais.

Oscilações freqüentes na forma de regulação, em razão das mudanças no poder, aumentam a incerteza e resultam em maior custo de capital. No cálculo da taxa de risco de um projeto, o risco regulatório constitui componente importante. A instabilidade de regras encarece os investimentos, inibindo, dessa forma, o crescimento.

A independência dos reguladores, entretanto, não impede a implementação de políticas setoriais por parte dos governos eleitos. Além disso, o Executivo continua tendo um papel essencial na escolha dos titulares das agências. Devido a isso, os mandatos fixos dos dirigentes de agências não devem ser coincidentes com os dos titulares máximos dos Executivos federal, estadual e municipal.

Em segundo lugar, a atuação da agência deve ser pautada pela máxima transparência. Mecanismos como os da audiência pública e os recursos disponíveis pela *internet* são extremamente úteis.

Em terceiro lugar, a sistemática prestação de contas à sociedade é essencial para o controle democrático desses organismos. O Legislativo brasileiro terá de realizar um sério esforço no que tange a este aspecto. A exigência de relatórios periódicos detalhados e claros tem se revelado bastante útil.

Em quarto lugar, é necessário, na mesma direção do controle social sobre as agências, definir com precisão os limites de sua competência. A independência desejável não é aquela que permite a edição de um vasto conjunto de normas, muito além daquilo que está previsto na legislação. Pelo contrário, tal propensão a legislar em vez de regular nos termos da lei causa insegurança e inibe investimentos.

Em quinto lugar, cumpre assegurar autonomia financeira e gerencial, sem a qual não há independência. Por último, é preciso assegurar um perfil de excelência técnica dos quadros reguladores, sem o que as decisões administrativas não são legítimas.

No mundo real não existe uma agência ideal. Mas é tempo de aplicar alguns princípios básicos para evitar um desastre no sistema regulatório brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Privatização, mudança estrutural e regulamentação: uma avaliação do programa de privatização no Brasil. In: VELLOSO, J. (Org). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Fórum Nacional. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1999.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. Disponível em: <<http://www.aneel.gov.br>>.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Disponível em: <<http://www.anatel.gov.br>>.

ARAÚJO, C. Helena; PIRES, José Cláudio L. Regulação e arbitragem nos setores de serviços públicos no Brasil: problemas e possibilidades. *Revista de Administração Pública*, set./out. 2000.

MORAES, Luíza R. A reestruturação dos setores de infra-estrutura e a definição dos marcos regulatórios. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Infra-estrutura – perspectivas de reorganização: regulação*. Rio de Janeiro: IPEA, 1997.

OLIVEIRA, G. Um teste para as agências reguladoras. *Folha de São Paulo*, São Paulo, out. 2002.

_____. Características de uma boa agência reguladora. *Folha de São Paulo*, São Paulo, set. 2001.

PINTO JÚNIOR, H. Q.; PIRES, M. C. P. *Nota técnica*, nº 10. ANP. 2000.

PIRES, J. C. L. O processo de reformas do setor elétrico brasileiro. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, dez. 1999.

_____. GOLDENSTEIN, A. Agências reguladoras brasileiras: avaliação e desafio. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, dez. 2001.

_____. PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. In: GIAMBIAGI, F.; MOREIRA, M. M. *A economia brasileira nos anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

RESENDE, M. *Regimes regulatórios: possibilidades e limites*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1998.

ROSA, L.; TOLMASQUIM, M.; PIRES, A. *A reforma do setor elétrico no Brasil e no mundo: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Relume Dumaré, 1998.

SPILLER, Pablo. Institutions and regulatory commitment in utilities privatization. *Industrial and Corporate Change*, v. 2, n. 3, 1993.

SPILLER, Pablo. La regulación de los servicios públicos en la Argentina: una propuesta de reforma institucional. Fundación Gobierno y Sociedad. *Cuaderno* n. 3, 1999.

VILLELA, G. S. O preço do pioneirismo. *Revista da AGERGS*, Porto Alegre, n. 2, 2000.

VISCUSI, W. Kip et al. *Economics of regulation and antitrust*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1995..

Plano plurianual e finanças públicas: uma relação de íntima dependência

Leila Pondé de Mello*
Sérgio Berbert da Silva**

Resumo

Este artigo traz uma reflexão sobre o fato de os planos plurianuais da Bahia apresentarem um gradativo processo de amadurecimento (e seus reflexos nas finanças públicas do Estado), se observada a forma como esses documentos foram elaborados na década de 90, após a promulgação da legislação que criou novas condições de trabalho para a ação de planejamento no Brasil e na Bahia, quando passaram a ser observadas diretrizes que determinam maior responsabilidade e comprometimento para com as finanças públicas. O aprimoramento notado nos PPA's reflete a importância que o planejamento assume ao ganhar amparo legal e se tornar uma das principais ferramentas da administração pública.

Palavras-chaves: finanças públicas; planejamento; gestão.

Abstract

This article is a reflection about the fact that Bahia's Pluriannual Plans show a gradual process of ripening (and its reflection on State's Public Finance), considering the way these documents were elaborated throughout 90 decade, after the promulgation of the legislation that created new working conditions for the action of planning in Brazil as well as in the State of Bahia, when began to be observed the proceeding rules that establish major responsibility and commitment with respect to public finance. The improvements observed in the Pluriannual Plans reflect the importance that planning achieves by gaining legal support and becoming one of the main tools of public administration.

Key words: public finance; planning; management

Uma publicação sobre as finanças públicas da Bahia não poderia deixar de incluir uma análise do conteúdo dos planos de governo do Estado, especialmente os mais recentes, já elaborados nos moldes de Plano Plurianual (PPA), de acordo com o que determina a Constituição Federal de 1988.

As finanças públicas vão bem quando há responsabilidade com despesas e gastos, mas também quando a aplicação do dinheiro é feita obser-

vando-se a realidade do Estado, com suas complexidades enquanto organização cuja finalidade é atender às demandas da população. Nesse sentido, um planejamento adequado tem papel de extrema relevância, pois, ao refletir as necessidades do Estado, cria condições para a implementação de políticas e programas que venham a efetivamente contribuir para um desenvolvimento equilibrado.

O objetivo deste artigo é discutir a importância do planejamento e sua repercussão no trato das finanças públicas, notadamente a relevância e eficácia do Plano Plurianual como instrumento norteador das ações governamentais, especialmente no âmbito do Estado da Bahia.

Com esse propósito, far-se-á uma apreciação da questão 'planejamento', incluindo uma análise

* Administradora de empresas e gestora governamental da Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE) da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec) do Estado da Bahia. lmello@seplantec.ba.gov.br

** Engenheiro mecânico, jornalista e gestor governamental da Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE) da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec) do Estado da Bahia. sbsilva@seplantec.ba.gov.br

dos planos plurianuais elaborados pelo governo do estado da Bahia na década de 90, no sentido de perceber a sua adequação às novas condições de trabalho para o setor, determinadas pela Constituição Federal de 1988 e ratificadas através da Constituição Estadual da Bahia, em 1989.

Serão feitas ainda algumas considerações a respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC N.º 101, de 05/05/2000) e das possíveis transformações decorrentes de sua proposta moralizante no âmbito das finanças públicas, uma vez que esse instrumento exerce influência decisiva no planejamento da ação governamental.

EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO

Data de 1964 a Lei Federal N.º 4.320, que prevê o Plano Plurianual de Investimentos, que, muito embora tenha se constituído numa tentativa de planejamento, não revelou resultados satisfatórios, tendo sido a lei oportunamente revista na Constituição Federal de 1988.

Essa Constituição traz em seu bojo a nítida preocupação com a temática do planejamento governamental, quando, ao dispor sobre finanças públicas (Capítulo II, Seção II, Art.165), promove a alteração do mecanismo de planejamento de médio prazo, antes intitulado Orçamento Plurianual de Investimentos, para o que vem a ser o Plano Plurianual, um instrumento de maior alcance e abrangência, que contempla não somente os investimentos e as receitas de capital, mas extrapola, indicando que a lei que instituir o Plano Plurianual deverá estabelecer, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Art. 165, § 1º, da CF).

O cenário político e econômico brasileiro, historicamente marcado por crises, momentos de aceleração inflacionária, indisciplina fiscal, déficit no balanço de pagamentos e tantos outros períodos de indefinição econômica e política, suscita a necessi-

dade de redefinições, sobretudo a respeito do papel do Estado.

O mundo, com efeito, experimenta transformações e traça novos caminhos frente ao dinamismo político-econômico e social. Após a grande depressão de 1930, torna-se presente a idéia de que o Estado precisa ser mais vigilante e eficiente, buscando um equilíbrio que ao menos diminua suas incertezas e positive suas relações com o mercado.

No caso do Brasil, a instabilidade que se configura desde a década de 70 – período marcado pelo choque do petróleo e no qual, por vezes, o país não deu a atenção devida ao panorama recessivo internacional e seus reflexos na economia interna – torna-se ainda mais evidente nos anos 80, traduzida pela crise fiscal e pelo esgotamento do modelo de substituição de importações.

Como conseqüência desses movimentos, consolida-se a idéia de reforma do Estado. Configura-

se, então, a busca de uma nova forma de organização e atuação que permita uma gestão pública mais eficiente, promovendo, principalmente, o ajuste fiscal, uma série de reformas e uma maneira mais contemporânea de gerir, conferindo governança e governabilidade. O Estado procura então se redefinir e diminuir seu perfil executor para assumir o papel de regulador.

Na esfera administrativa, em meados do Século XX, um novo momento traz, com ares de modernidade, a administração pública gerencial. Inspirada no modelo de administração da esfera privada, a administração pública gerencial busca a gestão eficiente, diminuindo custos, prestando serviços de qualidade e priorizando o cidadão e o interesse público.

Toda essa trajetória traz consigo mudanças não somente na estrutura administrativa e econômica, mas aponta para uma transformação não menos importante: a mudança cultural na administração pública. Este é um viés extremamente significativo, pois potencializa sobremaneira a possibilidade real da prática do planejamento, deixando de ser uma

A busca de uma nova forma de organização e atuação que permita uma gestão pública mais eficiente, promovendo, principalmente, o ajuste fiscal, uma série de reformas e uma maneira mais contemporânea de gerir, conferindo governança e governabilidade

imposição meramente formal ou legal, especialmente ao agregar a força de mais um traço de mudança cultural: as crescentes exigências da sociedade.

Os governantes brasileiros, em todas as esferas da Federação, passam a ser exigidos pela sociedade, que lhes cobra uma gestão responsável e transparente dos recursos que lhes são confiados. Dessa forma, o planejamento, que no caso brasileiro tem em geral uma trajetória de insucessos e é atrelado fortemente ao enfrentamento de problemas econômicos, ressurgiu como peça primordial na concepção das políticas e no trato das finanças públicas, ganhando o *status* de peça-chave no controle e aplicação dos recursos governamentais.

A despeito da ampla discussão já travada acerca da ação governamental planejada, não somente para o exercício de atividades administrativas do setor público, como também na elaboração de políticas e projetos, percebe-se que sua implementação tem caminhado a passos lentos, apesar do consenso em relação a sua importância, e de ser ela condição indispensável a uma administração de qualidade.

O sistema de planejamento proposto na Constituição Federal de 1988 compõe-se de três leis, que devem ser compatíveis e integradas: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Estas leis precisam estar afinadas quanto ao seu conteúdo, na concepção dos programas de governo, pois é imprescindível que haja coerência entre aquilo que se planeja e a real possibilidade de se por em prática às ações.

O início do processo dá-se com a aprovação do PPA, elaborado no primeiro ano de governo para vigorar no período que vai desde o segundo ano de mandato até o término do primeiro ano de exercício do governo seguinte.

Elaborada para cada ano, a LDO estabelece as regras gerais para o orçamento do ano seguinte. A LOA, por sua vez, deverá respeitar as diretrizes e prioridades firmadas na LDO, contendo em anexo o demonstrativo da compatibilização do orçamento com objetivos e metas definidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

É importante salientar que vem se firmando a necessidade, por parte do poder público, não so-

mente de gerir responsabilmente seus recursos, mas também de comprometer-se legalmente a fazê-lo. Para tanto, os instrumentos de planejamento assumem importância significativa, na medida em que foram concebidos para que haja condições de se nortear, orientar, acompanhar e avaliar o processo de concepção e execução das políticas e ações públicas, ao planejarem-nas evolutivamente, fugindo da figura retórica que os caracterizara durante determinado período no cenário brasileiro (década de 80 – a década perdida.).

A portaria 42/99, do Ministério de Orçamento e Gestão, marca a evolução do sistema de planejamento, introduzindo uma nova metodologia que propõe a organização das ações governamentais a partir de programas.

Formalmente define-se programa como “uma unidade básica de planejamento e gestão da ação governamental, constituída em função de uma demanda ou problema identificado na sociedade”. Trata-se de uma mudança estrutural na forma gerencial de planejar, focalizando resultados e já preconizando a transparência das políticas públicas.

Os programas devem ser idealizados para suprir necessidades da população, trazendo em si o mérito de poder mudar o cenário governamental, unindo instrumentos, aproximando planejamento e orçamento, sendo positivados pelo ajuste que a portaria faz na classificação dos gastos do governo, que passam a refletir os programas. Ou seja, torna-se possível saber em que se está gastando ou quais são os planos para aplicação da receita.

A partir de 1999, PPA, LDO e LOA passam a caminhar com maior interdependência, mais atreladas à realidade, conferindo ao planejamento a perspectiva de apresentar uma feição estratégica, objetiva, responsável e transparente.

A visão negativa do planejamento, conclui-se, tende a ficar para trás, mas faz-se sempre necessário analisar os instrumentos atualmente propostos, adaptando-os à realidade do Brasil e do Estado, para que não se tornem fatores de ampliação de rigidez na ação pública planejada, que, ao contrário, deve ser fortalecida e ter seus resultados potencializados.

Conjuntamente, a Portaria 42/99, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Constituição Federal

institucionalizaram o planejamento estratégico. Assim, o PPA firma-se como instrumento que deve contemplar os programas de governo, mensurados por indicadores de desempenho, tendo para isso a contribuição da LRF.

A LRF surge no panorama político brasileiro representando uma mudança na estrutura do regime fiscal, alinhada às novas pressões da sociedade por transparência e responsabilidade, na busca do equilíbrio das finanças públicas, constituindo-se, também, numa ferramenta de planejamento.

Os gastos públicos, portanto, passam a ser vistos sob uma nova perspectiva, que engloba não somente a análise de aspectos financeiros e orçamentários, como também exige a demonstração dos resultados obtidos em prol da sociedade.

É importante ressaltar que a administração gerencial traz como uma de suas características o foco nos resultados. Desse ponto de vista, a função 'planejamento', inserida nesse contexto e norteadas pelas legislações infraconstitucionais (LRF, P.42/99) e sobretudo pela Constituição Federal/88, passa a funcionar como ferramenta de administração gerencial dos programas de governo.

As necessidades da população ganham mais atenção por força dos mecanismos legais, que impõem que os resultados práticos passem a ser mensurados e a ação governamental acompanhada por indicadores de desempenho.

O que se vê, portanto, é, aparentemente, uma evolução no âmbito da gestão pública brasileira, que se cerca de mecanismos de programação, controle e avaliação para gerir a coisa pública.

Entretanto, a mudança cultural continua sendo o mais importante elo de ligação entre as mudanças teóricas na esfera da administração pública e a verdadeira transformação ou aplicação prática das idéias pregadas.

A tomada de consciência por parte dos gestores públicos de que não há mais espaço para as práticas patrimonialistas de outrora, aliada aos novos

métodos institucionalizados, a começar pela elaboração do planejamento de médio prazo, seguida por práticas de acompanhamento e avaliação de políticas públicas, com profissionalismo, sem dúvida revelará a enorme importância do planejamento estratégico e conferirá eficácia ao processo.

Planos plurianuais não devem, portanto, se constituir num amontoado de diretrizes, que no fundo não expressam o que deve ser o verdadeiro teor de um documento de planejamento, não levando em consideração aspectos qualitativos ou até mesmo quantitativos que expressem a realidade do Estado, acabando esquecidos em gavetas ou prateleiras, sem utilidade.

Todos os mecanismos que compõem o cenário da gestão pública buscam o efetivo equilíbrio das contas, e a institucionalização do planejamento estratégico chega para implantar uma nova cultura fiscal no Brasil, que assegure a racionalidade no trato dos gastos, sendo essencial a sua aplicação na composição da função planejamento, conferindo-lhe maior responsabilidade com relação aos recursos públicos, na medida em que sistematiza seu uso.

A LRF surge no panorama político brasileiro representando uma mudança na estrutura do regime fiscal, alinhada às novas pressões da sociedade por transparência e responsabilidade, na busca do equilíbrio das finanças públicas, constituindo-se, também, numa ferramenta de planejamento

ANÁLISE DOS PPA'S DO ESTADO DA BAHIA NOS ANOS 90

Uma análise dos planos de governo do estado da Bahia com vistas a se perceber o quanto a maneira como foram elaborados pode ter influenciado nos resultados alcançados em cada governo, particularmente no que se refere às finanças públicas, deveria incluir dados resultantes da ação de acompanhamento e avaliação das políticas propostas, com informações consistentes sobre a implementação dos programas e seus efeitos nas áreas de ação para as quais se voltaram, dando uma idéia das mudanças que efetivamente se tenham verificado.

Entretanto, apesar de avanços na reformulação da estrutura administrativa do Estado, ainda há empecilhos ao processo da plena instauração de

uma forma de gestão mais adequada aos padrões da administração pública gerencial, que finalmente deixe para trás os efeitos nocivos de uma burocracia que dificulta a articulação entre as diversas instâncias do governo, impedindo que as partes interajam eficazmente em prol de interesses comuns. Entre outras coisas, isto acarreta comprometimentos na produção, disponibilização e utilização de relatórios de dados referentes à implementação de programas, dificultando uma releitura das ações do governo e, quando necessário, a correção de rumos no sentido de mais acertadamente atingirem-se os objetivos.

Por outro lado, essas limitações afetam também a qualidade de uma análise dos planos plurianuais com vistas a uma avaliação das finanças públicas, pois os elementos observados são anteriores à execução orçamentária, referindo-se a diretrizes, objetivos e propostas, ou seja, sinalizando apenas perspectivas de gastos, que poderão ou não se realizar.

No estado da Bahia, a recente criação de uma instância de avaliação de políticas públicas, na Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec), permitiu a produção de relatórios mais consistentes com dados de acompanhamento de ações do governo. O “Relatório de Atividades”, atendendo a exigência da Constituição estadual, e o “Acompanhamento dos Programas Prioritários”, de periodicidade bimestral, com informações em nível de execução orçamentária, produzidos em 2002 pela Superintendência de Avaliação de Políticas Públicas, refletem esse avanço.

Desse modo, a análise proposta não pode incluir resultados efetivos. No entanto, um olhar sobre os planos plurianuais sempre trará elementos através dos quais se possam inferir considerações a respeito das finanças públicas, ainda que a análise se restrinja à maneira como os documentos foram elaborados, no que concerne aos graus de definição, objetividade e acuidade observados na composição do instrumento de planejamento, no sentido de uma reflexão sobre a sua adequação às

novas exigências legais, determinadas pela Constituição Federal de 1988.

A maneira como os planos estão estruturados, o modo como as ações públicas estão ordenadas e agrupadas, segundo a sua finalidade e as prioridades da sociedade, são definidores do resultado das ações públicas, inclusive quanto ao cuidado com a aplicação dos recursos e a minimização de desperdícios.

A Constituição de 1988, ao lançar as bases para as leis que versam sobre o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA), cria um conjunto de novas condições dentro das quais o trato com as finanças pública deve acontecer. Nesse contexto, o PPA, ao estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas concernentes ao erário, ocupa uma posição-chave, por funcionar como ponto de partida e elemento do qual emanam as subseqüentes etapas e ações referentes à aplicação do dinheiro público.

Para este artigo, foram analisados os planos de governo do estado da Bahia elaborados na década de 90, nas gestões dos governadores Antonio Carlos Magalhães, Paulo Ganem Souto e César Borges, por serem documentos concebidos após a Constituição de 1988, portanto já de acordo com as novas diretrizes, que procuram dar ao planejamento uma posição de destaque na administração pública. Documentos anteriores foram também utilizados para que se obtivessem parâmetros de comparação que permitissem a aferição do amadurecimento dos planos enquanto instrumentos de planejamento cuja preocupação é possibilitar que se faça um melhor uso dos recursos públicos.

Assim, foram analisados: Plano Plurianual 2000/2003 – Bahia de Todos os Tempos (Governo César Borges); Plano Plurianual 1996/1999 (Governo Paulo Ganem Souto); e Plano Plurianual 1992/1995 (Governo Antonio Carlos Magalhães).

Aparecem no texto do artigo algumas pequenas transcrições dos documentos, com o intuito de

A maneira como os planos estão estruturados, o modo como as ações públicas estão ordenadas e agrupadas, segundo a sua finalidade e as prioridades da sociedade, são definidores do resultado das ações públicas, inclusive quanto ao cuidado com a aplicação dos recursos e a minimização de desperdícios

manter uma melhor correspondência e fidelidade ao espírito que animou as ações de planejamento em cada momento.

PPA'S DA BAHIA

Pelo fato de terem uma base legal, é natural que os planos plurianuais do estado da Bahia tragam em comum um conjunto de elementos, especialmente os mais essenciais, ainda que o tratamento dado a eles possa diferir no nível de organização, detalhamento e objetividade.

Todos começam com uma introdução na qual se faz uma análise do estado, incluindo aspectos históricos, econômicos e sociais, num esforço de compor uma visão panorâmica onde se observam as bases e justificativas para as políticas e programas constantes no PPA.

Nos três documentos estão arrolados diretrizes, objetivos, estratégias, eixos de desenvolvimento e outros elementos que basicamente compõem um planejamento dessa natureza, embora os termos nem sempre apareçam com o mesmo significado.

Também encontram invariavelmente espaço nos três planos plurianuais os aspectos mais essenciais e representativos da estrutura socioeconômica do estado, ou seja, aqueles dos quais o governo não pode deixar de se ocupar. A importância intrinsecamente inerente a esses aspectos é sem dúvida a principal razão para eles estarem sempre presentes, aliada ao fato de que, conforme determina o Parágrafo 1º do Art. 167 da Constituição Federal, a lei orçamentária não conseguirá dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no Plano Plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão.

Assim, de forma nem sempre igualmente destacada, podendo apresentar diferentes enfoques e diversos níveis de aprofundamento, aparecem nos três PPA's os elementos contidos no Quadro 1.

Os setores listados no Quadro 1 estão presentes nos planos com níveis de detalhamento e de objetividade desiguais, o que implica graus diversos de acuidade no tratamento dado às questões a eles referentes. Isso naturalmente acarreta diferentes possibilidades na obtenção de resultados efetivos, uma vez que o planejamento em si e a maneira como é

Quadro 1

Elementos Básicos Sempre Presentes nos Três PPA's

Educação	Justiça
Cultura	Cidadania
Saúde	Inclusão Social
Saneamento	Trabalho
Recursos Hídricos	Qualidade de Vida
Meio Ambiente	Habitação
Infra-estrutura	Expansão da base produtiva
Segurança	Crescimento

Fonte: PPA 1992/1995; PPA 1996/1999 e PPA 2000/2003
OBS.: o conceito de Integração Espacial aparece de forma mais definida nos dois últimos Planos de Governo.

feito são determinantes nas etapas que se sucedem no caminho até a consecução dos objetivos.

Além disso, independentemente das diferenças acima apontadas, pesa sobre os três planos, quanto a sua eficácia enquanto instrumento de planejamento, o ônus da inexistência de um processo adequado de acompanhamento e avaliação de políticas e programas, que tivesse disponibilizado, de forma sistemática e contínua, dados e informações qualitativas que permitissem a aferição de diretrizes, metas etc., possibilitando reajustes e redefinições, de forma que os instrumentos de planejamento mantivessem ao longo do período de governo uma estreita correspondência com a realidade, em seu constante dinamismo.

A despeito dessa circunstância agravante, é possível ainda se ter uma idéia das diferentes possibilidades que os PPA's apresentaram originalmente, se observada a maneira como os diversos setores estão estruturados nos três documentos. Com fins ilustrativos, pode-se tomar como referência, por exemplo, o setor Educação.

No PPA 2000/2003, Educação foi claramente definida como sendo "prioridade absoluta" entre as ações do governo, o que é condizente com o fato de o setor ser o nº 1 na estratégia que trata da qualidade de vida, que por sua vez é a primeira em todo o programa. Além disso, o tratamento dado à educação nesse documento é superior se comparado ao que se vê nos demais planos, mostrando mais definição e objetividade. Incluem-se sete diretrizes, que enfocam a qualidade do ensino, o próprio aluno, a escola em si, os gastos, qualificação dos professores, uma moderna gestão para o setor

e um novo perfil para a própria Secretaria da Educação. As propostas de ação são dispostas através de oito programas, com objetivos definidos e previsão do total de recursos orçamentários e extra-orçamentários disponíveis.

No PPA que abrange o período 1996/1999, nota-se uma redução no cuidado dispensado ao detalhamento dos diversos setores. As ações na área da Educação estão agrupadas em um único programa: “Educação de Qualidade e Qualificação para o Trabalho”, que, embora trate de dois aspectos intimamente relacionados, revela logo de saída uma preocupação dividida entre a educação propriamente e o desenvolvimento econômico, malgrado a importância de ambos. Essa divisão é notada nos objetivos do programa, que se referem à “ampliação do ensino público de qualidade”, mas também falam em “preparar a população estudantil para o trabalho, visando contribuir para o desenvolvimento”, e ainda “ampliação das oportunidades econômicas e sociais da população baiana”. Não consta previsão de recursos.

A tendência de redução na acuidade se vê acentuada no PPA 1992/1995, apesar de, neste, a Educação ter sido também considerada “prioridade máxima”. Os elementos dispostos para o setor não se encontram bem definidos. Assim, programas, subprogramas, objetivos e metas formam um conjunto pouco explicativo, nem sempre fácil de ser bem entendido. Alguns exemplos são o programa “Ensino fundamental” e o subprograma “Erradicação do analfabetismo”, que se destina a “oferecer oportunidade de acesso à educação à população na faixa etária em que não há obrigatoriedade escolar”, tendo como objetivo “implantar classe de alfabetização”. Ou, ainda, o programa “Cultura”, que tem como subprograma “Dívida Interna”, cuja descrição é “pagamento da dívida”, tendo como objetivo “assegurar o pagamento da dívida interna da Fundação Cultural do Estado da Bahia”. Ao final do documento, algumas tabelas trazem estimativas de custos, de forma bem genérica.

Embora se possa dizer que nos três documentos estão em algum momento presentes os aspectos essenciais a uma boa política de educação, a diferença que se quer aqui ressaltar está na forma como eles estão colocados, indicando maior ou

menor grau de definição e objetividade, subdivididos e inter-relacionados de maneira a compor um todo mais ou menos coerente e capaz de conduzir a resultados positivos no momento da execução orçamentária.

Com os demais setores acontece coisa semelhante, pois os planos seguem um mesmo padrão de abordagem. Em outras palavras, a maneira como o planejamento é executado e os cuidados dispensados a essa importante tarefa vão influenciar todo o conjunto de ações do Estado, determinando em maior ou menor grau o sucesso dos empreendimentos.

Ainda como ilustração das diferenças observadas nos planos de governo, observe-se o tratamento dado aos setores Educação e Saúde em momento imediatamente anterior ao dos PPA's, no Plano Estratégico de Ação 1988/1991, da gestão Waldir Pires. Com pouca objetividade, tendo os elementos definidos com um grau de abrangência que tangencia a abstração e acarreta indefinições, lêem-se, no que o plano chama de “linhas mestras de ação do Governo”, para o setor Educação, afirmações do tipo: “Todas as crianças em idade escolar terão vagas na rede pública”; “devemos ser capazes de reduzir o analfabetismo”. Em Saúde: “Nenhuma sede municipal deixará de ter um posto de saúde”. Ou ainda, nos demais setores: “Tudo será feito para garantir a proteção e a defesa do cidadão”; “Nenhum município sujeito ao fenômeno da seca deixará de se beneficiar com obras preventivas permanentes”, sem que para isso haja programas definidos ou ações previamente estruturadas no sentido da conquista desses objetivos.

PRIORIDADES

Um dos indicativos de aprimoramento notados nos planos de governo é a objetividade e capacidade de definição para uma política, cujos objetivos devem também estar bem delineados.

Entre os planos analisados, o PPA 2000/2003 é o que está mais claramente definido. Mostra acuidade ao eleger uma “prioridade absoluta do Governo”, a Educação, que é ainda considerada “parâmetro fundamental das estratégias de desenvolvimento” e “base para o avanço social do estado”,

sendo efetivamente o setor cujos programas são primeiramente detalhados no documento.

É também o único plano que inclui programas especiais, voltados para aspectos básicos do desenvolvimento do estado. São considerados especiais “por sua amplitude e diversidade de ações”, embora não tenham enquadramento específico, que possibilite visibilidade orçamentária, caracterizando-se mais como estratégias que permeiam as diversas áreas de atuação do governo.

São três programas especiais, voltados para: interiorização do desenvolvimento a partir das 25 maiores cidades do estado (Cidades Líderes); elevar os níveis de desenvolvimento dos 100 municípios com os mais baixos indicadores econômicos e sociais (Faz Cidadão); e o desenvolvimento do Semi-Árido, que representa cerca de 64% do território baiano e é quase sempre assolado pela seca (Sertão Forte)¹

No PPA 1996/1999, a definição das prioridades acontece de forma mais difusa. A estratégia que dá suporte ao plano do estado se estrutura em cinco direções básicas, chamadas no documento de “eixos de desenvolvimento”. São eles: “Dinamização Seletiva da Base Econômica”, “Desenvolvimento Humano”, “Desenvolvimento de Tecnologia e Inovação”, “Conservação do Meio Ambiente” e “Integração Espacial”. A definição maior de foco acontece quando, entre os eixos acima, são estabelecidas as três políticas centrais da estratégia de desenvolvimento, que se ocupam de desenvolvimento humano, conservação do meio ambiente e integração espacial.

No plano que abrange o período 1992/1995, o grau de acuidade na definição das prioridades é ainda menor. O documento, logo no início, ao descrever a política governamental, diz que a ação do governo está sendo retomada “com maior ênfase na área social”, para em seguida acrescentar que a filosofia do governo estará orientada para “reconstrução e integração dinâmica”. Logo depois passa a tratar do que seriam as “linhas básicas” do governo, mas cita apenas uma: “Adoção de medidas que

visam recuperar, aperfeiçoar e fortalecer o sistema de planejamento”.

Uma referência mais explícita de prioridade no PPA 1992/1995 só vai acontecer quando, depois de abordar os aspectos macroeconômicos, a política governamental, as linhas básicas e as estratégias e diretrizes governamentais, ao chegar às diretrizes e metas setoriais do Poder Executivo, na área social, lê-se, na página 25: “Educação passa a ter, nesta administração, prioridade máxima.”

OBJETIVOS GLOBAIS

No momento de apresentar os seus objetivos mais importantes, os planos plurianuais diferem principalmente no nível de detalhamento. O PPA 2000/2003 lista 34 objetivos globais, enquanto o documento de 1996/1999 os indica em número de apenas 11. Sempre tratando dos aspectos mais importantes da composição do conjunto do estado, o documento de 2000/2003 chega a maiores particularidades dos problemas, enquanto o outro os aborda de maneira mais genérica. O PPA 1992/1995 indica apenas o que seriam as suas linhas básicas de ação.

Como ilustração das diferenças observadas na forma como os objetivos globais são relacionados nos planos plurianuais do estado da Bahia, observa-se que, ao tratar da área social, incluindo qualidade de vida, educação, cultura, saúde, segurança, justiça, cidadania, saneamento etc., o PPA 1996/1999, de maneira bem genérica, refere-se apenas a:

- elevação da qualidade de vida da população e
- redução das disparidades sociais.

Já o plano para 2000/2003 trata do mesmo item com muito mais detalhes, conforme se vê a seguir:

- ampliar o acesso aos serviços públicos essenciais para melhoria do padrão de vida da população;
- elevar o nível educacional da população e ampliar a sua capacidade profissional;
- universalizar o ensino fundamental e ofertar escola de qualidade para todos;
- assegurar o exercício dos direitos humanos e a prática da cidadania;

¹ Anteriormente aos planos plurianuais, são também encontrados programas especiais no “Programa de ação governamental para a Bahia – 1983/1987”, da gestão do ex-governador João Durval Carneiro, sendo na época voltados para combate à seca, transporte de massa da RMS, Pedra do Cavalo e periferias urbanas.

- fortalecer a identidade cultural e facilitar o acesso da população à produção cultural e intelectual;
- prover saneamento básico, prevenindo doenças e melhorando as condições de vida da população;
- prevenir, controlar e alertar sobre surtos de epidemias e doenças inusitadas, pela permanente vigilância epidemiológica e ambiental;
- assegurar à população o atendimento humanizado na saúde;
- reduzir a mortalidade infantil à média obtida nos estados mais desenvolvidos;
- promover as melhorias urbanas e a oferta habitacional;
- fortalecer a ação social para a população mais sujeita à exploração e à discriminação, notadamente a criança e o adolescente;
- promover a ampliação das oportunidades de emprego e renda;
- garantir a segurança e mobilizar a sociedade para a redução da violência; reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida das populações rurais;
- promover o abastecimento alimentar para a população de baixa renda a preços inferiores aos do mercado e fortalecer a agricultura familiar;

O Plano Plurianual 1992/1995 não define objetivos globais, à semelhança do que fizeram os outros dois planos. No entanto, estrutura-se com base no que o governo considerou serem suas duas linhas básicas de ação, ou seja, reconstrução e integração dinâmica, as quais orientariam a filosofia de ação para o quadriênio. Vale lembrar que esse PPA corresponde ao governo que Antonio Carlos Magalhães exerceu logo após a gestão Waldir Pires. Por isso, a linha “reconstrução” reflete o viés político decorrente das diferenças existentes nesse nível entre os dois governadores, ao enfatizar “a recuperação da infra-estrutura e dos equipamentos, restauração da dignidade e moralidade da administração e do funcionamento da máquina pública”.

CONCLUSÕES

É possível concluir, portanto, que o sistema de planejamento vem evoluindo consideravelmente, tendo sido potencializado por novos instrumentos, sobretudo a partir da Constituição Federal/1988, e ocupando uma posição de fundamental importância como uma das principais ferramentas da administração.

O amparo legal que o planejamento tem atualmente, aliado à mudança cultural que vem ocorrendo e ao fortalecimento da cidadania brasileira, confere-lhe legitimidade e força para se firmar no gerenciamento do setor público.

Na Bahia, essa evolução é percebida na análise da estrutura e do conteúdo dos planos plurianuais de governo da década de 90, em que se observa o gradativo amadurecimento sofrido pela gestão pública no estado, no sentido de adequação às condições determinadas em lei para a realização do planejamento das ações governamentais.

Considerando que a Constituição Estadual da Bahia trouxe em 1989 grandes novidades sobre a questão do planejamento, é compreensível que tenha havido uma gradativa adaptação dos governos às novas condições de trabalho, que impõem uma forma de planejar que reflita maior responsabilidade e comprometimento com a coisa pública, no sentido da obtenção de resultados mais efetivos, sem perder de vista o controle dos gastos.

O que se vê nos planos de governo da Bahia, ao se observarem documentos mais antigos, nos quais se nota menor cuidado na organização das informações e na definição de diretrizes e objetivos, é que os mesmos refletem a situação anterior de não-exigência legal de comprometimento com resultados específicos, quando planejamento era uma ação não necessariamente vinculada às demais etapas relativas à administração pública.

O PPA 2000/2003 é, dentre os três programas analisados, o que apresenta melhores condições

É possível concluir, portanto, que o sistema de planejamento vem evoluindo consideravelmente, tendo sido potencializado por novos instrumentos, sobretudo a partir da Constituição Federal/1988, e ocupando uma posição de fundamental importância como uma das principais ferramentas da administração

de funcionar como plano de governo, por trazer políticas, diretrizes e programas mais bem definidos.

A adaptação observada reflete o processo de mudanças decorrente das exigências de responsabilidade para com as finanças públicas definidas principalmente na Lei de Responsabilidade Fiscal, que prevê punições para infrações danosas ao erário. As novas condições vão construindo as bases para alterações comportamentais mais solidamente constituídas, em nível de mudança cultural.

Uma simples leitura dos documentos já nos dá uma idéia da sua organização e, conseqüentemente, da sua capacidade orientadora, atentando-se para a forma como as propostas se vão delineando. Uma observação mais acurada, voltada para os detalhes, confirma o gradativo adequamento dos planos à função de planejamento, na medida em que, a cada gestão, diretrizes, objetivos e programas vão formando um conjunto crescentemente mais objetivo e coerente com um propósito de governo, que por sua vez vai também se mostrando mais bem definido.

Outro aspecto a ser salientado relaciona-se aos efeitos, no planejamento, da ausência de um acompanhamento efetivo e contínuo da implementação dos programas propostos nos planos de governo. Embora os PPA's baseiem-se em estudos e trabalhos de pesquisa e análise, feitos com o objetivo de traçar um panorama das condições socioeconômicas do estado da Bahia, inserido nos cenários nacional e internacional, o que os torna consistentes do ponto de vista de refletirem uma realidade social e econômica, falta ao esforço de planejamento o *feedback* sobre os resultados efetivos daquilo que foi planejado. Isso realimentaria o núcleo pensante do estado com dados mais concretos sobre a composição do estado da Bahia em seus elementos mais basilares e essenciais.

Faltam dados sistematizados que ajudem a formular respostas a perguntas como: quanto do que

está proposto nos planos de governo respeita, por exemplo, a premência da demanda, a viabilidade de realização, os obstáculos que por ventura naturalmente existam nesse ou naquele contexto em que o programa se insere, além do efetivo resultado do trabalho sobre a população.

Somente uma ação sistemática de acompanhamento e avaliação dos programas reuniria informações capazes de responder eficientemente a essas

e outras perguntas, criando uma base de conhecimento que permitiria uma ampla compreensão dos mais diversos fatores intervenientes nas múltiplas instâncias da sociedade, seja facilitando ou dificultando ações do governo. Esse conhecimento poderia agregar aos planos de governo elementos referentes aos interstícios do tecido sociocultural do estado, que refletissem suas multivariadas nuances. Essa condição traria mais acuidade aos planos de governo e permitiria um controle mais estrito das finanças estaduais.

A gestão pública eficiente não se dá sem uma avaliação criteriosa das ações e programas propostos no PPA, na LDO, além do monitoramento da aplicação dos recursos previstos na LOA. Acompanha-

mento e controle conferem não somente transparência, mas podem também assegurar o sucesso do sistema de planejamento.

A avaliação permite o aprimoramento da gestão, medindo os resultados e avanços dos programas, devendo-se sempre focar as reais necessidades da população, considerando a demanda social e a capacidade governamental de implementação de ações. Fornece as bases para que políticas, procedimentos e objetivos sejam revistos, gerando subsídios ao processo de tomada de decisões.

O modo gradativo como os planos de governo foram se adaptando às novas condições de trabalho revela mais um dado de grande importância, que são as dificuldades encontradas na reformulação das práticas administrativas, apesar de ser

Os PPA's baseiem-se em estudos e trabalhos de pesquisa e análise, feitos com o objetivo de traçar um panorama das condições socioeconômicas do estado da Bahia, inserido nos cenários nacional e internacional, o que os torna consistentes do ponto de vista de refletirem uma realidade social e econômica, falta ao esforço de planejamento o *feedback* sobre os resultados efetivos daquilo que foi planejado

este um fator indispensável à implantação de um novo modelo de gestão. A resistência a mudanças tem sido um elemento fortemente impeditivo ao estabelecimento de novos padrões de operação, mais coerentes com os atuais modelos de administração e gerenciamento.

Ao que parece, alterações profundas e abrangentes, que tocam pontos essenciais das pessoas e suas atribuições, tendem a encontrar natural resistência. Mas isso não diminui a sua importância ou a necessidade de que aconteçam. Afinal, trata-se de um estado e de sua população.

Por isso, é fundamental que se estabeleça uma significativa mudança cultural para que se possam implantar procedimentos mais dinâmicos e eficientes, envolvendo diferentes grupos, setores ou até mesmo instâncias de governo, no sentido de uma cooperação ampla, inteligente e produtiva.

Ações sistêmicas, que contemplem significativa integração e transparência, são uma das importantes conquistas que uma efetiva mudança cultural pode trazer para a Bahia, refletindo um novo comportamento no seio da máquina administrativa, em que as partes assumam efetivamente a sua condição de componentes de um todo maior, com a clara

percepção das vantagens de uma interdependência saudável, focada no bem comum, capaz de levar a resultados mais efetivos, em menor tempo, no cumprimento das funções precípua do estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DA BAHIA, 1989

CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988

KHAIR, Amir Antônio. *Gestão Fiscal Responsável – Simples Municipal: Guia de Orientação para as Prefeituras*. BNDES, Finame, BNDESPAR, 2001

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a Cidadania*. São Paulo: Enap Editora 34, 1998.

PLANO DIRETOR DA REFORMA DO ESTADO – AVANÇA BRASIL. Governo Federal, 1995

PLANO PLURIANUAL 1992/1995. Salvador: Seplantec, 1991

PLANO PLURIANUAL 1996/1999. Salvador: Seplantec, 1996

PLANO PLURIANUAL 2000/2003. Salvador: Seplantec, 1999

SOUZA, Celina. *Sistema de Planejamento Estadual*. BAHIA ANÁLISE & DADOS, v. 1, n. 2. Salvador: SEI, 1991