



Cadernos de Finanças Públicas

Número 13

Dezembro 2013

A efetividade da Lei Complementar nº 123/2006 para implementar a redução da informalidade

Anna Carla Duarte Chripim e Geraldo Paes Pessoa

A Linha Azul no Brasil: diagnóstico e desafios

Cristiano Morini; Luiz Henrique Travassos Machado; Rodrigo Mineiro Fernandes e Rosaldo Trevisan

Análise crítica do federalismo fiscal brasileiro: problemas e perspectivas

Phelippe Toledo Pires de Oliveira; Andrei Aguiar e Raquel Fátima Chini da Rocha

Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo com municípios de Santa Catarina

Cláudia Ferreira da Cruz e Elói Martins Senhoras

Balço da transparência na Administração Pública brasileira entre 1993 e 2013

Bruno Martins Moutinho e Elói Martins Senhoras

Desafios na Terra Média: *commodities* e indústria no Brasil

Pedro Erik Carneiro

Gastos públicos com saúde e qualidade de vida nos municípios brasileiros: influência na variação do IDH-expectativa de vida na última década

Johan Hendrik Poker Jr. e Jaime Crozatti

Governança pública por meio de consórcios públicos: a eficiência tributária a partir da implementação do projeto de fiscalização tributária do CODAP

Monica Ellen Pinto Bezerra Antinarelli; Ivoneti da Silva Ramos e Anna Carla Duarte Chripim

República e seus efeitos na vida do cidadão

Fábio Mauro de Medeiros

Riscos fiscais e Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado de Santa Catarina

André Luiz Sant'Ana Ferrari e Elói Martins Senhoras

Tributação e concorrência

Sérgio Augusto G. Pereira de Souza e Amadeu Braga Batista Silva

Uma avaliação de efetividade e eficiência do gasto em educação em municípios brasileiros

Johan Hendrik Poker Jr.; Ricardo da Costa Nunes e Selene Peres Peres Nunes

Ministério da Fazenda

Escola de Administração Fazendária – Esaf

Cadernos de Finanças Públicas

Número 13

Dezembro 2013

ISSN 1806-8944

Cad. Fin. Públ.	Brasília	n. 13	p. 5-355	dez. 2013
-----------------	----------	-------	----------	-----------

As matérias desta Revista poderão ser reproduzidas, total ou parcialmente,
desde que citada a fonte.

GOVERNO FEDERAL
MINISTÉRIO DA FAZENDA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

Revisão de texto

Valdinea Pereira da Silva

Editoração eletrônica e capa

Samuel Tabosa de Castro

Cadernos de finanças públicas / Escola de Administração
Fazendária. – n. 13 (dez. 2013). – Brasília : Esaf, 2000-
Anual

ISSN 1806-8944

1. FINANÇAS PÚBLICAS – Periódicos. I. Escola de
Administração Fazendária.

CDD 336.005

*Os conceitos e as opiniões emitidos pelos autores não refletem necessariamente
o ponto de vista da Escola de Administração Fazendária (Esaf).*

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (Esaf)

Rodovia DF-001 km 27,4 – CEP: 71.686-900

Fone: (61) 3412-6058/3412-6273

Fax.: (61) 3412-6293

Home page: <http://www.esaf.fazenda.gov.br>

SUMÁRIO

- 1 **A efetividade da Lei Complementar nº 123/2006 para implementar a redução da informalidade..... 5**
Anna Carla Duarte Chrispim
Geraldo Paes Pessoa
- 2 **A Linha Azul no Brasil: diagnóstico e desafios 37**
Cristiano Morini
Luiz Henrique Travassos Machado
Rodrigo Mineiro Fernandes
Rosaldo Trevisan
- 3 **Análise crítica do federalismo fiscal brasileiro: problemas e perspectivas...69**
Phelippe Toledo Pires de Oliveira
Andrei Aguiar
Raquel Fátima Chini da Rocha
- 4 **Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo com municípios de Santa Catarina 85**
Cláudia Ferreira da Cruz
Elói Martins Senhoras
- 5 **Balço da transparência na Administração Pública brasileira entre 1993 e 2013 121**
Bruno Martins Moutinho
Elói Martins Senhoras
- 6 **Desafios na Terra Média: *commodities* e indústria no Brasil..... 151**
Pedro Erik Carneiro
- 7 **Gastos públicos com saúde e qualidade de vida nos municípios brasileiros: influência na variação do IDH-expectativa de vida na última década 193**
Johan Hendrik Poker Jr.
Jaime Crozatti

8	Governança pública por meio de consórcios públicos: a eficiência tributária a partir da implementação do projeto de fiscalização tributária do CODAP	217
	Monica Ellen Pinto Bezerra Antinarelli Ivoneti da Silva Ramos Anna Carla Duarte Chrispim	
9	República e seus efeitos na vida do cidadão.....	249
	Fábio Mauro de Medeiros	
10	Riscos fiscais e Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado de Santa Catarina	273
	André Luiz Sant´Ana Ferrari Elói Martins Senhoras	
11	Tributação e concorrência.....	305
	Sérgio Augusto G. Pereira de Souza Amadeu Braga Batista Silva	
12	Uma avaliação de efetividade e eficiência do gasto em educação em municípios brasileiros	331
	Johan Hendrik Poker Jr. Ricardo da Costa Nunes Selene Peres Peres Nunes	

A efetividade da Lei Complementar nº 123/2006 para implementar a redução da informalidade

Anna Carla Duarte Chrispim

Mestre em Direito Público, Procuradora da Fazenda Nacional, Diretora da ESAF/MG e Professora da PUC/Minas

Geraldo Paes Pessoa

Mestre em Direito Constitucional, Analista Tributário da Receita Federal e Professor da UNISUL/SC

Resumo

Este artigo tem como objetivo avaliar se o marco regulatório para o incremento da formalização dos micro e pequenos empreendimentos no Brasil, a partir da Constituição de 1988, especialmente a Lei Complementar nº 123/2006, contribuiu de forma eficiente, eficaz e efetiva para a redução da informalidade. Busca o artigo registrar a evolução da legislação brasileira a partir da Constituição até o advento da Lei Complementar nº 128/2008, que institucionalizou a figura do microempreendedor individual. A análise da série histórica de formalização de pequenas, microempresas e empreendedores individuais – após 1988 – aponta para uma lenta, mas afirmativa ação do Estado brasileiro no sentido de criar um cenário mais favorável à implantação e à sobrevivência desses empreendimentos. A pesquisa revela um importante grau de efetividade desde a introdução de um comando nacional, cuja demorada ausência no sistema jurídico pátrio ocasionou a criação de um emaranhado legal complexo e desarmônico, incompatível com a necessidade de simplificação administrativa demandada pelos destinatários da norma. Também identifica que a renúncia de receita decorrente dos regimes de incentivo anteriores não alcançaram resultados relevantes a não ser após a edição da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, regulamentada pela Lei Complementar nº 123/06, quando se verifica expressiva formalização de empreendimentos de pequeno porte, sobretudo, após o terceiro ano de sua edição, quando implementado o regime do microempreendedor individual pela Lei Complementar nº 128/08.

Palavras-chave

Renúncia fiscal. Micro e pequenos empreendimentos. Emenda Constitucional nº 42/03. Lei Complementar nº 123/06. Lei Complementar nº 128/08. Eficiência.

Efetividade. Eficácia. Informalidade. Simples Nacional. Microempreendedor Individual.

Abstract

This paper aims to assess whether the regulatory framework to increase the formalization of micro and small enterprises in Brazil, the 1988 Constitution, especially the Complementary Law nº 123/2006, contributed to efficient, effective and efficacious way to reduce informality. Search Article registering the evolution of Brazilian law from the Constitution until the advent of Complementary Law nº 128/2008, which established the figure of small entrepreneurs. The analysis of time series of formalization of small entrepreneurs – after 1988 – points to a slow, but the Brazilian state affirmative action towards creating a more favorable environment for implantation and survival of these enterprises. The survey reveals a substantial degree of effectiveness since the introduction of a national command, whose long absence in the national legal system led to the creation of complex and disharmonious, inconsistent legal tangle with the need for administrative simplification demanded by the recipients of the standard. It also identifies that the waiver of revenue arising from the previous incentive schemes have not achieved significant results unless after the Issue of Constitutional Amendment nº 42, dated December 19, 2003, regulated by the Complementary Law 123/06, when there is significant formalization of small business ventures, especially after the third year of its publication, when the regime of small entrepreneurs implemented by Complementary Law nº 128/08.

Keywords

Fiscal Disclaimer. Micro and small enterprises. Constitutional Amendment nº 42/03. Complementary Law nº 123/06. Complementary Law 128/08. Efficiency. Effectiveness. Efficacy. Informality. National simple. Small entrepreneurs.

1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, externalizou o esforço da República Federativa do Brasil na superação do modelo patrimonialista-burocrático, mediante a inserção do

princípio da eficiência, no caput do art. 37, além de adotar outras tantas medidas que visaram induzir o Estado brasileiro à reforma gerencial.

No entanto, quando se discute a respeito da aplicabilidade de tal princípio à administração tributária, o debate se limita à eficiência das medidas arrecadatórias. Quase não se discute a respeito da eficácia das medidas exonerativas, de natureza extrafiscal, adotadas pelo Estado brasileiro.

O trabalho em tela visa abordar especialmente a eficiência, a eficácia e a efetividade de um rol de medidas exonerativas fiscais voltadas a salvaguardar e promover o empreendedorismo de pequeno porte no Brasil.

Tais medidas exonerativas, inicialmente introduzidas no sistema tributário brasileiro mediante a edição do Estatuto da Microempresa (Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984), tiveram sua importância reconhecida pelo constituinte de 1988, com o acolhimento do tema pelo Capítulo I da Ordem Econômica (art. 179) e, posteriormente com a inclusão da alínea d, do inciso III, do art. 146 da Constituição da República (CFRB), pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.

No entanto, as exigências sociais impõem que se aprofundem as discussões sobre eficiência, eficácia e efetividade dessas medidas estatais de renúncia. O interesse público transpassa ao trivial e a execução de uma política de exoneração maciça – sem a preocupação quanto à melhor forma de externar a ação estatal e sem uma reflexão crítica quanto aos resultados delas – pode afrontar não só as bases do equilíbrio fiscal, mas também de adulterar os princípios da oneração geral e da solidariedade.

Busca-se implantar no Brasil uma administração gerencial forte. No entanto, uma administração gerencial pressupõe planejamento e, por sua vez, um bom planejamento pressupõe a definição precisa do cenário. No Brasil, a informalidade dos atores econômicos compromete a percepção da realidade. As decisões estatais fundam-se na percepção do universo formal, fazendo com que o potencial das ações a serem implementadas seja ora superavaliado, ora subestimado.

No campo da política fiscal, esse problema agrava-se não só porque afeta a percepção do cenário econômico, mas porque tal distorção da realidade compromete a implementação de uma política fiscal justa, ancorada no princípio republicano da divisão equitativa dos encargos no financiamento dos serviços públicos por meio dos tributos.

A informalidade representa um obstáculo ao desenvolvimento empresarial, diminui a receita tributária direta, produz desequilíbrio concorrencial e aumenta o encargo dos envolvidos na economia formal.

Além do mais, o cenário da informalidade também afeta negativamente a participação política de um setor expressivo da sociedade. Os agentes “entregues” à informalidade procuram se manter distantes da esfera pública e não só deixam

de fornecer serviços e produtos ao Estado, mas evitam disponibilizar seus dados e se furtam a efetivar cobranças aos gestores públicos com o intuito de não chamar para si a atenção do poder público.

Adotando preocupação que já havia sido manifestada no início dos anos 1980 com a edição do Estatuto da Pequena Empresa, o constituinte de 1988 determinou no art. 179 a adoção de medidas que incentivassem a formalização dos atores econômicos de pequeno porte, mediante a implementação de tratamento jurídico diferenciado nas áreas administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

No âmbito fiscal, a ordem constitucional foi regulamentada pela Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e por suas normas complementares. No entanto, a norma em questão tinha *status* apenas de lei federal, permitindo a cada ente estatal estadual e municipal instituir ou manter sistemas de tratamento fiscal diferenciados, muitas vezes conflitantes entre si, onerosos e prejudiciais à implementação e à manutenção dos empreendimentos de pequeno porte.

A Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003, deu uma feição federativa ao tratamento diferenciado, elevou a matéria ao *status* de norma nacional e a incluiu no rol de competências restritas à Lei Complementar, não só lhe oferecendo um maior grau de estabilidade, mas também determinando a cooperação recíproca dos entes federados com o objetivo de corrigir distorções não resolvidas pelo regime anterior.

A natureza nacional da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, vulgarmente conhecida como Lei do Simples Nacional, deu coesão ao sistema e permitiu uma uniformidade na concepção do conceito de tratamento diferenciado. Esse fato foi definitivo para a redução da complexidade e do custo administrativo da operação do sistema – os maiores entraves à formalização – porque as medidas exonerativas anteriores esbarravam sempre no voluntarismo de cada ente federativo na fixação das regras de sua competência.

A insuficiência da base normativa anterior à Lei Complementar nº 123/2006 fez com que durante muito tempo fossem questionadas a eficiência, eficácia e efetividade dessas medidas, algumas vezes ancoradas mais em conveniências político-partidárias do que: i) nos preceitos da política e da responsabilidade fiscal; ii) na busca de resultados e benefícios efetivos para os sujeitos passivos das normas; iii) no incremento da atividade econômica formal.

Por essas razões, justifica-se o estudo sobretudo diante da carência de pesquisas relacionadas à verificação da eficiência, eficácia e efetividade das leis exonerativas dos empreendimentos de pequeno porte como ferramentas para incrementar a formalização das empresas no Brasil.

Sem pretender trazer uma resposta definitiva sobre o tema proposto, esse artigo tem uma finalidade descritiva da realidade.

Em primeiro lugar, busca levantar algumas questões relativas aos danos da informalidade sobre as esferas pública e privada. Em segundo, cuida de uma perspectiva histórica-evolutiva da legislação federal e nacional voltada ao incremento da formalização dos pequenos empreendimentos no Brasil.

Do ponto de vista metodológico, trata-se de um estudo descritivo, que busca, além do resgate teórico conceitual, um resgate histórico do marco legal das medidas tributárias voltadas para a redução da informalidade a partir da Constituição de 1988.

Por último, o artigo revisita os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade das medidas legislativas. Utilizando-se de dados primários, nos portais de transparência e mediante aqueles fornecidos pelos portais da Receita Federal do Brasil, portal do Simples Nacional, Fundação Getúlio Vargas e do Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial, busca obter uma percepção do impacto dessas medidas sobre o número total de empreendimentos formalizados durante a vigência de cada um dos dispositivos estudados e finaliza externalizando a preocupação com o impacto futuro das exonerações que envolvem receitas previdenciárias.

2 O PROBLEMA DA INFORMALIDADE NO BRASIL

O tema informalidade representa um especial desafio à pesquisa. A primeira das dificuldades na abordagem do tema é a falta de consenso na atribuição de sentido à expressão. Segundo Krein (2010, p. 10), essa falta de consenso decorre não só do quanto a expressão é equívoca – assumindo uma feição diferente em razão do contexto no qual ela é aplicada –, mas também do fato de sofrer sempre interferência de fatores econômicos, históricos, sociais etc. Para Portes (1999, p. 26), trata-se de “um conceito em busca de uma teoria”.

Segundo Oliveira (2008, p. 57), o marco de elaboração conceitual da expressão informalidade decorre de um artigo elaborado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) na década de 1970.

Contudo, naquele artigo, o conceito de formalidade (ou de informalidade) estava recortado apenas para observar o preenchimento ou não dos postos de trabalho assalariados, conforme alerta Costa (2011, p. 415).

A informalidade, interpretada por organismos como a OIT, nos anos 1970, como um desajuste da industrialização, que poderia ser superada a partir do desenvolvimento dos países, passa a ser entendida, mais recentemente, como uma estratégia de gestão do trabalho, centrada na subcontratação e precarização dos contratos.

No entanto, esta é uma concepção restritiva da expressão informalidade. No presente artigo, busca-se uma concepção mais adequada à complexidade das relações econômicas e jurídicas a que a sociedade brasileira contemporânea se submete.

Desse modo, informalidade aqui não se refere apenas ao trabalho humano praticado fora das relações de emprego. Aqui, considera-se informalidade toda e qualquer atividade econômica, ou de repercussão econômica, praticada sem que se dê conhecimento aos órgãos estatais aos quais incumbe a regulação, o fomento e o controle delas.¹

Alarga-se, pois, o conceito de informalidade e a complexidade do estudo de suas causas e seus efeitos. Em publicação recente, a OIT relaciona entre as causas da informalidade:

[...] la existencia de sistemas de regulación estatal complejos y costosos para la formalización (de unidades productivas y puestos de trabajo), que llevaría a los individuos y empresas a asumir decisiones de mantenerse al margen del sistema formal (OIT, 2013, p. 45).

Apenas para facilitar o recorte do objeto tratado nesse trabalho, daqui em diante, passa-se a designar como agente econômico toda e qualquer pessoa física, jurídica ou sociedade de fato que pratique atividade econômica ou que tenha repercussão econômica.

Também de forma a facilitar a compreensão do fenômeno da informalidade dos agentes econômicos no Brasil, adiante buscar-se-á classificar o agente sujeito à atividade informal quanto: i) ao tipo de agente; ii) à motivação do agente para manter-se na informalidade; e iii) à licitude da atividade econômico-profissional praticada.

Quanto ao tipo de agente econômico informal, identifica-se a existência de duas categorias: a) a pessoa natural (arts. 1º ao 6º do Código Civil Brasileiro), que – via de regra – se confunde com o trabalhador não empregado; e b) as sociedades não personificadas, categoria que se subdivide em outras duas: b.1) o empreendedor individual – que, caso exercesse atividade formal, se encaixaria no conceito de o empresário individual (art. 44, VI do CCB); e b.2) as sociedades comuns (art. 986 do CCB), que são sociedades que operam de fato, independentemente de inscritos seus atos constitutivos na forma recomendada pela lei.

Já quanto à motivação do agente econômico para estar ou manter-se na informalidade, é possível classificar: a) a informalidade voluntária, na qual o agente se abstém por vontade própria de obter sua inserção formal no sistema a fim de furta-se ao controle estatal ou às consequências da atividade formal (obrigações administrativas, sociais, fiscais, etc.); b) a informalidade involuntária na qual o agente, em razão de sua vulnerabilidade socioeconômica ou educacional, não consegue obter a formalização de sua existência (certidão de nascimento ou registro dos atos constitutivos); de seu

¹ Com o passar do tempo, o termo passou a ser utilizado também para atividades econômicas realizadas fora do enquadramento estabelecido pelos setores público e privado, tendo sido cunhado por Keith Hart o termo “economia informal”. Aqui o conceito de informalidade abrange também a proliferação do autoemprego e das atividades não regularizadas no terceiro mundo (HART, 1987).

vínculo de trabalho (carteira de trabalho assinada); ou da autorização estatal para a prática da atividade (licenças, autorizações, etc.), mas que, de todo modo, exerce tais atividades informalmente, como única alternativa para a sua subsistência.

No que diz respeito à licitude da atividade econômico-profissional praticada, é possível verificar a existência de agentes que exercem: a) atividades legais, ou seja, aquelas cujo objeto é lícito e não dependem de autorização estatal para sua prática; b) atividades legalizáveis, aquelas cujo objeto é lícito, desde que devidamente autorizadas pela autoridade estatal; ou c) atividades ilegais, assim entendidas aquelas cuja prática é proibida pela lei.

É fato que, exceto no que diz respeito à informalidade que visa ocultar a prática de uma atividade ilícita, a literatura é pródiga em elencar sempre um rol de causas como justificativas para que o agente se mantenha à margem do sistema formal. No entanto, as mais recorrentes são: a) a situação de vulnerabilidade socioeconômica dos agentes econômicos; b) os altíssimos custos fiscais e administrativos impostos pelo Estado brasileiro; e c) o grau de complexidade da legislação administrativo-fiscal que dificulta a compreensão e o atendimento das regras do sistema pelos cidadãos comuns (RIBEIRO, 2000; NERI, 2006; FERNANDES JUNIOR, 2004).

Entre os principais efeitos da informalidade, encontram-se: a) o desequilíbrio concorrencial; b) a má distribuição da carga tributária; c) a concentração de renda; e d) o comprometimento do diagnóstico necessário ao processo decisório dos agentes políticos para a correta implementação das políticas públicas.

Estes efeitos são extremamente danosos não só à esfera pública como também à esfera privada, motivo pelo qual se faz necessária a intervenção estatal para reduzir a informalidade das atividades econômicas.

Nos últimos anos, o Estado brasileiro tem atuado em três campos distintos para reduzir a informalidade das atividades econômicas: a) no educacional; b) no regulatório; e c) no preventivo/repressivo.

No campo educacional, a atuação estatal busca reforçar a legitimação social dos tributos, a necessidade de formalização das ações econômicas e incentivar a participação popular na formulação e no controle das políticas públicas;²

No campo regulatório, o Estado brasileiro tem buscado a implementação de medidas legislativas que simplifiquem a inscrição e o cumprimento das obrigações pelos contribuintes, bem como reduzam a oneração econômico-financeira desses agentes, com destaque para os programas do Simples Nacional;

Já no que diz respeito ao campo repressivo, a Administração Pública brasileira tem aperfeiçoado as técnicas de investigação e repressão das atividades econômicas

2 Neste sentido, ganha especial relevo a importância do Programa Nacional de Educação Fiscal, coordenado pela Escola de Administração Fazendária (Esaf) e regulado mediante a Portaria Interministerial nº 413/2002.

que se mantêm à margem do sistema formal e utilizado, cada vez mais, os meios informatizados para verificação e cruzamento de dados que lhe permitam um monitoramento mais eficaz e uma atuação mais efetiva.

Assim, embora a capacidade tributária não dependa de formalização (inciso III, do art. 126, do Código Tributário Nacional), a experiência comum permite concluir que a atividade estatal de controle é direcionada para aqueles que estão, no mínimo, registrados. Isto significa dizer que: é necessário avançar na implementação das medidas focadas na simplificação do sistema formal que possam incrementar a adesão das pessoas a ele.

3 A AÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO CAMPO REGULATÓRIO PARA A SUPRESSÃO DA INFORMALIDADE

Com o objetivo de reduzir a informalidade, o Estado brasileiro, desde a publicação da Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, editou uma série de normas para incentivar a formalização dos empreendimentos. Tais normas já foram alinhadas na introdução desse artigo. Contudo, além de buscar incentivar a formalização dos empreendimentos, também editou normas para reprimir a atividade econômica informal.

Aliás, antes mesmo da edição do Estatuto da Pequena Empresa, a legislação brasileira preocupava-se mais em reprimir a omissão de informações decorrentes da informalidade do que em fomentar a formalização dos empreendimentos. Entre tais medidas regulatórias, destaca-se a Lei nº 4.729, de 14 de julho de 1965, cujos dispositivos relativos à omissão de informações fiscais, decorrente ou não da informalidade foram mantidos pela Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

Observa-se, no entanto, que tais medidas legislativas repressivas não se mostraram eficientes para promover a redução da informalidade.

Entre 2003 e 2006, houve incremento na informalidade na ordem de 10%, representando em 2006, 20% do PIB do Brasil (FGV, 2012), um número maior que o PIB Argentino considerado em sua totalidade (BANCO MUNDIAL, 2012).

A tais medidas repressivas da informalidade foram acrescentadas as legislativas de incentivo à formalização dos empreendimentos, entre as quais se destacam, em ordem cronológica, os seguintes normativos: a Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984; o art. 179, da CRFB; a Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991; a Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994; a Lei nº 8.989, de 24 de fevereiro de 1995; a Lei nº 9.317, de 5 de setembro de 1996; a alínea “d”, do inciso III, do art. 146 da CRFB, introduzido pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003 e, finalmente, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, com as alterações das Leis Complementares nº 127, de 14 de agosto de 2007; nº 128, de 19 de dezembro de 2008; nº 133, de 28 de dezembro de 2009, e nº 139, de 20 de novembro de 2011;

além da Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, que regula o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, buscando dar às tratativas sobre o assunto uma feição mais dialógica.

Ressalta-se, nesse contexto, a importância do papel indutor da Constituição de 1988 ao estabelecer, no texto constitucional, as diretrizes³ para o tratamento do pequeno empreendedor, que fixou, entre as prioridades dos governos, o tratamento diferenciado.

No entanto, resta claro que o sistema instituído anteriormente à Emenda Constitucional nº 42/06 foi também insuficiente para alavancar um processo de formalização mais sólido dos micro e pequenos empreendimentos, seja pela falta de unidade e uniformidade de tratamento dado aos sujeitos das medidas legislativas pelas três esferas legislativas; seja porque a linha de corte para classificação do empreendedor como micro ou pequeno não fosse assim tão satisfatória; seja porque as vantagens oferecidas em troca da formalização não atenderam a uma relação custo benefício satisfatória para o empreendedor informal.

Neste sentido, destaca-se a importância do art. 96 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, também introduzido pela EC nº 42/03, ao extinguir todos os demais regimes parciais que não haviam se mostrado efetivos na redução da informalidade.

Tal dispositivo pôs fim ao aranzel de normas esparsas, sobrepostas e, muitas vezes, contraditórias, que estruturavam o sistema anterior para permitir a efetividade do daquele que viria futuramente plasmado na Lei Complementar nº 123/06.

Somente a Lei Complementar nº 123/06 atacou mais diretamente os problemas relativos à inadequação da linha de corte para classificação do micro e pequeno empreendedor e da equação custo-benefício da formalização dos empreendimentos.

Nesse sentido, torna-se útil visitar o histórico da tramitação da Lei Complementar nº 123/2006, no qual se destaca o parecer legislativo, aprovado em 13/12/2005 na Câmara dos Deputados, em que são declarados como objetivos da Lei (BRASIL, 2005, p. 9):

- a) preocupação com a formalização de empreendedores;
- b) o estímulo à inclusão previdenciária, tanto do empreendedor quanto de seus empregados;
- c) a criação de regimes simplificados nos campos tributário, previdenciário e trabalhista, e
- d) criar um estágio intermediário, uma ponte, entre a informalidade e a constituição formal das empresas.

³ Letra “d” do inciso III do art. 146, inciso IX do art. 170 e art. 179 da CRFB.

Vê-se que, na alínea “d”, o legislador admite claramente que o objetivo do dispositivo é servir de “ponte” entre o estágio formal desejado: o Simples e um estágio anterior, no qual a mera formalização do empreendimento é considerada um passo adiante.

4 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE DAS MEDIDAS LEGISLATIVAS TENDENTES À REDUÇÃO DA INFORMALIDADE

Como visto, a tentativa de induzir a formalização dos empreendimentos esteve ao longo dos anos ancorada na concessão de dois benefícios básicos: i) a desoneração tributária; e ii) a simplificação no processo de abertura e formalização da empresa.

A exoneração tributária não é uma medida que se possa tomar sem que se afete o equilíbrio fiscal. Em um sistema, toda exoneração de um grupo ou classe de contribuintes implica a oneração de outros e, ainda que ancorada em nobres motivações extrafiscais, deve ser plenamente justificada.

A rigor, ainda que recomendadas pela Constituição Federal, tais medidas se classificam como renúncia de receita e devem obedecer ao que determina a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001).

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Embora formalmente justificada tal renúncia, ano a ano, edição após edição desses regulamentos, de forma a atender à determinação da Lei Complementar nº 101, para instituição de tais regimes diferenciados de tributação, garantindo-se que a exoneração tributária desses empreendedores fosse compensada por fontes alternativas de receita, a efetividade destas medidas de renúncia nunca foi diretamente medida em relação ao fim último da norma: reduzir da informalidade. E é sobre os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade dessas medidas que esse artigo busca se debruçar.

Segundo o relatório da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, de autoria do Deputado Cláudio Puty (PUTY 2011), os pequenos e microempreendimentos têm respondido a partir de 2008 “[...] por aproximadamente 50% do emprego formal privado ofertado no âmbito da economia brasileira e 40% massa de remuneração paga pelo conjunto das empresas com atuação no Brasil”.

Tal relatório também revela que esses empreendimentos contribuíram para fortalecer a balança de pagamento da economia brasileira nos últimos anos em razão de “uma trajetória de expansão de inserção no mercado externo” e que também tiveram efetiva participação “no âmbito da adoção de práticas inovadoras, requisito essencial ao desenvolvimento da competitividade da economia brasileira.” (PUTY, 2011).

Contudo, não se pode afirmar, *a priori*, que esse quadro seja decorrente das medidas de renúncia ora estudadas. O aumento do número de empregos formais, do volume de exportações e de registros de patentes e propriedades imateriais, pode resultar tanto do crescimento de alguns empreendimentos quanto da formalização daqueles que estavam à margem do sistema.

Além disso, a adequação da norma de renúncia à Lei Complementar nº 101/00 apenas a torna válida (eficiente), mas não demonstra a sua eficácia e menos ainda sua efetividade.

Universalmente, o conceito de eficiência é sempre ligado à perfeição dos processos e dos sistemas. Processos corretos, com materiais adequados, para o atingimento de uma determinada finalidade com o menor gasto de energia possível.

Embora poucos se preocupem em estudar tais conceitos com mais afinco, no mundo do direito, a eficiência de uma norma é medida pela sua validade. Ou seja, a norma eficiente é aquela que – havendo passado por processo legislativo adequado (validade formal), introduz comandos materialmente aceitáveis no sistema jurídico constitucional (validade material).

Normas não eficientes geram conflitos (anomalias do sistema) que, por sua vez, geram gastos estatais com a movimentação de uma caríssima maquinaria judiciária; geram retrabalho quando declaradas não válidas (inconstitucionais), sobrecarregando

o sistema legislativo e geram pressão social, pois – ao menos, em tese – as normas devem gozar de estabilidade, de forma a oferecer segurança jurídica, e credibilidade, pois assim como a economia, o direito é movido pela fé dos sujeitos a ele vinculados.

Reputa-se a esta falta de compreensão e de preocupação com o conceito o fato dos estudiosos do direito nunca relacionarem eficiência da norma à sua validade, como ora se faz nesse artigo. Eficiência para os cultores do direito é apenas mais um dos princípios aos quais a Administração Pública se sujeita por força da reforma gerencial do Estado, entabulada pela Emenda Constitucional nº 19-00. A maioria dos juristas sempre relaciona o verbete à atuação da Administração Pública na execução das políticas governamentais.

Para alguns autores,⁴ o princípio da eficiência diz bem pouco, porque na realidade é só um consectário da boa administração.

Silva (2000, p. 655) talvez seja o autor que consiga melhor aproximar-se do conceito universalmente reconhecido como eficiência:

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico; não qualifica normas; qualifica atividades. [...] eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado.

Assim, acredita-se que o grau de eficiência da atividade normativa é medido na proporção da adesão da norma aos processos constitucionalmente estabelecidos para produção de comandos materialmente válidos no sistema constitucional.

Enfim, os juristas nunca se reportam à eficiência das normas, porque, via de regra, nominam tal fenômeno como validade.

Por outro lado, os autores da área jurídica sempre se preocuparam mais em estudar a eficácia das normas. E sempre vincularam esse fenômeno à aptidão da norma para produzir efeitos. As poucas dissidências a respeito do conceito de eficácia ocorrem mais na definição do campo de operação da norma do que sobre a definição do conceito de eficácia.

Pontes de Miranda afirmava que a eficácia jurídica era um fenômeno exclusivamente normativo, bastava que a norma tivesse aptidão de gerar efeitos (resultados) no mundo jurídico (apud ZAVASCKI, 1994, p. 91). Ou seja, a eficácia se operava no campo da norma *in abstracto*.

4 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. In: Curso de Direito Administrativo, 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002, p. 104; FIGUEIREDO, Lúcia Valle Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001, p. 63. A referência a um princípio da eficiência é inadequada ao direito Brasileiro e sua inserção no texto constitucional é um arremedo do direito norte-americano e italiano.

Melhor explicando, as normas eficazes seriam aquelas que não dependem de condições temporais, materiais ou mesmo normativas para produzirem seus efeitos. Daí, se uma norma de hierarquia superior estabelecesse que só haveria efeitos após a sua regulamentação por um comando inferior, esta norma seria válida, mas não ainda completamente eficaz.

Tal concepção contribuía para tornar menos áridas as discussões epistemológicas na seara jurídica. Encerrava-se o estudo da norma no mundo da abstração e não na realidade social para a qual era dirigida, restringia-se, nessa visão reducionista, a contribuição dos operadores do direito nas questões que envolvessem a efetividade dos comandos normativos.

Em um sentido mais contemporâneo, entende-se que a eficácia “designa a aptidão da norma para produzir efeitos, mas para fazê-los operar sobre a realidade social [...] produzir [...] condutas sociais compatíveis com as determinações ou valores consagrados no preceito normativo.” (ZAVASCKI, 1994, p. 91-92).

Entende-se que, caso a norma esteja apta para produzir condutas compatíveis com os seus preceitos, haverá eficácia em algum grau; umas produzem mais em relação aos resultados esperados, outras menos, mas uma norma alcança a eficácia plena quando pode obter resultados concretos sobre a conduta social.

Em suma, a eficácia da norma não mais se mede *in abstracto*. À eficácia, que é a capacidade de a norma produzir efeitos no mundo concreto, hoje se soma o clamor pela efetividade da norma.

Se eficácia é um conceito relacionado à aptidão da lei para produzir efeitos sobre a realidade, a efetividade é conceito que diz respeito à mensuração desse impacto. Se a eficiência significa melhora processual para atingimento do resultado com menor desgaste e maior economia de tempos, pessoas e meios; se a eficácia significa capacidade de produzir resultado sobre a realidade social; a efetividade significa a equação que mede o custo do processo utilizado (tempos, pessoas, meios) em relação ao resultado alcançado (eficácia).

Por essa razão, nesse estudo, procura-se verificar não se o tratamento tributário diferenciado tem se adequado aos normativos constitucionais e complementares que regem a matéria. Aqui se trata de examinar o tema sob uma perspectiva da efetividade da medida, sob a ótica do que se pretende tratar de uma boa gestão fazendária.

Toda ação estatal, ao se pautar pela presteza, perfeição e rendimento, deve levar em conta as assimetrias sociais que, invariavelmente, influirão no processo e no resultado.

Presteza, atender no tempo adequado às demandas com perfeição, ou seja, com responsabilidade, qualificação técnica e rendimento adequado aos meios utilizados é o que se espera de uma boa gestão. Nesse sentido, Meirelles (2008, p. 98):

Exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição, e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (gn)

Mas, se no entender de Barroso (2011, p. 243), a efetividade “significa a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social”, é necessário que se verifique o quanto tais medidas legislativas têm realmente impactado a realidade, diretamente e não apenas como uma justificativa óbvia de uma renúncia fiscal. Daí porque daqui para diante passar-se-á a relacionar cada alteração legislativa com o número de empreendimentos formalizados, após o início de sua vigência.

5 A EVOLUÇÃO DO MARCO LEGAL DAS MEDIDAS TRIBUTÁRIAS EXONERATIVAS E O IMPACTO DAS MEDIDAS NO INCREMENTO DA FORMALIZAÇÃO DE EMPRESAS NO BRASIL

A Lei nº 7.256, de 27 de novembro de 1984, conhecida como o Estatuto da Microempresa, instituiu “[...] normas [...] relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial.”

Naqueles idos, a medida mais relevante prevista no texto legal estava focada nas isenções fiscais, mas já sinalizava a preocupação do Estado com a simplificação dos procedimentos correlatos à formalização dos micro e pequenos empreendimentos.

A lei foi recepcionada pela Constituição de 1988 e revogada pela Lei nº 8.864, de 28 de março de 1994, esta editada com o intuito de regulamentar o tratamento diferenciado requerido pelo Constituinte de 1988.

Por mais paradoxal que possa parecer, de fato, o novo diploma legal restringiu os benefícios previstos na legislação anterior, a abrangência dos benefícios de natureza fiscal era maior na Lei nº 7.256/1984. Por outro lado, inovou, ao prever a figura da empresa de pequeno porte ao lado da microempresa no mesmo texto legal.

5.1 O SIMPLES FEDERAL

Dois anos depois da edição da Lei nº 8.864/94, a União, por intermédio da Medida Provisória nº 1.526, de 5 de novembro de 1996, convertida na Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, buscou dar mais efetividade aos preceitos do art. 179 da Constituição de 1988, com o objetivo de facilitar o cumprimento das obrigações administrativas e tributárias.

Este normativo já não se fundamentava mais apenas na renúncia fiscal, acolhendo a preocupação do Constituinte de 1988, com a simplificação das obrigações acessórias e o custo administrativo da gestão fiscal dos empreendimentos, apontados desde então como um dos principais obstáculos à formalização.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei. (gn)

Naqueles idos, embora a diretriz constitucional abrangesse todos os entes políticos, sua autonomia política os impelia a legislar individualmente sobre o assunto. Tal situação acabou por gerar um emaranhado de leis desarmônicas e muitas vezes antagônicas.

A União, demonstrando a intenção em dar abrangência nacional ao texto da lei, quando enviou a medida provisória nº 1.526/1996, previu a possibilidade, no art. 4º, da adesão ao novo regime fiscal diferenciado aos entes federados mediante convênio.

Segundo Ataliba (apud SCHOUDERI, 2013, p. 78-79), as leis se distinguem em leis nacionais e leis federais. As primeiras irradiam seus efeitos para todos os entes da federação, enquanto, nas leis federais, a observância se circunscreve à União.

Daí, o regime previsto na Lei nº 9.317/96 carecia de eficácia plena em relação ao Sistema Tributário dos demais entes federados. A adesão voluntária de cada ente ao regime federal era fator condicionante da eficiência (validade) e eficácia da norma na ordem jurídica interna de cada um. Ademais, cada ente político podia estabelecer de *per si* um regime totalmente distinto do regime federal, o que resultou na criação de um regime pouco atrativo no que concerne à redução do custo administrativo da tributação, além de restritivo quanto às possibilidades de adesão por parte do contribuinte.

A lei possuía seus méritos, entre os quais a unificação da maior parte dos tributos federais que incidiam sobre as pequenas empresas numa única alíquota progressiva de acordo com o faturamento. Criticava-se por ser um regime extremamente restritivo, uma vez que o rol de vedações do art. 9º da Lei nº 9.317/96 limitava as possibilidades de adesão de um expressivo contingente de micro e pequenos empreendimentos ao sistema.

A restrição era justificada em decorrência da renúncia de receita previdenciária envolvida. Em suma, o rol de atividades que constam no art. 9º daquela lei coincide com os grandes empregadores de mão de obra. Ainda hoje, um dos principais incentivos à formalização dos empreendedores por meio do Simples envolve a renúncia estatal das contribuições para a Seguridade Social, o que é um problema que se pretende tratar ao fim desse trabalho.

As severas críticas sofridas por aqueles normativos, somente foram absorvidas em parte pelo legislador, onze anos após a promulgação da Constituição, quando a União editou a Lei nº 9.841, de 8 de outubro de 1999, a título de um novo Estatuto da Micro e Pequena Empresa, tratando com maior cuidado da simplificação administrativa e do estímulo à formalização destes empreendimentos.

O diploma legal, no entanto, padecia da mesma deficiência da lei anterior: não era uma lei nacional e não gerava, portanto, a adesão obrigatória dos demais entes federativos. Assim, havia a possibilidade de uma empresa ser de pequeno porte para fins fiscais do ente federal, regulado e não se enquadrar nas regras estaduais e municipais. O contrário também era possível.

5.2 O SIMPLES NACIONAL

Conforme comprovam os seguintes quadros sinóticos comentados, o Simples Federal e o Estatuto das Micros e Pequenas Empresas não haviam cumprido os objetivos de simplificação sinalizados pela Constituição. Os motivos são da baixa efetividade das normas em tela são óbvios: o empreendedor deveria adequar-se ao Simples Federal, Estadual e Municipal, cada qual com regras distintas de adesão. A complexidade do marco regulatório estabelecido não atendia a parâmetros de racionalidade suficientes para garantir a simplificação que levasse à redução efetiva da informalidade.

Identificou-se, pois, que o principal entrave para a implantação do regime diferenciado e simplificado para os pequenos empreendedores estaria na inexistência de uma lei nacional que implantasse um sistema unificado de tratamento diferenciado.

O primeiro fato que, efetivamente, permitiu o redesenho do marco regulatório foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. A nova redação do art. 146, da Constituição (CRFB, 1988), estabelecia critérios a serem observados, não só pela União, mas por todos os entes políticos no que concerne às microempresas e empresas de pequeno porte:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

[...]

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que:

- I – será opcional para o contribuinte;
 - II – poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado;
 - III – o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento;
 - IV – a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes.
- [...]

Só a partir desta redação – resultado de um movimento nacional para a valorização das pequenas empresas, segundo Verdade (2007, p. 33), inaugurado no país a partir da década de 1980 e nos países desenvolvidos a desde a década de 1950 – é que se constituíram as condições favoráveis ao estabelecimento de uma norma nacional para disciplinar e induzir o tratamento diferenciado que, enfim, poderia levar à redução da informalidade.

Destacam-se os principais avanços no texto Constitucional em relação ao regime anterior:

- a) seria opcional para o contribuinte, não para os entes políticos;
- b) recolhimento seria centralizado e a administração compartilhada;
- c) possibilidade de adoção de um cadastro nacional e único para os contribuintes.

No entanto, o impacto inicial da norma não foi o inicialmente esperado. O número de adesões ao novo regime não foi tão expressivo. Constatou-se que houve migração dos que estavam em um sistema para o outro. Aqueles que usufruíam os benefícios do tratamento diferenciado no sistema anterior continuaram a usufruir dos benefícios do regime subsequente, mesmo porque o §4º, do art. 16, da LC nº 123/2006, previa a migração automática.

Mas o novo regime alavancou uma intensa movimentação social, com o objetivo de aumentar a abrangência da LC nº 123/2006. O objetivo dessa movimentação era restringir ao mínimo o número de atividades vedadas. As constantes alterações legislativas que se sucederam, bem como da Resolução nº 6 do Comitê Gestor,⁵ que trata das atividades econômicas impedidas de aderir ao Simples Nacional, são consequências das inúmeras alterações legislativas nesse sentido.

Entre tais alterações, destacam-se as Leis nº 127, de 14 de agosto de 2007; nº 128, de 19 de dezembro de 2008; nº 133, de 28 de dezembro de 2009; nº 139, de 10 de novembro de 2011, e a Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013.

⁵ Disponível no portal do Simples Nacional.

5.3 O FOCO NO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Verifica-se que o regime jurídico introduzido pela Emenda Constitucional nº 42/00, para enfrentar a informalidade, teve foco em dois públicos distintos: i) aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social⁶ e que, *a priori*, não teriam, sem o incentivo estatal, as oportunidades restritas aos que estariam registrados; e ii) aqueles com alguma qualificação formal e capacidade de investimento, que, se estimulados pela redução da complexidade do sistema, poderiam empreender formalmente.

De fato, o primeiro grupo só foi efetivamente atendido, quando, em 19 de dezembro de 2008, ocorreu a publicação da Lei Complementar nº 128. Somente a partir da edição desta Lei, foi de fato contemplado o Microempreendedor Individual (MEI), justamente para atender àqueles que estariam em maior situação de vulnerabilidade; é o que se abstrai da lista de atividades para as quais são permitidas a adesão do limite de faturamento anual para se manter no sistema e da restrição de possuir tão somente um empregado.

A simplificação ocorreu também no que concerne à formalização não só no campo tributário, mas também no campo cível, conforme se verifica da redação que foi atribuída aos §§s 4º e 5º, do art. 968 do Código Civil Brasileiro, alterado pela Lei nº 12.470/2011:

§ 4º O processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual de que trata o art. 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como qualquer exigência para o início de seu funcionamento deverão ter trâmite especial e simplificado, preferentemente eletrônico, opcional para o empreendedor, na forma a ser disciplinada pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, de que trata o inciso III do art. 2º da mesma Lei.

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, poderão ser dispensados o uso da firma, com a respectiva assinatura autógrafo, o capital, requerimentos, demais assinaturas, informações relativas à nacionalidade, estado civil e regime de bens, bem como remessa de documentos, na forma estabelecida pelo CGSIM.

Com as alterações legislativas consolidadas na Lei Complementar nº 123/2006; na Lei Complementar nº 128/2008 e no Código Civil Brasileiro, estavam à disposição da Administração Pública novas ferramentas para expandir as possibilidades de formalização a todos aqueles que não teriam condições de aparecer nas estatísticas oficiais, como aptos a desempenhar seu papel no desenvolvimento nacional. Por consequência, haveria a condição jurídica de serem destinatários das políticas estatais de fomento, visto que estariam inscritas nos órgãos municipais, estaduais e federais.

⁶ Destacam-se as atividades artesanais, com emprego restrito de mão de obra que não possui a qualificação formal.

Como pode ser demonstrado na Tabela 1, no exercício de 2007, estão indicadas as empresas optantes pelo Simples Federal, reguladas pela Lei nº 9.317/96.

Mesmo a Lei Complementar nº 123/06 estando vigendo há mais de três anos, somente a partir do exercício de 2010, já sob a égide da Lei Complementar nº 128/2008, há um incremento substancial ante a expectativa construída em torno da Lei Nacional. É de se observar que, de fato, a Lei Complementar nº 128, foi publicada no fim do mês de dezembro e só passou a ter a assimilação de seu conteúdo melhor traduzida em meados do ano posterior e após a criação do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM), pelo Decreto nº 6.884, de 25 de junho de 2009.

Tabela 1 – Optantes pelo Simples

2007	2008	2009	2010		2011		2012		2013	
SF *	SN **	SN	SN	MEI	SN	MEI	SN	MEI	SN	MEI
2.626.158	2.728.853	2.951.071	3.476.011	70.278	4.592.296	843.734	5.700.408	1.659.314	7.014.527	2.736.144

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados disponíveis no portal do Simples Nacional e Informações da Receita Federal do Brasil sobre o número de declarações entregues pelo Simples Federal.

Notas: * Optantes pelo Simples Federal no regime da Lei nº 9.317/96.

** Optantes pelo Simples Nacional no regime da Lei Complementar nº 123/2006, já incluídos os Microempreendedores Individuais (Mei).

Antes da edição da Lei Complementar nº 128/08, o que se verificou foi um incremento quase vegetativo, demonstrando que a nova Lei Nacional (Lei Complementar nº 123/06) ainda não era apta para oferecer à sociedade um caminho viável para oportunizar a redução da informalidade. No último ano de vigência da Lei nº 9.317/1996, havia 2.626.158 empresas declarantes no regime jurídico simplificado federal, e a partir da vigência do regime Nacional, inscreveram-se 2.728.853 empreendedores.

Nessa fase, o incremento foi pouco significativo, considerando que a migração de um sistema para o outro, no primeiro ano de vigência da lei, era automática, tendo em conta que o viés da época (2008) era de um substancial crescimento econômico. Segundo o IBGE (2011, p. 20), o incremento no Produto Interno Bruto (PIB) foi na ordem de 5,2%.

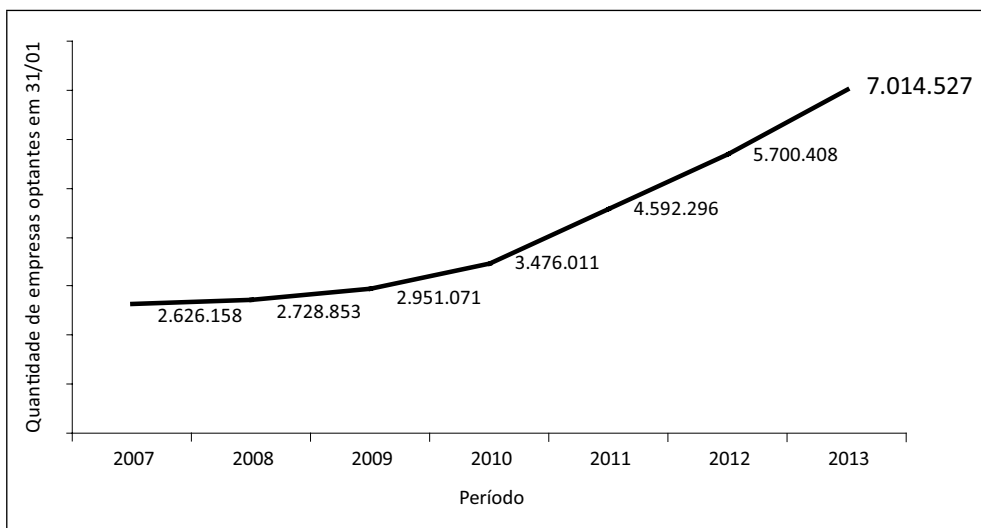
A expectativa de que a existência de um marco regulatório nacional – que culminasse na extinção dos regimes simplificados estaduais e municipais e no fim do emaranhado de leis desarmônicas e contraditórias – contribuiria para um aumento significativo nas adesões não se confirmou nos primeiros anos de vigência da tão esperada Lei Complementar nº 123/06.

Entretanto, a partir da alteração legislativa que incorporou no Simples Nacional, um novo regime jurídico, denominado Microempreendedor Individual (MEI), o incremento nas formalizações adquire comportamento ascendente atípico

demonstrado no Gráfico 1. Observa-se, também, a sensibilização dos índices de redução da informalidade, a partir das informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro de Ética Concorrencial (ETCO, 2011) fundamentadas em estudos da Fundação Getúlio Vargas (BARBOSA FILHO, 2013) – Gráfico 2.

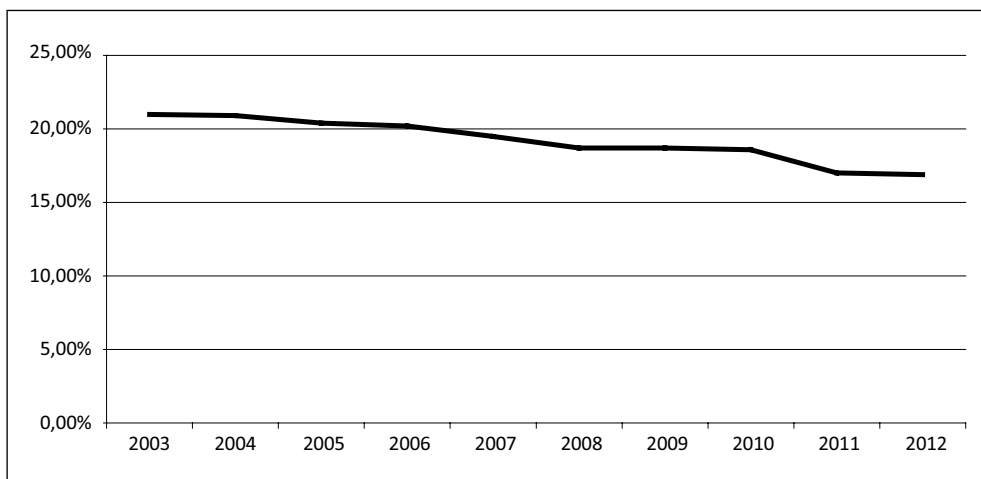
Em suma, em 2013, o número de optantes pelo regime do MEI, descrito na Tabela nº 1, é significativamente maior que os optantes pelo Simples Nacional em 2008.

Gráfico 1 – Optantes Simples Nacional



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados do Portal do Simples Nacional.

Gráfico 2 – Informalidade em relação ao PIB



Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos estudos publicados pela FGV/ETCO 2011 e 2013.

Tabela 2 – Quadro geral dos optantes pelo Simples Nacional

Região	2007	2008		2009		2010		2011		2012		2013	
		Optantes Simples Federal (SF)	Optantes Simples Nacional (SN)	SN	2009-2008 %	SN	2010-2009 %	SN	2011-2010 %	SN	2012-2011 %	SN	2013-2012 %
Centro-Oeste	522.686	543.125	588.313	8,32	693.726	17,92	900.487	29,80	1.110.923	23,37	1.381.214	24,33	154,31
Nordeste	426.091	442.753	476.606	7,65	554.837	16,41	788.649	42,14	988.877	25,39	1.228.246	24,21	177,41
Norte	109.514	113.796	126.841	11,46	151.791	19,67	235.941	55,44	308.227	30,64	393.322	27,61	245,64
Sudeste	975.777	1.013.934	1.095.955	8,09	1.307.887	19,34	1.731.340	32,38	2.191.585	26,58	2.717.480	24,00	168,01
Sul	592.091	615.245	663.356	7,82	767.770	15,74	935.879	21,90	1.100.796	17,62	1.294.265	17,58	110,37
Total	2.626.158	2.728.853	2.951.071	8,14	3.476.011	17,79	4.592.296	32,11	5.700.408	24,13	7.014.527	23,05	157,05

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados do Portal do Simples Nacional.

É significativo reparar na Tabela 2 que, após a implementação da Lei Complementar nº 128/08 e alterações subsequentes, as regiões norte e nordeste – com menor grau de desenvolvimento humano – IDH (PNUD BRASIL)⁷ e com alta vulnerabilidade social – tiveram um crescimento expressivo, se considerada evolução do Produto Interno Bruto (PIB) nessas regiões, no mesmo período.

Destaca-se o norte com um incremento de formalizações decorrentes do Simples Nacional, entre 2007 a 2013, na ordem de 245,64%. Por sua vez, no nordeste do país, para o mesmo período, o acréscimo foi de 177,41%, ambos superiores à média nacional, cuja variação foi de 157,05%.

Constata-se que a ascendência nas formalizações coincidiu com a vigência da legislação que implementou o regime jurídico do MEI, cujo número de formalizados em 2013 já é maior que a quantidade de optantes pelo Simples Federal e Nacional em 2007 e 2008, respectivamente.

Tabela 3 – Optantes pelo Sistema do Microempreendedor Individual

Período	2010		2011		2012		2013		
	Região do país	Optantes Simei	Optantes Simei	2011-2010 %	Optantes Simei	2012-2011 %	Optantes Simei	2013-2012 %	2013-2011 acum. %
Centro-Oeste		16.839	172.034	921,64	333.147	93,65	557.948	67,48	224,32
Nordeste		4.540	183.825	3.949,01	338.112	83,93	531.025	57,06	188,88
Norte		157	63.059	40.064,97	118.198	87,44	187.168	58,35	196,81
Sudeste		32.538	306.710	842,62	642.448	109,46	1.070.434	66,62	249,01
Sul		16204	118106	628,87	227409	92,55	389569	71,31	229,85
Total		70.278	843.734	1.100,57	1.659.314	96,66	2.736.144	64,90	224,29

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados do Portal do Simples Nacional.

Entre as questões que contribuíram para o aumento da formalização das empresas por meio do MEI destacam-se:⁸

- a) as alíquotas diferenciadas para o pagamento dos tributos, 5% sobre um salário-mínimo, mais R\$ 5,00 de ICMS e R\$ 1,00 de ISS, valores fixos que não variam em função do faturamento das empresas;
- b) o aumento de R\$ 36.000,00 para R\$ 60.000,00 no limite anual de receita bruta para o enquadramento da empresa do Simples Nacional na condição de MeI em vigor a partir de 1º/1/2012.

Sob este ponto de vista, verifica-se que a última alteração legislativa alcançou um grau de efetividade nunca antes visto, sobretudo quando se verifica quem são os atores envolvidos nesta adesão em massa à atividade formal. Pela simples análise do rol da

7 Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-Municipios-2010.aspx>>.

8 Art. 18-A, da LC nº 123/2006.

lista de atividades permitidas,⁹ verifica-se que tal adesão abrangeu principalmente aqueles que trabalham por conta própria, na condição de ambulantes, artesãos, eletricitistas, entre outros.

Este seguimento da sociedade estava, até então, alijado do pleno exercício da cidadania por não conseguir formalizar o próprio negócio, excluídos também dos benefícios previdenciários, do fomento ao crédito empresarial e da condição de potenciais fornecedores do próprio Estado.

E eficácia dessas medidas legislativas na formalização das atividades econômicas e na inserção dos micro e pequeno empreendimentos no campo das políticas afirmativas de governo são evidenciadas também por dados que indicam o acesso desses sujeitos às fontes de financiamento estatal privilegiadas.

É importante salientar nesse ponto que a massa de contribuintes ordinariamente formalizadas sempre gozou de pleno acesso às políticas de fomento econômico, inclusive de cunho redistributivo representado pelo gasto público decorrentes de empréstimos com juros subsidiados que contemplam, em geral, grandes empreendimentos.

Em 2009, esses empreendimentos receberam 83% dos recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento e Social (BNDES), enquanto as pequenas e as microempresas receberam 9% (BNDES, 2010, p. 16). Já, em 2012, o novo relatório de transparência do BNDES indicou que a participação das pequenas e microempresas representou 35% da carteira de financiamentos e a participação das empresas médias e grandes foi reduzida para 46,3% (BNDES, 2013, p. 44). É, sem dúvida, uma evolução marcante.

Finalmente, observa-se também que, no momento seguinte à edição da série de Leis Complementares que sucederam à edição da Lei Complementar nº 12808, houve um aumento significativo de empresas optantes pelo Simples Nacional – excluídas desse montante os optantes do MEI – isto se deveu, sem dúvida ao alargamento das condições de adesão proporcionadas pelos normativos em comento.

6 A RENÚNCIA DE RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DECORRENTE DOS BENEFÍCIOS FISCAIS CONCEDIDOS AO MICRO E PEQUENO EMPREENDEDOR E A EFETIVIDADE DESTA RENÚNCIA A LONGO PRAZO

O Simples Nacional e o MEI, ao estabelecerem tratamento jurídico diferenciado para seus optantes, têm como principal estímulo a redução dos encargos decorrentes da incidência das contribuições para a Seguridade Social sobre a folha de pagamento que estariam ao encargo do empregador.

⁹ Vide lista de atividades permitidas no Portal do Empreendedor, disponível em: <<http://www.portaldopreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual/atividades-permitidas>>.

Esse fato sem dúvida significa uma substancial renúncia das receitas voltadas à sustentação da Seguridade Social.

Segundo o §1º, do art. 14, da Lei Complementar nº 101/2006 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a renúncia abrange quaisquer situações que tenham ou teriam impacto, em uma forma abrangente, nas receitas disponíveis ao ente político.

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. (grifei)

A sinalização da LRF procura evidenciar a relação entre o custo da renúncia decorrente do incentivo fiscal a ser ofertado e os recursos que estariam disponíveis para financiar as políticas públicas. Antes de o Estado implementar incentivos de natureza fiscal, como é o caso do Simples Nacional, deverá divulgar para a sociedade o ônus de tais benefícios.

Não há como negar que o principal estímulo à opção pelo regime jurídico do Simples e do MEI é o diferencial nos encargos tributários. Demonstra-se, na tabela 4, um comparativo entre as formas de tributação por bases presumidas, grupo do qual fazem parte as empresas do Simples Nacional.

Tabela 4 – Comparativo entre os regimes de bases presumidas¹⁰ de tributação

Base de cálculo (Anual)	Tributos	Comércio	Serviços: profissões regulamentadas	Serviços: profissões não regulamentadas	Simples Nacional: comércio	Simples Nacional: Serviços	Mei	
R\$ 60.000,00	IRPJ	R\$ 720,00	R\$ 2.880,00	R\$ 1.440,00	isenção	isenção		
	CSLL	R\$ 648,00	R\$ 1.728,00	R\$ 1.728,00	isenção	isenção		
	PIS	R\$ 390,00	R\$ 390,00	R\$ 390,00	isenção	isenção		
	COFINS	R\$ 1.800,00	R\$ 1.800,00	R\$ 1.800,00	isenção	isenção		
	ICMS	R\$ 10.200,00		não se aplica	R\$ 750,00	não se aplica	R\$ 5,00	
	ISS		R\$ 2.400,00	R\$ 2.400,00	não se aplica	R\$ 1.200,00	R\$ 1,00	
	TOTAL	R\$ 13.758,00	R\$ 9.198,00	R\$ 7.758,00	R\$ 750,00	R\$ 1.200,00	R\$ 6,00	
	Contribuições sobre a folha de salários							
		INSS (empregador)	20%	20%	20%	R\$ 1.650,00	R\$ 2.400,00	R\$ 33,90
		Seguro acidente de trabalho	1% a 3%	1% a 3%	1% a 3%	isenção	isenção	isenção
	Contribuições a terceiros	5,80%	5,80%	5,80%	isenção	isenção	isenção	

Fonte: Elaboração dos autores, a partir da LC nº 123/2006 e das Leis nº 9.430/1996; nº 9.249/1995 e nº 8.981/1995.

¹⁰ O regime do Simples Nacional, assim como dos demais descritos na tabela, é denominado de regime de bases presumidas. A base de cálculo dos tributos decorre de presunções da legislação, presume-se o valor do lucro, da mão de obra assalariada em certas atividades, aplicando-se uma alíquota prevista na legislação. Este regime é facultativo para as empresas que podem optar por não presumir e adotar o regime de base certa, regime conhecido como lucro real, no qual a base de cálculo do tributo corresponde ao seu valor efetivo.

Isso é de sobremodo preocupante. Ora, as contribuições sobre a folha de salários dão sustentação ao regime atuarial da previdência. Levando-se em conta que o tempo de contribuição previdenciária estabelecido pela Constituição é de até 35 anos, as consequências da renúncia, decorrentes da Lei Complementar nº 123/2006 e alterações subsequentes, irão causar impactos significativos a longo prazo e não, tão somente, nos dois exercícios seguintes da implementação do incentivo fiscal.

O texto da LRF, ao estabelecer que a concessão de renúncia deverá estar acompanhada do relatório de impacto orçamentário-financeiro no exercício de vigência e nos dois seguintes, não contempla as consequências no horizonte necessário à avaliação adequada para manutenção do equilíbrio atuarial da previdência. Isto acarretará distorções nos recursos necessários às políticas públicas da Seguridade Social, especialmente àquelas de natureza previdenciária, cujo encargo de financiamento deverá ser compartilhado por todos a longo prazo.

A partir dos dados do IBGE (2003, p. 47), estima-se que cada microempresa, em média, representa a geração de 3,6 empregos diretos. Em uma avaliação preliminar, ter-se-ia, aproximadamente, 25 milhões de pessoas, aptas a participar do seguro previdenciário sem a necessária equidade contributiva.

Consta que, no Demonstrativo dos Gastos Tributários,¹¹ os quais são estimados pela Receita Federal do Brasil, para o projeto de Lei Orçamentária de 2014 (DGT 2014), os gastos decorrentes do Simples Nacional **representarão R\$ 49 bilhões** para 2014 (BRASIL, 2013, p. 17).

A Constituição, no § 6º do art. 165 (CRFB, 1988), determina que a lei orçamentária seja acompanhada de demonstrativos regionalizados “do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.” (gn), no mesmo sentido, o inciso II do art. 5º da LC 101/2000.

As desonerações (renúncia) tributárias servem a diversos fins, entre os quais se destacam aqueles que estão registrados do DGT 2014 (2013, p. 6):

Tais desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversos fins. Por exemplo:

- a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração;
- b) promover a equidade;
- c) corrigir desvios;
- d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo;

11 A expressão gastos tributários significa desonerações ou renúncia de receitas.

e) compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis;

f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou

g) incentivar determinado setor da economia.

Nos caso (sic) das alíneas “d”, “e”, “f” e “g”, essas desonerações irão se constituir em alternativas às ações Políticas de Governo, ações essas que têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social, não realizadas no orçamento e sim por intermédio do sistema tributário. (gn)

Ainda, no mesmo relatório, afirma-se que os gastos tributários têm objetivos semelhantes àqueles estabelecidos pelas despesas públicas (id, p. 7). Nessa linha, impõe-se a reflexão sobre a eficácia das medidas exonerativas ora praticadas em um período de longo prazo, sob pena dessa imensa massa de contribuintes não obter do Estado a contrapartida solidária que tanto se anuncia.

O princípio da solidariedade é corolário do princípio da igualdade, que segundo Miranda (2012, p. 280-281):

[...] igualdade não é identidade [...] significa intenção de racionalidade e, em último termo intenção de justiça; [...] discriminações positivas são situações de vantagem fundadas, desigualdade de direito em consequência de desigualdades de facto, tendentes à superação destas e, por isso, em geral, de caráter temporário.

Levando-se em conta que aqueles que estavam ou estão na informalidade compõe o grupo dos mais vulneráveis socialmente e fazem parte do grupo “de excluídos” – conforme registra o relatório de desenvolvimento humano das Nações Unidas (RDH, 2013, p. 69): “[...] a informalidade do trabalho, a corrupção e a morosidade dos procedimentos de criação de novas empresas surgem associados à elevada taxa de exclusão social [...]” – é de se indagar, desde logo, se essa imensa massa de contribuintes hoje formalizados terá mesmo acesso aos direitos previdenciários no tempo certo.

Em um primeiro momento, o princípio da solidariedade se dará com o usufruto do menor encargo para o exercício de atividade empresarial. No entanto, resta saber se, em um momento futuro, a redistribuição ocorrerá com o benefício previdenciário sem a contrapartida contributiva exigida para tanto. Mas este é outro problema, que fica aqui registrado apenas a título de provocação, uma vez que não sua exploração merece cuidados que não se adequam ao recorte desse modesto estudo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde 1984, o estado brasileiro busca enfrentar o problema da informalidade mediante seguidas concessões de regimes de tributação diferenciados. Tais regimes

visavam não só reduzir a oneração tributária dos micro e pequenos empreendimentos, mas também simplificar as normas administrativas a que esses agentes se sujeitam.

Contudo, as normas que antecederam a instituição do Simples Nacional não foram eficazes nem efetivas para aumentar expressivamente o número de agentes econômicos formalizados.

A implantação de uma norma nacional, extinguindo a caótica coexistência do Simples Federal, com os regimes tributários diferenciados de competência dos estados e municípios foi insuficiente para alavancar um aumento significativo de agentes econômicos formalizados.

Nos primeiros anos de eficácia da Lei Complementar nº 123/2006, o número de empresas que aderiram ao programa era muito similar àquelas que estavam no programa anterior.

Somente a partir da edição da Lei Complementar nº 128/08 e dos sucessivos ajustes que lhe seguiram, o legislador conseguiu atingir o grupo mais relevante da informalidade, aqueles que estão em situação de vulnerabilidade social, mediante a criação do regime destinado ao MEI.

O MEI abrange atividades econômicas que, a rigor, eram as mais comuns na informalidade. Ambulantes, pintores, chapeadores, entre outros, compõem o grupo que está mais próximo das situações de vulnerabilidade social. Para estes, o esforço na veiculação da informação demanda atitudes positivas das instituições públicas, o que pode ser feito mediante ações do Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF), especialmente voltadas para esse fim.

Desde a institucionalização do MEI, verificou-se um significativo incremento do número de agentes econômicos formalizado. Nos exercícios de 2012 e 2013, apesar do fraco desempenho do PIB, houve um incremento ascendente no número de formalizações no Simples Nacional.

O número de formalizados pelo MEI, em 2013, apresentava um número superior de formalizados ao universo total das empresas que estavam no Simples em 2007 e 2008. Do mesmo modo, o número de inscritos no Simples Nacional, excluídos os microempreendedores individuais, representou 4.278.383 empresas, uma evolução de 62,91% em relação aos declarantes do Simples Federal de 2007. Consideradas as adesões ao MEI, verifica-se, no mesmo período, um incremento de 167,10%. As regiões mais beneficiadas por essa adesão à formalidade foram exatamente as regiões norte e nordeste, as que apresentam os menores IDHs registrados.

A partir do aumento do limite de faturamento anual, requisito posto como condição de ingresso no programa no ano de 2012, o nível de adesão alcançou resultados importantes, em virtude, não só da simplificação dos procedimentos de formalização, mas pela redução dos encargos tributários na opção desse regime.

O acesso das pequenas e microempresas ao crédito público disponibilizado pelo BNDES teve, no fim de 2012, um aumento significativo, de 9% em 2009, para 35% naquele ano. Consequência do expressivo número de formalizações pelo Simples Nacional no período descrito.

Concluiu-se que, a partir da implementação do MEI, o Simples Nacional adquiriu não só a eficiência e a eficácia pretendida pela norma nacional, mas um grau de efetividade nunca antes visto, no sentido de aumentar o número de agentes econômicos formalizados com acesso, portanto, às políticas governamentais destinadas aos empreendimentos formais, às linhas de crédito privilegiadas, à condição de potenciais fornecedores do Estado, entre outras prerrogativas.

No entanto, resta ainda a indagação quanto à efetividade dessas medidas a longo prazo, pois a medição dos impactos da exoneração da folha de salários de forma a atender apenas às determinações da Lei Complementar nº 101/01 parece, à primeira vista, insuficiente para garantir que a implementação do novo regime jurídico de formalização simplificada não inviabilize o acesso ao contribuinte aos benefícios previdenciários prometidos. Este, porém, é tema que merece outro esforço de pesquisa.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **PIB da Argentina**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/argentina>>. Acesso em: 22 ago. 2013.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. **An Estimation of the Underground Economy in Brazil**. Instituto Brasileiro de Economia. Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <<http://portalibre.fgv.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A7C82C53CF3C398013D03A840E77094>>. Acesso em: 18 nov. 2013.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BNDES. **Relatório gerencial recursos da lei 11.948/09**. 4 Trimestre 2009. Brasília: DF, 2010. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/> Acesso em: 20 out. 2013.

_____. **Relatório gerencial trimestral de recursos do tesouro nacional**. 4 trimestre 2012. Brasília: DF, 2013. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 10 ago.2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 10 ago.2013.

_____. **Lei n. 4.729 de 14 de julho de 1965**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. **Decreto n. 6.932, de 11 de agosto de 2009**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Lei n. 7.256, de 5 de dezembro de 1996**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. **Lei n. 8.894, de 21 de junho de 1994**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Lei n. 9.317, de 27 de novembro de 1984**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. **Lei n. 9.841, de 5 de outubro de 1999**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. **Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. **Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Medida Provisória n. 1.526, de 5 de novembro de 1996.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. **Portal do Simples Nacional.** Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. **Portaria interministerial nº 413/2002.**

_____. Receita Federal do Brasil. **Demonstrativo dos gastos tributários – PLOA 2014.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/estudotributario/BensTributarios/2014/DGT2014.pdf>>. Acesso em: 2 out. 2013.

_____. Relatório câmara dos deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=355875&filename=Tramitacao-PLP+123/2004>.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo.** 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

COSTA, Luciano Rodrigues. **Subcontratação e informalidade na construção civil, no Brasil e na França.** Cad. CRH, Salvador, v. 24, n. 62, Aug. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792011000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792011000200012>.

ETCO. **Uma contribuição a Ética Concorrencial.** Edição especial. Ano 8. n.18. São Paulo: Revista Êtco, 2011. Disponível em: <<http://www.etco.org.br/publicacoes/a-revista-etco/>>. Acesso em: 10 set. 2013.

FERNANDES JÚNIOR, Ottoni. **Economia: Brasil Dividido.** Brasília. 2004. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=823:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 23 de out. 2013.

HART, Keith. Entry in *The New Palgrave: a Dictionary of Economic Theory and Doctrine*, **Informal Economy**, v. 2, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **As Micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil: 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. **Sistema de Contas Nacionais – Brasil 2005-2009/IBGE**. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2011.

KREIN, José Dari; PRONI, Marcelo Weishaupt. **Economia informal: aspectos conceituais e teóricos**. Série: Trabalho Decente no Brasil. Brasília: OIT, 2010. Disponível em: http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/economia_informal_241.pdf. Acesso em: 16 jun. 2013.

OLIVEIRA, Edilson Luis de. **Algumas considerações sobre o conceito de setor informal e a teoria dos circuitos da economia urbana**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.cantacantos.com.br/revista/index.php/geografias/article/view/60/58>>. Acesso em: 16 jun. 2013.

OIT. **Avances y perspectivas**. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_214985.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2013.

Organização das Nações Unidas (ONU) PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano 2013**. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais>. Acesso em: 4 out. 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito constitucional**. 5. ed. Coimbra: Coimbra ed., 2012. T. IV.

NERI, Marcelo. Ensaio econômico. **Informalidade**. São Paulo: Centro de Políticas Sociais do IBRE/FGV e da EPGE/FGV. 2006. P. 3 a 5. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/550/2170.pdf;jsessionid=1101FF9F8601C35054DC2C1F002F5BE1?sequence=1>>. Acesso em: 23 out. 2013.

PORTES, A. La Economía informal y sus paradojas. In: CARPIO, J.; KLEIN, E.; Novacovsky, I. (Eds.). **Informalidad y Exclusión Social**. FCE- Siempro: OIT, 1999. p. 26-49.

RIBEIRO, Roberto Name. **Causas, efeitos e comportamento da economia informal no Brasil**. Brasília: UnB. 2000. p. 07 a 17. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/TrabAcademicos/Textos/RobertoCausasEfeitosComportamentodaEconomiaInformalnoBrasil.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2013.

ROSSO, Sérgio Paulo. **Tributação e solidariedade no estado brasileiro**. Atualidades Jurídicas. **Revista Eletrônica do Conselho Federal da OAB**. nº 7, ago. set. e out., 2009. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/revista_07/anexos/tributacao_e_solidariedade.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

SCHOUDERI. Luís Eduardo. **Direito tributário**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

VERDADE, Ivanete de Freitas Cavalheri. **A importância do crédito para as micro e pequenas empresas**. Porto Alegre, 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Eficácia social da prestação jurisdicional**. Brasília: Revista de Informação Legislativa, v. 31, n. 122, p. 291-296, abr./jun. 1994.

PUTY, Cláudio. Brasília: 2011. **Relatório da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados do Brasil**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=493326>>. p. 10. Acesso em: 23 out. 2013.

A Linha Azul no Brasil: diagnóstico e desafios

Cristiano Morini

Professor e pesquisador em matéria aduaneira (FCA/Unicamp). Graduado em Relações Internacionais (UnB), mestre em Integração Latino-Americana (UFSM) e doutor em Engenharia de Produção (UNIMEP). Pesquisador da FAPESP e CNPq.

Luiz Henrique Travassos Machado

Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Mestre em Direito (UCAM), com dissertação sobre o “Regime aduaneiro especial de *drawback*: exoneração fiscal como fomento ao desenvolvimento econômico”.

Rodrigo Mineiro Fernandes

Instrutor da Esaf, em matéria de fiscalização aduaneira. Professor da PUC/MG. Conselheiro do Carf/MF. Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. MBA em Direito e Economia pela FGV. Mestrando em Direito Público (PUC/MG).

Rosaldo Trevisan

Pesquisador em matéria tributária (UFPR e UCB) e aduaneira (Unicamp). Assessor de Modernização Aduaneira da Organização Mundial de Aduanas. Consultor do FMI nas áreas tributária/aduaneira. Conselheiro do Carf/MF. Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Doutorando (UFPR) e mestre (PUC/PR) em Direito.

Resumo

O presente estudo busca analisar um procedimento brasileiro alinhado à estratégia de facilitação comercial, sem descuidar da segurança no controle aduaneiro: o despacho aduaneiro expresso, um programa de “promoção da conformidade” às normas aduaneiras, conhecido como “Linha Azul”. A Linha Azul surgiu em Viracopos, Campinas, em 1998, como resultado de parceria entre a Receita Federal, a Infraero, importadores, empresas aéreas e agentes de cargas, buscando viabilizar a liberação de cargas com maior agilidade. Como as empresas habilitadas à Linha Azul respondem por significativo percentual das importações e exportações brasileiras, a cada habilitação de empresa passa a haver uma substancial redução do volume de parametrizações para canais vermelho e amarelo, liberando a mão de obra aduaneira para atividades com maior nível de risco. A metodologia deste trabalho encontra-se fundamentada em pesquisa quali-quantitativa, com pesquisa de campo tipo survey. Os resultados da pesquisa aplicada mostraram que os usuários mais frequentes da Linha Azul são indústrias

do setor de máquinas e equipamentos, situadas, em sua maioria, no Estado de São Paulo, e que elas utilizam a Linha Azul, principalmente, pela agilidade no desembarço aduaneiro e pela redução no custo na cadeia de suprimentos. A partir das dificuldades e sugestões mostradas na pesquisa e do arcabouço normativo e procedimental sobre o papel aduaneiro no comércio exterior e as facilitações comerciais, apontam-se caminhos para um melhor aproveitamento da Linha Azul, pela Aduana e pelos usuários, em um cenário de ampliação da base de empresas habilitadas, e de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle aduaneiro.

Palavras-chave

Facilitação comercial. Linha Azul. Aduana. Comércio internacional.

Abstract

This study seeks to analyze a Brazilian customs procedure, in line with trade facilitation strategy, and closely following customs control security standards. Express Customs Clearance is the customs compliance program, also known as “Blue Line”. Blue Line started in the airport of Viracopos (Campinas/Sao Paulo, Brazil), in 1998, as a result of a partnership between customs, Infraero (airport trustee), importers, airlines, and cargo agents seeking to facilitate the movement of goods. As certified Blue Line companies represent a significant percentage of Brazilian imports and exports, each certified company substantially reduces the number of selections for red and yellow channels. This, in turn, allows customs workers more time for activities with higher risk levels. The methodology of this study looks at qualitative and quantitative data collected through field research (survey type). The results of applied research showed that the most frequent users of Blue Line are machinery and equipment industries, mostly located in the state of Sao Paulo. Use of Blue Line has accelerated customs clearance and reduced supply chain costs. However, difficulties in customs regulatory and procedural framework of foreign trade and trade facilitation can be seen in our research. The resolution of these flaws will improve customs control mechanisms and broaden the base of Blue Line certified companies.

Keywords

Trade facilitation. Blue line. Customs. Foreign trade.

1 INTRODUÇÃO

A Aduana, no Brasil e internacionalmente, teve entre suas principais funções históricas a arrecadação dos tributos devidos na importação e na exportação. Contudo, como fruto de sucessivas rodadas de negociações internacionais multilaterais, os tributos aduaneiros¹ passam a representar percentualmente cada vez menos uma fonte de financiamento estatal. A Aduana, no Século XXI, passa a assumir outras funções ainda mais significativas de controle do fluxo de comércio exterior, tendo como desafio o balanceamento entre a facilitação comercial (buscando mecanismos para não obstaculizar o comércio lícito, simplificando-o) e a segurança do comércio (combatendo as práticas comerciais ilícitas).

O presente estudo busca analisar um procedimento brasileiro alinhado à estratégia de facilitação comercial, sem descuidar da segurança no controle aduaneiro: o despacho aduaneiro expresso, que ficou conhecido como Linha Azul.

O regramento da atividade aduaneira demanda arcabouço normativo próprio, cujo objeto será analisado na Seção 2, buscando identificar de que forma o Direito Aduaneiro possibilita o exercício das modernas funções aduaneiras, em especial no Brasil.

Na Seção 3, trata-se da inserção da facilitação comercial nas atividades aduaneiras, analisando-se desde o tratamento internacional do tema, que ocupa lugar de relevo na Rodada Doha da Organização Mundial de Comércio, até a tormentosa incorporação (e substituição) do termo na estrutura aduaneira brasileira.

Identifica-se, na Seção 4, a Linha Azul como uma das significativas medidas de facilitação comercial no Brasil, revelando-se suas origens procedimentais, gerenciais e normativas, seus aperfeiçoamentos e sua situação atual. Busca-se, ainda, eliminar confusões muito comuns sobre a caracterização do procedimento simplificado, e sua natureza (de certa forma contratual) como “um regime”, ou como “o Operador Econômico Autorizado” brasileiro.

Presente o que deve ser a Linha Azul, na Seção 5, passa-se a buscar a visualização do que de fato ela está sendo na ótica das empresas habilitadas, por meio de pesquisa de campo. Assim, possibilita-se a evidenciação dos principais benefícios e a identificação de pontos de melhoria normativos e procedimentais.

1 No presente estudo, adota-se a classificação estabelecida nos arts. 19 e 23 do Código Tributário Nacional, que inclui, na categoria de tributos sobre o comércio exterior (tributos aduaneiros), os impostos de importação e de exportação. No Brasil, existem outros tributos exigíveis na importação, como o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis (Cide-Combustíveis), as contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep-Importação), e para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins-Importação). Esses outros tributos possuem função niveladora, estabelecendo tratamento isonômico entre o bem nacional e o estrangeiro (TREVISAN, 2008, p. 48-49).

A metodologia desse trabalho encontra-se fundamentada em pesquisa qualitativa, do tipo exploratória (utilizando-se de suporte bibliográfico e documental), com pesquisa de campo tipo *survey*. A pesquisa *survey* é do tipo descritiva e obtém dados sobre características, ações ou opiniões de determinada população-alvo, sendo útil quando se deseja saber “o que está acontecendo” em determinado contexto (FREITAS et al., 2000). Pode ser considerada também pesquisa aplicada, que, segundo Silva e Menezes (2005), tem como objetivo gerar conhecimentos para aplicação prática e soluções de problemas específicos.

Derradeiramente, verifica-se a evolução do procedimento em um cenário de aumento das empresas habilitadas e como isso afeta o balanceamento entre facilitação e segurança no comércio internacional.

2 O OBJETO DO DIREITO ADUANEIRO E A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

Pode-se definir Direito Aduaneiro como o ramo didaticamente autônomo do Direito integrado por um conjunto de proposições jurídico-normativas que disciplinam as relações entre a Aduana e os intervenientes nas operações de comércio exterior, estabelecendo os direitos e as obrigações de cada um, e as restrições tarifárias e não tarifárias nas importações e exportações,² ou, como sintetiza Basaldúa (2007), “o conjunto de normas jurídicas, no âmbito do Direito Público, que tem por objeto regular o intercâmbio internacional de mercadorias”.³

No Brasil, uma análise de tal disciplina não poderia fugir ao comando do art. 237⁴ da Constituição Federal de 1988, que norteia a fiscalização e o controle do comércio exterior. E tal comando constitui o ponto de partida do presente estudo, que é focado na Linha Azul, procedimento aduaneiro essencialmente brasileiro.

O art. 237, versando sobre a estrutura de um dos Poderes, integra os elementos orgânicos da Constituição, sendo norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, mantendo vínculos com outros dispositivos constitucionais, a exemplo dos arts. 5^o,

2 Trevisan (2008, p. 40-41). De forma mais detalhada, Ponce (2006, p. 55) define Direito Aduaneiro como “conjunto de instituciones y principios que se manifiestan en normas jurídicas que regulan la actividad aduanera del Estado, las relaciones entre el Estado y los particulares que intervienen en dicha actividad, la infracción a esas normas, sus correspondientes sanciones y los medios de defensa de los particulares frente al Estado”. O Glossário de Termos Aduaneiros Internacionais (amparado pelo Capítulo 2 da Convenção de Kyoto Revisada) define “legislação aduaneira (*customs law*) como: “*The statutory and regulatory provisions relating to the importation, exportation, movement or storage of goods, the administration and enforcement of which are specifically charged to the Customs, and any regulations made by the Customs under their statutory powers*”. Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools>>. Acesso em: 30 set. 2013.

3 “*Por Derecho Aduanero entendemos el conjunto de normas jurídicas, ubicadas en la esfera del Derecho Público, que tiene por objeto regular el tráfico internacional de mercaderías.*” (p. 3). O autor já adotava tal postura em sua pioneira obra “*Introducción al Derecho Aduanero: concepto y contenido*”, de 1988, reeditada em 2008, ao afirmar como elemento essencial do Direito Aduaneiro “*el tráfico internacional de mercaderías*” (BASALDÚA, 2008, p. 214).

4 “Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda”.

XV; 20, III; 22, VIII (1ª parte); e 153, I e II. Há que se destacar ainda a compatibilidade com os princípios constitucionais estabelecidos para a ordem econômica (art. 170), como livre concorrência, defesa do consumidor e busca do pleno emprego.

Podem ser identificados, decompondo o mencionado art. 237, cinco elementos caracterizadores da norma de fixação de competência, analisados a seguir.

2.1 ELEMENTOS MATERIAIS

Os elementos materiais da competência estabelecida no art. 237 são representados pelos termos que designam o que deve ser exercido pelo órgão indicado no dispositivo: “a fiscalização” e “o controle”. Ambos têm relação direta com o exercício do poder de polícia.

O poder de polícia é caracterizado como um poder negativo,⁵ que preordena que o indivíduo deixe de praticar determinadas condutas que seriam nocivas à coletividade, obtendo-se uma “utilidade pública” por via indireta. Em sentido contrário, uma prestação positiva do indivíduo em prol da coletividade seria, *v.g.*, a prestação de um “serviço público”.⁶

No que tange ao exercício desse poder, considera-se que tendo a Constituição Federal outorgado determinada matéria ao âmbito de competência legislativa de alguma das entidades federativas, será de tal entidade a competência para exercer o poder de polícia.

Uma vez que o Estado exerce o poder de polícia em vários campos de atuação, essas atividades estão distribuídas em vários órgãos públicos, não se podendo apontar apenas um órgão, ou um grupo de servidores, como os responsáveis pela polícia administrativa.⁷

A atuação concreta do Estado, no exercício do poder de polícia, é conhecida como ato de fiscalização, que pode se dar, em uma primeira perspectiva, tanto de modo preventivo como repressivo.⁸

5 Sobre o fato de ser conhecida como uma “atividade negativa”, Batista Júnior (2001, p. 115) assim se expressou: “Usualmente, essa característica é apresentada como um traço diferenciador entre o poder de polícia e o serviço público. De um lado, colocam o poder de polícia como limite à conduta individual e, portanto, atividade negativa; e de outro, o serviço público, como atividade positiva, que se traduz em atividade da Administração que vai trazer um acréscimo aos indivíduos. Assim, é ainda usual encontrarmos em alguns estudos a referência ao poder de polícia apenas como proibições e restrições negativas à atividade individual, que se manifestam, por isso, como imposições de deveres de não fazer”.

6 Bandeira de Mello (2009, p. 823).

7 “É bastante amplo o círculo em que se pode fazer presente o poder de polícia. Com efeito, qualquer ramo de atividade que possa contemplar a presença do indivíduo rende ensejo à intervenção restritiva do Estado. Em outras palavras, não há direitos individuais absolutos a esta ou àquela atividade, mas ao contrário, deverão estar subordinados aos interesses coletivos. Daí pode dizer-se que a liberdade e a propriedade são sempre direitos condicionados, vistos que sujeitos às restrições necessárias a sua adequação ao interesse público.” (CARVALHO FILHO, 2013, p. 84).

8 Em que pese o exposto, há quem veja o ato de fiscalização como meramente preventivo. Na opinião de Bandeira de Mello (2009, p. 829), a atividade de fiscalização está voltada à precaução de danos à sociedade, atuando, enfim, preventivamente à atitude dos indivíduos que tenham lesividade potencial ao interesse público.

No primeiro caso, a Administração procuraria evitar que um dano ocorresse, agindo previamente para coibir a prática de um ato que a legislação reputa como contrário ao interesse público. Quando a atuação administrativa se desse repressivamente, a prática do ilícito já teria ocorrido, e a norma de polícia já teria sido transgredida, cabendo, então, a aplicação de uma sanção, conforme os termos da lei que a prevê.

O chamado poder de polícia fiscal pode manifestar-se, basicamente, sob quatro modos:⁹ imposição de deveres; consentimentos; fiscalização tributária; e sanções. Interessa, mais especificamente, pelo escopo do presente estudo, a questão da “fiscalização”, mas com a observação de que a preocupação aqui revelada não seria essencialmente tributária.

Para Batista Júnior (2001), a fiscalização tributária destina-se a verificar a legalidade do exercício da atividade econômica, sob a ótica tributária/fiscal, e engloba o controle.¹⁰ No mesmo sentido França (2005), para quem a atividade de controle está inserida dentre as características da atividade de fiscalização, não havendo, então, uma distinção nítida entre essas expressões.¹¹

Contudo, está-se aqui a tratar não de poder de polícia tributário, mas de poder de polícia aduaneiro. Como destaca Moura (2012), “uma das manifestações mais expressivas do poder de polícia do Estado é o controle sobre a entrada e saída de bens e pessoas do território nacional”, e para o cumprimento “das normas de Direito Aduaneiro, o poder de polícia aduaneira impõe o controle do tráfego de pessoas e bens pelo território aduaneiro, bem como fiscaliza o cumprimento das disposições pertinentes ao comércio exterior”.¹²

É preciso recordar que a legislação aduaneira comumente distingue fiscalização de controle. Veja-se, por exemplo, a principal norma aduaneira do país: o Decreto nº 6.759/2009, Regulamento Aduaneiro brasileiro, que na própria ementa já esclarece que regulamenta a administração das atividades aduaneiras e “a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior”. Em grande parte das dezenas de aparições do termo “fiscalização” no Regulamento, resta claro que se está a tratar de efetivo exercício (ação) por parte de autoridade aduaneira.¹³ Já a expressão “controle”, citada mais de uma centena de vezes no Regulamento, não se refere a uma “ação”, mas a uma “possibilidade de ação”: quando se afirma que mercadorias

⁹ Batista Júnior (2001, p. 186).

¹⁰ Na opinião de tal autor, as atividades de fiscalização tributária que se traduzem em controle sobre as atividades do contribuinte, têm, em última análise, duas principais finalidades: cognoscitivas, ou seja, visam corrigir atuações insuficientes ou inadequadas, por parte do contribuinte, ou substituí-las, quando estas faltarem, com o fim de constituir o crédito tributário; repressivas, com a ameaça de cominação, ou cominação direta de sanções administrativas ou civis, ou mesmo com a informação, ao Ministério Público, da ocorrência de crimes fiscais (p. 225).

¹¹ p. 68-69.

¹² p. 167.

¹³ No parágrafo único do art. 15, dispõe-se que as atividades de “fiscalização de tributos incidentes sobre as operações de comércio exterior serão supervisionadas e executadas por Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil”. No art. 16, estabelece-se que a “fiscalização aduaneira poderá ser ininterrupta, em horários determinados, ou eventual, nos portos, aeroportos, pontos de fronteira e recintos alfandegados”.

estão “sob controle aduaneiro”,¹⁴ quer-se dizer que a pessoa que detém sua guarda (durante armazenagem ou transporte) deve prestar informações (e eventualmente garantias) à Aduana, e que a partir de tais informações, entre outros fatores, pode (ou não) haver efetiva fiscalização.

É de se endossar ainda o exposto a partir da norma que regulamenta o planejamento das atividades fiscais na RFB, Portaria RFB nº 3.014/2011, que exige, em regra, um Mandado de Procedimento Fiscal para procedimentos de fiscalização, por ela conceituados como

ações que objetivam a verificação [...] da correta aplicação da legislação do comércio exterior, podendo resultar em lançamento de ofício com ou sem exigência de crédito tributário, apreensão de mercadorias, representações fiscais, aplicação de sanções administrativas ou exigências de direitos comerciais.

Pelo exposto, chega-se a uma visão antagônica à inicialmente apontada (de que o controle seria uma espécie de fiscalização). Controle é um termo muito mais amplo, na legislação aduaneira, podendo (ou não) resultar em fiscalização. E a fiscalização, por sua vez, pode (ou não) culminar na lavratura de auto de infração.¹⁵ Tal visão não é substancialmente diversa da manifestada no campo do Direito Administrativo.¹⁶

Assim, em que pese a controvérsia apresentada sobre a abrangência das expressões “fiscalização” e “controle”, em parte sanada na própria legislação aduaneira, é sobre tais termos que recai o elemento material da competência inscrita no art. 237 da Constituição Federal.

2.2 ELEMENTO FINALÍSTICO IMEDIATO

Todos os atos administrativos têm por finalidade o interesse público, e o exercício do poder de polícia não constitui exceção. Contudo, determinadas práticas a cargo do Estado demonstram uma finalidade mais claramente desejada pelo legislador. Presente, assim, a finalidade mais explícita e facilmente constatável, estaríamos diante de um elemento finalístico imediato da norma jurídica.

¹⁴ Veja-se que o Regulamento chega a dispor, no art. 420, sobre “controle aduaneiro informatizado”.

¹⁵ É de se destacar aqui que não se tem por objetivo maior em uma fiscalização necessariamente a lavratura de um auto de infração (em que pese em alguns formulários da RFB designarem a fiscalização que culmine na autuação de “fiscalização com resultado”). A fiscalização pode ter por objetivo a verificação se a empresa faz jus a determinado benefício/prêmio, falando-se então, na feliz expressão utilizada por Bobbio (2007, p. 23-32), em “sanções positivas” (ou ainda premiais). Um exemplo brasileiro, na área aduaneira, seria a fiscalização ligada ao procedimento de habilitação para utilização do Sistema Integrado de Comércio Exterior (SISCOMEX), que culmina, em regra, na premiação (habilitação).

¹⁶ Carvalho Filho (2013, p. 941) conceitua “controle” sobre a Administração Pública como “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.” Em um sentido semelhante, Meirelles (1991, p. 562): “Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

No caso do art. 237, o constituinte deixou claro que os elementos materiais da competência – “a fiscalização” e “o controle” – deveriam incidir sobre uma finalidade bem específica: “o comércio exterior”. Este, em poucas palavras, corresponde ao fluxo internacional de mercadorias e de serviços, realizado entre pessoas de dois ou mais Estados soberanos, partindo o objeto contratado de um desses territórios em direção a outro território, atravessando fronteiras, às vezes, de terceiros países, sem relação direta com a operação.¹⁷

2.3 ELEMENTO QUALIFICATIVO NÃO RESTRITIVO

Esse elemento traça um vetor tanto à interpretação quanto aos trabalhos legislativos, pois sinaliza a consciência do intérprete, do legislador e do aplicador das normas aduaneiras.

Tal consciência reside explicitamente na expressão “essenciais à defesa dos interesses fazendários”, que confere a qualificação de um serviço público absolutamente indispensável à sobrevivência da estrutura interna do Estado, ao lado de outros que o legislador também considerou essenciais.¹⁸

O texto, pela própria construção sintática (entre vírgulas), denota que toda fiscalização e todo controle sobre o comércio exterior são essenciais aos interesses fazendários nacionais. A ausência de tais vírgulas no texto constitucional (que, por óbvio, não pode ser imaginada pelo intérprete, sob pena de ofender não só a última flor do Lácio, mas a própria intenção do legislador) seria a única forma razoável de imaginar que o comando tem caráter restritivo.

Ademais, poderia sugerir o caráter restritivo ainda o uso do termo “fazendários”, que transmite a ideia de que os interesses resguardados nesse campo estariam jungidos à mera arrecadação de tributos. Contudo, várias medidas no campo aduaneiro podem ter por meta a proteção de alguns setores da economia nacional, ou o desenvolvimento de outros, à margem de aspectos tributários, com mecanismos como restrições às importações, a exemplo da referente a veículos usados no Brasil, entendida como legítima pelo Supremo Tribunal Federal.¹⁹ Dessa maneira, a expressão “interesses fazendários” não deve ser confundida com “interesses arrecadatórios”.

¹⁷ Nesse ponto, vale mencionar que embora seja admitido que o Direito Aduaneiro possa disciplinar a entrada e a saída de pessoas do território de um país, a competência fixada no art. 237 somente abrange aquilo que pode se sujeitar legalmente à atividade comercial (mercadoria), o que, por óbvio, não abrange a pessoa humana. O tráfico internacional de pessoas, assim, não seria tratado na seara do Direito Aduaneiro, mas pelo Direito Penal, em sua vertente internacional.

¹⁸ *V.g.* arts. 37, XXII; 127 e 134 da Constituição Federal de 1988.

¹⁹ “Veículos usados. Proibição de sua importação (Portaria Secex nº 08/91). É legítima a restrição imposta à importação de bens de consumo usados, pelo Poder Executivo, ao qual foi claramente conferida, pela Constituição, no art. 237, a competência para o controle do comércio exterior, além de guardar perfeita correlação lógica e racional o tratamento discriminatório, por ela instituído. Recurso extraordinário conhecido e provido.” (STF, RE nº 224.861-0/CE, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJ de 6/11/1998).

2.4 ELEMENTO QUALIFICATIVO-TERRITORIAL

Esse elemento, em verdade, bem poderia ser considerado como parte integrante do anterior. Todavia, quando o constituinte originário inseriu o termo “nacionais” no dispositivo, mostrou que há um grau máximo de interesse público na execução da fiscalização e do controle sobre o comércio exterior. Os atos que o órgão federal competente deve promover não podem deixar de considerar que representam interesses de todos os entes da federação brasileira. Não estão circunscritos, portanto, aos interesses meramente regionais ou locais, pois que envolvem o Estado brasileiro, em sua totalidade.

2.5 ELEMENTO SUBJETIVO

A análise aqui empreendida em relação ao art. 237 deságua no elemento subjetivo dessa norma de competência, que não traz maiores complicações na sua percepção: o Ministério da Fazenda (MF). A atribuição direta das competências ao MF, pelo texto da Constituição, tem o condão de impedir a legislação ordinária (ou mesmo complementar) de estabelecer disposições em contrário.

O fato de a fiscalização e o controle do comércio exterior estarem a cargo do Ministério da Fazenda não impede, contudo, que, pela especialização da matéria, haja auxílio de outros órgãos, como a Anvisa e o Ibama, normalmente por meio de anuências (*v.g.* na fase de licenciamento das importações), nos procedimentos de desembaraço na importação e na exportação ou mesmo em regimes aduaneiros especiais, como o trânsito aduaneiro.

3 FACILITAÇÃO COMERCIAL

O comércio internacional, no qual se inclui o comércio exterior brasileiro, tem passado por alterações significativas em termos de volume transacionado. Conforme se extrai da Tabela 1, o volume transacionado no comércio internacional quintuplicou-se, e as importações brasileiras multiplicaram-se por dez. A participação brasileira relativa nas importações mundiais passou de 0,63% em 1990 para 1,29% em 2011.

Tabela 1 – Volumes do comércio exterior brasileiro (1990 a 2011)

IMPORTAÇÕES (US\$ MILHÕES) - PREÇOS CORRENTES - CIF			
Ano	Mundo	Brasil	Participação brasileira
1990	3.550.000	22.524	0,63%
1991	3.632.000	22.950	0,63%
1992	3.881.000	23.068	0,59%
1993	3.875.000	27.740	0,72%
1994	4.428.000	35.997	0,81%
1995	5.283.000	54.137	1,02%
1996	5.544.000	56.792	1,02%
1997	5.737.000	63.291	1,10%
1998	5.681.000	61.135	1,08%
1999	5.921.000	51.909	0,88%
2000	6.724.000	59.053	0,88%
2001	6.483.000	58.640	0,90%
2002	6.742.000	49.716	0,74%
2003	7.867.000	50.859	0,65%
2004	9.568.000	66.433	0,69%
2005	10.860.000	77.628	0,71%
2006	12.444.000	95.838	0,77%
2007	14.311.000	126.645	0,88%
2008	16.536.000	182.377	1,10%
2009	12.733.000	133.678	1,05%
2010	15.457.000	191.491	1,24%
2011	18.381.000	236.870	1,29%

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), a partir de dados da Organização Mundial de Comércio (OMC). Disponível em: < http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1337952119.xls >. Acesso em: 27 ago. 2012.

Com a evolução do comércio internacional, a Aduana defronta-se com uma nova realidade, que demanda soluções inovadoras. O tema da “facilitação comercial” (*trade facilitation*, em inglês) enquadra-se nesse novo cenário comercial internacional, caracterizando-se como um novo desafio à Aduana, na concepção contemporânea.²⁰

O tema da “facilitação comercial” trata da busca contínua para equacionar o controle aduaneiro, indispensável na temática aduaneira, com seus reflexos financeiros, visto que as atividades de controle exercidas pela Aduana são reconhecidamente um elemento que onera os custos logísticos das operações comerciais. Para evitar

²⁰ Nesse sentido, Basaldúa (2007-2, p. 48) aponta que as Aduanas, em sua função de controlar o fluxo de comércio exterior, diante da realidade internacional pós 11 de setembro, devem conciliar a segurança com a facilitação do comércio, por meio de uso de técnicas modernas como análise de riscos e meios de detecção idôneos. Também Carrero (2009, p. 73) reconhece novas funções para a Aduana, derivadas de acordos no âmbito da OMC. Apesar de nenhum dos autores sustentar que a função da Aduana é simplesmente facilitar o comércio, ou promover a segurança, é inegável que a Aduana moderna, no desempenho de sua função de controlar o fluxo de comércio exterior, deve tomar em conta ambos os aspectos: não se constituir em obstáculo ao comércio, e nem ignorar sua importância na defesa do comércio legítimo, coibindo os ilícitos.

que o aumento dos custos reflita em uma diminuição do volume do comércio internacional, buscou-se uma nova etapa na administração aduaneira, por meio de medidas de “facilitação do comércio”,²¹ mediante a simplificação e a harmonização das atividades aduaneiras.

A “facilitação” é compreendida como um conjunto de medidas utilizadas com a finalidade de tornar o comércio entre países mais acessível, visando a uma variedade de esforços para reduzir os custos de comércio transfronteiriço.

Há várias formas de se atingir esse objetivo por meio de programas de “facilitação de comércio” integrados, que abrangem estratégias e investimento (SHEPHERD; WILSON, 2009; SOUZA; BURNQUIST, 2011; OECD, 2013). E vários são os estudos que mostram benefícios econômicos aos países que o aplicam por meio de diversas medidas relacionadas à simplificação e à celeridade dos procedimentos de comércio exterior (WALKENHORST; YASUI, 2009; WILSON, 2009; ENGMAN, 2009; MOISE, 2009; MORINI; LEOCE, 2011; MATSUDA, 2012).

O tema da “facilitação comercial” é tratado no acordo do GATT (1994), no âmbito da Ata Final da Rodada Uruguai do GATT, que faz surgir a OMC,²² nos artigos V (referente à liberdade de trânsito aduaneiro), VIII (sobre simplificação e redução de formalidades) e X (que trata da transparência nas ações governamentais). O tema também esteve presente nas conferências ministeriais da OMC de Cingapura, em 1996, a Bali, em 2013, já no âmbito da “Rodada Doha”.

As medidas de facilitação comercial podem ainda contribuir para o aumento do investimento direto estrangeiro (IDE) e para o aumento das exportações. Facilitar o movimento de mercadorias pelas fronteiras tem efeito positivo para o país na atração de IDE, além de melhorar a integração em cadeias de produção internacionais (OECD, 2005). O tempo de desembaraço aduaneiro é considerado um dos fatores-chave que determinam o investimento estrangeiro em um país. Considerando que o ingresso de IDE pode ajudar empresas domésticas a melhor integrar-se no mercado global, medidas de facilitação comercial retroalimentam o IDE, que alimenta a busca por melhores condições competitivas (ESCAP, 2009; OECD, 2009).

No que tange às exportações, Portugal-Perez e Wilson (2010) mostram que medidas de facilitação comercial melhoram substancialmente o desempenho de exportação

21 A facilitação comercial também é objeto de discussões na Organização Mundial de Comércio após a Conferência Ministerial de Cingapura de 1996, no contexto do Programa Doha para o desenvolvimento. (COELHO, 2008, p. 51-52).

22 É necessário distinguir a Organização Mundial de Comércio (OMC), instituição constituída no âmbito da Rodada Uruguai do GATT, cujos objetivos podem ser sintetizados em “crescimento dos padrões de vida, atingimento do pleno emprego, crescimento renda real e da efetiva demanda, e expansão da produção e do comércio de bens e serviços” (VAN DEN BOSSCHE, 2005, p. 86) da Organização Mundial de Aduanas (OMA), organismo internacional intergovernamental criado com o objetivo de fortalecer a eficiência das Administrações Aduaneiras, mediante estabelecimento e harmonização de procedimentos concernentes à importação e à exportação de bens, assim como relativos à fiscalização aduaneira (Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/about-us>>. Acesso em: 30 set. 2013). Os objetivos específicos da OMA são diferenciados dos atinentes à OMC ainda em Meira (2012, p. 275) e Macedo (2005, p. 35).

dos países em desenvolvimento. Esses autores criaram indicadores para 112 países usando dados para o período 2004-2007, e os agrupam em duas dimensões, uma dimensão de infraestrutura *hard* e uma *soft*. A infraestrutura *hard* inclui a infraestrutura física que mede o nível de desenvolvimento e qualidade de portos, aeroportos e ferrovias, e a infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicações (TIC), que contém indicadores que medem a disponibilidade, uso, absorção e prioridade dos governos no uso das TIC. Já a infraestrutura *soft* inclui medidas de eficiência de transporte e fronteiras, tais como o tempo, custo e número de documentos necessários para os procedimentos de exportação e importação, bem como medidas do ambiente regulatório e de negócios, como indicadores de pagamentos irregulares, transparência governamental e medidas de combate à corrupção.²³

Além disso, as especificidades da internacionalização das empresas e da economia, como, por exemplo, as cadeias globais de valor, e estratégias de distribuição global eficazes, demandam das administrações aduaneiras procedimentos céleres para não obstaculizar as operações comerciais, favorecendo os investimentos.

Quanto à questão das cadeias globais de valor (*Global Value Chain - GVC*), LAWRENCE, HANOUS et al.²⁴ (2012), asseveram que:

[...] Trade facilitation is most effective when it is designed to support global value chains. Countries, like companies, increasingly specialize in tasks rather than products, adding value to intermediate products that cross many borders. Consequently, when countries enable trade, the benefits are not just local or bilateral but global. But global disaggregation of value chains through trade has brought challenges as well as opportunities.

O tema da facilitação comercial na política aduaneira não deve ser entendido, contudo, como algo pejorativo, no sentido de um favor em relação a alguém. O conceito de “facilitação” relaciona-se sim a um benefício, previsto pela legislação, no sentido de dar tratamento diferenciado a mercadorias de operadores econômicos que têm um histórico de cumprimento de normas (*compliance*) e que são auditados periodicamente (SCORZA, 2007; MORINI; LEOCE, 2011).

A facilitação, assim, não pode ser confundida com afrouxamento generalizado de controles. É um equívoco pensar que a facilitação opera em detrimento da segurança, quando, na verdade, tais questões são complementares e indissociáveis. A aduana que optar por apenas uma delas não cumprirá eficientemente sua função principal de controlar o fluxo do comércio exterior.²⁵

Dessa maneira, práticas de boa gestão aduaneira têm sido compartilhadas no sentido de propor soluções para o aparente conflito entre facilitação comercial e o controle aduaneiro. Como premissa para a implantação de novas funções

²³ Morini (2013, p. 11).

²⁴ p. 13.

²⁵ Trevisan (2012, p. 346).

aduaneiras, pode-se destacar o controle aduaneiro exercido de forma a utilizar mais atributos de inteligência, por meio de sistemas de controle informatizados, que permitirão o gerenciamento do risco em cada operação de comércio exterior, de cada interveniente, de cada origem e de cada tipo de mercadoria, concentrando a mão de obra aduaneira nas operações com maior risco, com a verificação das demais operações em procedimentos fiscais *a posteriori*, por meio de auditorias fiscais nos importadores e exportadores. Trata-se de uma modernização de procedimentos de auditoria-fiscal, em geral, e dos procedimentos aduaneiros, em especial.

A modernização dos procedimentos aduaneiros foi objeto de estudo de Haughton e Desmeules (2001),²⁶ com base no modelo conceitual desenvolvido por Appels e Struye de Swielande (1998),²⁷ e reproduzido por Coelho em sua pesquisa sobre Facilitação Comercial (2008). O modelo enfatiza diferentes estágios da administração aduaneira de cada país, iniciando-se pelo controle com ênfase na verificação física das mercadorias, passando pelo estágio no qual as informações são verificadas antes da chegada das mercadorias, até o terceiro estágio em que a facilitação comercial associada ao controle interno dos importadores e auditorias *a posteriori* planejada é alcançada. A evolução de um estágio a outro ocorreria com a implementação gradual das reformas aduaneiras. O modelo de Appels e Struye de Swielande pode ser sintetizado da seguinte forma:²⁸

26 p. 66-67.

27 p. 111-118.

28 "Checking the goods. At an early stage governmental customs agencies will concentrate on checking the physical flow of goods. Countries at this stage of development typically have the attitude of trying to control every single imported and exported good physically. [...] Checking the information. At the second stage, government agencies focus their efforts on making sure the correct information concerning the traded goods is conveyed to them. The correct value assessment and characterization of the goods enable customs authorities to optimize revenue collection of traded goods and to counter fraud. Typically, at this stage, the information of all incoming goods is checked. This information is exchanged electronically, usually before the physically upon arrival. [...] Checking the process. At the third stage, governments concentrate on controlling the clearance processes. At this stage, regulatory controls focus more on the extent to which a company's internal processes and systems are leak proof and secure in order to ensure that the information concerning traded goods is accurate and fully representative of the traded volumes at all times. The need for physical checks is determined electronically, while the need for information checks is minimized. Selective audits are organized to assess accuracy, quality and security of information transmitted and to assess the clearance agents' internal controls, inventory management and information systems" (APPELS; STRUYE DE SWIELANDE, 1998, p. 113).

Tabela 2 – Estágios no modelo de Appels e Struye de Swielande

Estágio I	Estágio II	Estágio III
Verificação da mercadoria	Verificação das informações	Verificação do processo
Trabalho intensivo e burocracia.	Algumas informações são trocadas eletronicamente antes da chegada das mercadorias.	Todas as informações são trocadas eletronicamente.
Verificação física da quase totalidade das mercadorias comercializadas.	Ênfase na caracterização e avaliação de fraude no valor das mercadorias.	Minimização da verificação física por meio da gestão de risco da operação processada eletronicamente.
	Combate à fraude.	Ênfase nos controles internos
	Otimização da arrecadação.	Execução de auditorias periódicas.

Fonte: Appels e Struye de Swielande (1998).

Para os autores do modelo, é provável que, com o aumento do volume do comércio internacional e com o avanço do desenvolvimento tecnológico, um número crescente de países passe a um estágio mais avançado de controle em relação ao comércio exterior.

E o reflexo desses estudos e do cenário internacional refletiu-se na legislação aduaneira ainda no fim do século passado: a Convenção Internacional para a Simplificação e a Harmonização de Regimes e Procedimentos Aduaneiros – Convenção de Kyoto, na sua versão revisada em 1999, é um dos principais instrumentos normativos para promoção da facilitação comercial internacional. Em seu preâmbulo,²⁹ nota-se a preocupação das partes contratantes em contribuir para o desenvolvimento do comércio internacional, por meio da simplificação e da harmonização dos regimes aduaneiros, das práticas aduaneiras e da promoção da cooperação internacional, com a constatação que os benefícios decorrentes da facilitação do comércio internacional poderão ser alcançados sem atentar contra as normas que regem o controle aduaneiro.

A preocupação com essa nova realidade e a busca por soluções foi objeto de estudo da Organização Mundial de Aduanas (OMA³⁰ ou World Customs Organization – WCO) intitulado “A Aduana do Século XXI”,³¹ no qual foram apresentadas

29 “As Partes Contratantes na presente Convenção, elaborada sob os auspícios do Conselho de Cooperação Aduaneira, ESFORÇANDO-SE por eliminar as disparidades entre os regimes aduaneiros e as práticas aduaneiras das Partes Contratantes, que podem dificultar o comércio internacional e as outras trocas internacionais, DESEJANDO contribuir eficazmente para o desenvolvimento desse comércio e dessas trocas internacionais, através da simplificação e da harmonização dos regimes aduaneiros e das práticas aduaneiras e da promoção da cooperação internacional, CONSTATANDO que os benefícios significativos decorrentes da facilitação do comércio internacional poderão ser alcançados sem atentar contra as normas que regem o controle aduaneiro [...]” (tradução livre do inglês e do francês, idiomas oficiais da convenção). Disponível em: < <http://www.wcoomd.org/en/about-us/legal-instruments/conventions.aspx> >. Acesso em: 30 set. 2013.

30 É de se esclarecer que Organização Mundial de Aduanas (OMA) corresponde ao nome (de fantasia) pelo qual é hoje conhecido o Conselho de Cooperação Aduaneira, e conta com 179 membros (que representam 98% do comércio mundial), entre os quais o Brasil.

31 *Implementation of modern working methods, procedures and techniques: Demands regarding the rapid movement of goods, combined with complex regulatory requirements, require modern innovative approaches. These include*

as seguintes orientações para as administrações aduaneiras: procedimentos de desembarço aduaneiro simplificados e automatizados a partir de um sistema de gerenciamento de risco, combinados com procedimentos fiscais de auditoria *a posteriori*, a partir de uma legislação clara, transparente e previsível, fundamentada nos instrumentos elaborados pelas organizações internacionais.

Outro dispositivo elaborado pela OMA, aprovado em 2005, o Marco Normativo para Assegurar e Facilitar o Comércio Global (SAFE)³² apresenta um conjunto de medidas de facilitação comercial para a prosperidade econômica e para assegurar a segurança da cadeia de suprimentos internacional, sendo recomendada a adoção, como nível mínimo, aos países membros da OMA. A estrutura normativa gerada com fulcro no “marco SAFE” propõe, assim, que as administrações aduaneiras balanceiem a facilitação do comércio legítimo com a segurança da cadeia de suprimentos, por meio da modernização de suas operações aduaneiras.

No Brasil, a facilitação comercial esteve formalmente presente na estrutura da Administração Aduaneira entre 2005 e 2009, com a existência da Divisão de Facilitação Comercial da Coordenação-Geral de Administração Aduaneira (COANA). De acordo com o Regimento Interno da então Secretaria da Receita Federal do Brasil, aprovado pela Portaria MF nº 30/2005, em 25 de fevereiro de 2005, competia a tal divisão:

- (i) elaborar, avaliar e propor programas ou medidas de facilitação comercial, especialmente nas áreas de despacho simplificado, despacho expresso, remessas expressa e postal, amostras comerciais, tratamento de bens retornáveis, comércio fronteiro, regimes de tributação simplificada e especial, doações humanitárias e comércio realizado por micro e pequenas empresas;
- (ii) elaborar e desenvolver programas de fomento à transparência nos procedimentos aduaneiros;
- (iii) desenvolver e coordenar programas de orientação sobre matéria aduaneira com vistas à promoção do comércio exterior;
- (iv) coordenar a integração da SRF com outros órgãos da administração pública ou entidades do setor privado com vistas à promoção da facilitação comercial;
- (v) representar a SRF em fóruns nacionais e internacionais sobre matéria relativa à facilitação comercial;
- e (vi) gerir sistemas informatizados e manifestar-se sobre interpretação de normas, relativos às matérias de sua competência, e elaborar estudos e propostas com vistas ao seu aperfeiçoamento.

No Regimento Interno seguinte, aprovado em 30/04/2007 pela Portaria MF nº 95/2007, a competência da Divisão de Facilitação Comercial foi resumida

audit-based controls undertaken away from the border, moving from transaction-based controls alone to using systems-based controls where the level of risk allows, as well as moving away from paper-based systems. There is also a need to review existing procedures on the basis of international conventions (including the WCO Revised Kyoto Convention) and international best practice. (World Customs Organization-WCO. CUSTOMS IN THE 21ST CENTURY Enhancing Growth and Development through Trade Facilitation and Border Security – Annex II to Doc. SC0090E1a.). Disponível em: <http://www.wcoomd.org/~media/WCO/Public/Global/PDF/Topics/Key%20Issues/Customs%20in%20the%2021st%20Century/Annexes/Annex_II_en.ashx?db=web> . Acesso em: 18 jul. 2013.

32 Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Aduana/OMA/default.htm>> . Acesso em: 11 jul. 2013.

na elaboração e avaliação de programas ou medidas para simplificar, agilizar e uniformizar procedimentos aduaneiros, e promoção da comunicação e orientação institucional sobre legislação aduaneira.

Durante o período analisado (2005 a 2009), a facilitação comercial fez parte inclusive da Missão da Receita Federal do Brasil: **“Prover segurança, confiança e facilitação para o comércio internacional”**.

Provavelmente pelo baixo índice de aprovação (ou mesmo de consenso sobre a abrangência do significado) da expressão “facilitação” junto aos próprios agentes da Aduana (e da RFB, em geral), caminhou-se para a utilização (na legislação – v.g. atual Regulamento Aduaneiro, arts. 578 e 595 – na estrutura organizacional), da expressão “simplificação”, ou dos termos celeridade/fluidez.

Assim, a partir de 2009, além de não mais constar o termo “facilitação” da missão institucional da Aduana, tal expressão foi ainda substituída por “simplificação” na estrutura organizacional (com o Regimento aprovado pela Portaria MF nº 125, de 4/3/2009), criando-se na COANA a Divisão de Simplificação de Procedimentos Aduaneiros (Disip), mantida no Regimento seguinte (aprovado pela Portaria MF nº 587, de 21/12/2010), mas extinta no atual Regimento (aprovado pela Portaria MF nº 203, de 14/05/2012).

Como se apresenta a seguir, a substituição do termo “facilitação” não representa o afastamento das teorias que o circundam/fundamentam, mas tão somente uma possível fuga à má compreensão do conteúdo da expressão. E a Linha Azul é, há mais de uma década, o melhor retrato procedimental da filosofia da facilitação comercial no Brasil.

4 A LINHA AZUL COMO MEDIDA DE FACILITAÇÃO COMERCIAL NO BRASIL

“Linha Azul” é o nome pelo qual ficou conhecida, no Brasil, a simplificação procedimental denominada normativa e tecnicamente de “Despacho Aduaneiro Expresso”.³³

4.1 ORIGEM E FUNDAMENTOS DA LINHA AZUL NO BRASIL

Em 1998, no Aeroporto Internacional de Viracopos, nasce experimentalmente a “Linha Azul”, ainda como um procedimento local, resultado de parceria entre

³³ É escasso o número de trabalhos publicados sobre a Linha Azul. Estudo de Silva et al. (2009), publicado nos anais do SEMEAD daquele ano, faz referência à contribuição do tema também para o desempenho exportador. Pela perspectiva das empresas de consultoria, em 2007, a Deloitte publicou a pesquisa “Comércio Exterior – Desafios para a Desburocratização”, realizada a partir de entrevista com 187 empresas, na qual se aponta que a burocracia é o maior obstáculo para o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro. Nesta pesquisa, a quase totalidade dos participantes (92%) afirma que a Linha Azul pode ajudar as empresas devido à “agilização” do processo. Outros 53% apontam a redução de custos como uma grande vantagem. E 33% afirmam ainda que a Linha Azul contribui para o aumento na competitividade das empresas.

a Receita Federal, a Infraero, importadores, empresas aéreas e agentes de cargas, buscando viabilizar a liberação de cargas em um máximo de seis horas, contadas da chegada do voo.

A ideia local foi nacionalmente incorporada em 27/12/1999, com a publicação da Instrução Normativa (IN) SRF nº 153/1999,³⁴ editada com base nos arts. 452 (que dispunha sobre regime simplificado de despacho aduaneiro de importação, levando em conta a qualificação do importador ou a frequência de importação da mercadoria) e 454 (que dispunha sobre faixas diferenciadas de procedimento, considerando os antecedentes fiscais dos importadores) do Regulamento Aduaneiro então vigente (aprovado pelo Decreto nº 91.030/1985).

Interessante, assim, destacar que a filosofia que norteia a Linha Azul já estava normativamente manifestada no Brasil, no Regulamento de 1985. Contudo, regredindo mais duas décadas, encontramos a redação original do art. 46 do Decreto-lei nº 37, de 18/11/1966, que dispunha:

Art. 46. O Departamento de Rendas Aduaneiras poderá estabelecer regime especial para simplificação do despacho, quando se tratar de mercadoria:

I – De importadores habituais;

II – Importada frequentemente;

III – De fácil identificação;

IV – Percívél ou suscetível de danos causados por agentes externos.

Parágrafo único. O descumprimento de qualquer obrigação importará cancelamento do regime especial, a juízo da autoridade aduaneira.” (grifo nosso)

Não é tarde então para concluir que a modernidade, no caso, refere-se a uma leitura moderna do texto normativo antigo, da década de 1960. E a conclusão aqui externada não busca nem o mérito do diploma normativo editado no período militar, nem o demérito da norma editada em 1999. O propósito é tão somente identificar a real origem normativa do dispositivo, e a evolução da interpretação de tal comando, até chegar, por força de uma experiência, ao que passou a se denominar de “Linha Azul”.

Como se destaca no próprio sítio da Receita Federal,³⁵

A filosofia por trás da Linha Azul é buscar maximizar o aproveitamento dos recursos limitados da Administração Pública em oposição ao crescente volume de comércio exterior. Com esse intuito, a administração aduaneira

34 No caput do art. 32 da referida IN fica claro que a simplificação já era utilizada localmente antes mesmo da publicação da norma nacional: “Art. 32. As pessoas jurídicas que se encontrem, na data da publicação desta Instrução Normativa, autorizadas, pelas Alfândegas dos Aeroportos Internacionais de São Paulo, de Viracopos e do Galeão-Antonio Carlos Jobim, e dos Portos de Santos e do Rio de Janeiro, a adotar procedimentos simplificados de despacho aduaneiro, poderão utilizar a Linha Azul, em caráter precário, até 30 de junho de 2000”.

35 Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/linhaazul/orientgerais.htm>>. Acesso em: 30 set. 2013.

necessita criar um sistema que premie o cumprimento voluntário da legislação aduaneira e a busca da excelência no trato com a Administração Pública, de forma que a Aduana possa liberar recursos a serem alocados em áreas e operações de maior risco.

Assim, ganha a Aduana com a melhor alocação de seus recursos humanos e ganham os operadores de comércio exterior com a redução de custos logísticos. Como resultado, cresce a competitividade de empresas brasileiras no mercado global. A título ilustrativo, destaca-se que as 43 empresas habilitadas à Linha Azul em 2011 responderam por 15% das declarações de importação e 7% das declarações de exportação registradas no ano, e, como foram objeto de verificação apenas 3,93% de tais operações, reduziu-se em cerca de 40 mil o número de intervenções sobre operadores de baixo risco.³⁶

A relação entre as empresas habilitadas e a Aduana é, assim, assemelhada a um contrato: a empresa demonstra voluntariamente, por meio do atendimento de determinados requisitos, que é “confiável”/“previsível”, e a Aduana, em retribuição, oferece simplificações procedimentais que conferem maior celeridade no desembaraço aduaneiro.

A IN SRF nº 153/1999 foi sucedida pela de nº 47/2001, por sua vez substituída pela IN SRF nº 476/2004, vigente até hoje (com alterações promovidas em 2005, 2006 e 2007).

4.2 REQUISITOS PARA HABILITAÇÃO À LINHA AZUL

Com a edição da IN SRF nº 153/1999, abre-se a possibilidade de que as pessoas jurídicas habilitadas pela Receita Federal obtivessem os benefícios procedimentais (sendo a celeridade o principal deles), desde que operassem em locais e recintos também igualmente “confiáveis” (credenciados pela RFB, após o cumprimento de requisitos específicos).

Os requisitos para credenciamento dos locais/recintos alfandegados (entre eles o de possuir *scanner*/equipamento de raio-X) foram o primeiro grande obstáculo à Linha Azul, tendo sido a IN SRF nº 153/1999 alterada em 2000 (pela IN SRF nº 64, de 08/06/2000), para permitir que os escâneres não necessitassem ser adquiridos, bastando que fosse objeto de contrato de arrendamento operacional, de aluguel ou de comodato. Tal permissão (de arrendamento operacional, empréstimo ou comodato) foi mantida na IN SRF nº 47/2001 (e ampliada, por meio da IN SRF nº 123/2002, para abarcar arrendamento mercantil do tipo financeiro). Contudo, a IN SRF nº 476/2004, que atualmente rege a matéria, dispensou o credenciamento de locais/recintos, permitindo que as operações de importação, exportação e trânsito

³⁶ RFB. Documento de Estudo. Visão de Futuro para a Aduana Brasileira. Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.dsbh.org.br/docs/documentoaduana.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2013.

ao amparo da Linha Azul possam ser efetuadas “em qualquer local alfandegado do território nacional”.³⁷

No que se refere à habilitação das pessoas jurídicas, concedida por Ato Declaratório do Coordenador-Geral da COANA, os requisitos eram originalmente: (a) atender aos requisitos para obtenção de certidão negativa de débitos; (b) não possuir pendência em instância final (administrativa ou tributária) relacionada com a aplicação de regime aduaneiro especial ou atípico,³⁸ do qual tenha sido, ou seja, beneficiária; (c) não ter sido submetida a regime especial de fiscalização;³⁹ (d) exercer atividade industrial;⁴⁰ (e) ter inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) há mais de 5 anos ou possuir capital social integralizado \geq R\$ 3 milhões; (f) ter realizado, no exercício fiscal anterior (ou nos 12 meses anteriores à apresentação do pedido para habilitação) exportações \geq US\$ 30 milhões, e importações $>$ US\$ 30 milhões (desde que haja exportações de ao menos 50% do valor das importações); e (g) possuir sistema informatizado de controle das mercadorias importadas/exportadas que atenda às especificações⁴¹ estabelecidas pela COANA e pela Coordenação-Geral de Tecnologia e de Sistemas de Informação (COTEC).

A IN SRF nº 47/2001 basicamente mantém os requisitos e a competência para emissão do Ato Declaratório de habilitação, que passa a ser do Superintendente Regional da RFB apenas com a alteração efetuada pela IN SRF nº 232/2002, e, atualmente, do titular da unidade local que jurisdicione o domicílio da matriz da empresa (desde a publicação da IN SRF nº 476/2004).

A IN SRF nº 476/2004 representa uma transformação substancial da Linha Azul, em decorrência de estudo efetuado por grupo de trabalho formado pela COANA. No que se refere aos requisitos, o prazo de inscrição no CNPJ foi reduzido a dois anos, passando a ser exigido cumulativamente patrimônio líquido \geq R\$ 20 milhões (existindo tratamentos excepcionais em caso de fusão, incorporação e cisão, e previsão de habilitação de empresas com patrimônio inferior mediante garantia). A realização frequente de operações de comércio exterior passou também a constituir requisito, devendo a empresa que solicita a habilitação comprovar que realizou no exercício fiscal anterior ou nos 12 meses anteriores à apresentação do pedido, no mínimo 100 operações de comércio exterior (somando importações e exportações

37 Cf. disposição do art. 8º, § 2º da norma.

38 A terminologia “regime aduaneiro atípico” foi extinta pelo Regulamento Aduaneiro de 2002 (Decreto nº 4.543/2002), que passou a tratar de regimes aduaneiros especiais e regimes aduaneiros aplicados em áreas especiais, nomenclatura mantida até hoje.

39 Os regimes especiais de fiscalização, que também não se confundem com regimes aduaneiros especiais, são aplicados, de acordo com o art. 33 da Lei nº 9.430/1996, a empresas que incorram em infrações graves como embaraço à fiscalização, resistência à fiscalização, constituição por interpostas pessoas, práticas reiteradas de infrações à legislação tributária, comercialização de mercadoria com indícios de contrabando ou descaminho, ou incidência em conduta considerada crime.

40 Exceto nos setores de fumo e produtos de tabacaria; armas e munições; bebidas; joias e pedras preciosas; extração de minerais; e produtos de madeira.

41 As especificações foram inicialmente estabelecidas no Ato Declaratório Conjunto COANA/COTEC nº 29, de 4/4/2000.

efetivas), com valores totais de corrente de comércio exterior (importações + exportações) \geq US\$ 10 milhões. Assim, houve substancial redução de limites de valor, facilitando o ingresso de empresas na “Linha Azul”. Outra novidade foi a exigência de relatório de auditoria avalizando que os controles internos da empresa garantem o cumprimento regular de suas obrigações cadastrais, documentais, tributárias e aduaneiras, devendo tal relatório ser renovado a cada dois anos.

Cabe ainda destacar que passou a ser vedado o ingresso na “Linha Azul” de empresa que efetue operações de comércio exterior por conta e ordem de terceiro, ou que possua sócio residente ou com domicílio fiscal em país ou dependência com tributação favorecida ou que oponha sigilo relativo à composição societária das pessoas jurídicas, ou que não coopere no âmbito da prevenção e repressão à lavagem de dinheiro. Por fim, as sanções administrativas (suspensão e cancelamento) foram adaptadas ao art. 76 da Lei nº 10.833/2003.

A partir do exposto, restou nítida a preocupação da RFB em aumentar o universo de empresas habilitadas à “Linha Azul”. Como os requisitos ficaram mais flexíveis em termos de valor, o critério de frequência de operações de comércio exterior acabou por garantir que o procedimento se aplique a importadores/exportadores habituais do setor industrial. E a exigência de auditoria periódica, aliada às vedações acrescentadas ao acesso, tornou mais fácil a fiscalização das empresas habilitadas.

O resultado parece ter sido alcançado, pois o número de empresas habilitadas, desde 2004, aumenta exponencialmente, havendo hoje 48 empresas em “Linha Azul”, praticamente o quádruplo do que havia em 2004. A relação completa das empresas é pública, no sítio da Receita Federal.⁴²

4.3 VANTAGENS DA LINHA AZUL

Como informado no tópico anterior, é com a edição da IN SRF nº 153/1999 que inicia a trajetória normativa nacional da “Linha Azul”, permitindo às pessoas jurídicas habilitadas pela Receita Federal a desejada simplificação procedimental, mormente no aspecto celeridade.

É conveniente aqui, logo de início, esclarecer que não se está a tratar de regime aduaneiro especial. Na “Linha Azul” não há suspensão do pagamento de tributos, ou mesmo isenção, restituição ou antecipação dos efeitos de exportação, a exemplo dos regimes aduaneiros especiais encontrados no Livro IV do Regulamento Aduaneiro. Mesmo na terminologia vetusta do art. 46 do Decreto-lei nº 37/1966 (“regime especial”), não prosperaria a ideia de que se está a tratar de “regimes aduaneiros especiais”, visto que o mesmo decreto-lei os disciplinava em seus art. 71 a 93 (Título III – Regimes Aduaneiros Especiais), na linha da Convenção de Kyoto original, que entrou em vigor em 1974, mesmo sem a presença do Brasil.

⁴² Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/linhaazul/emphab.htm>>. Acesso em: 30 set. 2013.

Utilizando a terminologia do Regulamento Aduaneiro atual, a “Linha Azul” é uma simplificação procedimental (e não um regime aduaneiro, como faz parecer o próprio sítio da RFB, ao conceituar a “Linha Azul”⁴³). Também não é a “Linha Azul” um regime tributário, visto que não contém nenhum benefício na seara tributária, sendo as vantagens totalmente atreladas à celeridade e à logística no fluxo de despacho (seja na importação, na exportação ou no trânsito aduaneiro).

Aliás, todas as Instruções Normativas que trataram da “Linha Azul” deixaram claro, logo de início, que a simplificação procedimental se aplica aos despachos de importação, de exportação e de trânsito aduaneiro.

Na primeira delas (IN SRF nº 153/1999), os benefícios indicados são: (a) armazenamento prioritário, em área reservada; (b) despacho de trânsito aduaneiro em caráter prioritário, em procedimento sumário e imediato ao registro da declaração, ainda que o local/recinto de origem não seja credenciado (desde que o de destino o seja); (c) despacho aduaneiro de importação definitiva com preferência para o canal verde, com registro automático do desembaraço aduaneiro, e dispensa de garantia no caso de seleção para exame de valor aduaneiro,⁴⁴ e em caráter preferencial nos demais canais; (d) despacho de exportação com desembaraço em caráter preferencial (inclusive em recinto não alfandegado); e (e) prazos máximos para desembaraço estabelecidos pela COANA.⁴⁵ Os benefícios são basicamente mantidos na IN SRF nº 47/2001.

Com o advento da IN SRF nº 476/2004, a preferência para canal verde se estende a todos os despachos (importação, exportação e trânsito aduaneiro).

A partir de 25/7/2007, com a publicação da IN RFB nº 757/2007, a habilitação como “Linha Azul” passou a constituir um requisito para ingresso no regime aduaneiro especial de entreposto aduaneiro sob controle informatizado (RECOF), que inegavelmente apresenta o mais significativo conjunto de benefícios entre os regimes existentes no Brasil. Assim, passa a haver redução de custos em relação aos sistemas informatizados de controle, que passam a ser usados tanto na facilitação procedimental quanto no regime aduaneiro especial (ambos exclusivos a empresas do setor industrial).

43 Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/aduana/linhaazul/orientgerais.htm>>. Acesso em: 30 set. 2013.

44 À época, era comum a exigência de garantia nos casos de exame preliminar do valor declarado, nos termos da Instrução Normativa nº 16/1998, revogada em 2003.

45 A COANA estabeleceu, em 1º/02/2000, por meio do Ato Declaratório nº 15/2000, prazos máximos de 4 horas (em unidade que jurisdiciona porto alfandegado) e 2 horas (nos demais casos), contados da entrega dos documentos instrutivos da declaração (de importação, exportação ou trânsito aduaneiro) ou do atendimento de exigências eventualmente efetuadas pela autoridade aduaneira. Tais prazos saltaram para 8 e 4 horas, respectivamente, com a edição do Ato Declaratório COANA nº 6/2005, sendo mantidos no ato que atualmente rege a matéria (Ato Declaratório COANA nº 34/2009).

Uma nova vantagem⁴⁶ surge em 2010, trazida pela Medida Provisória nº 497 (posteriormente convertida na Lei nº 12.350/2010): a possibilidade de retificação de declarações em bloco, sem a necessidade de pagamento da multa de 1% sobre o valor da mercadoria (prevista no art. 67 da Medida Provisória nº 2.158-35/2001, e disciplinada no art. 711 do Regulamento Aduaneiro), por ficar caracterizada a denúncia espontânea. Veja-se o que dispõe a Exposição de Motivos nº 111/MF/MP/ME/MCT/MDIC/MT, que acompanha a Medida Provisória nº 497/2010:

40. A proposta de alteração do § 2º do art. 102 do Decreto-Lei nº 37, de 1966, visa a afastar dúvidas e divergência interpretativas quanto à aplicabilidade do instituto da denúncia espontânea e a consequente exclusão da imposição de determinadas penalidades, para as quais não se tem posicionamento doutrinário claro sobre sua natureza.

41. No que diz respeito ao mérito da inclusão da alteração na proposta de incentivo à exportação, cabe destacar que a indefinição jurídica relacionada à matéria tem sido, conforme relatado por diversas entidades representativas de importadores e exportadores brasileiros, o **principal óbice à participação de grandes empresas ao programa de Despacho Aduaneiro Expresso – Linha Azul** e, como consequência, ao regime aduaneiro de Entrepasto Industrial sob Controle Informatizado – RECOF, em função da exigência de ingresso naquele programa como requisito de habilitação a esse regime aduaneiro.

42. Destaque-se que o RECOF já é um dos principais regimes de industrialização voltada à exportação do País. No ano de 2008, antes da crise econômica global, as empresas beneficiárias do RECOF exportaram o valor de aproximadamente 13 bilhões de dólares dos Estados Unidos da América. Em 2009, mesmo com a crise mundial, as exportações do RECOF representaram aproximadamente 8 bilhões de dólares.

43. Fundamentalmente, **o Linha Azul é um procedimento simplificado que propicia às empresas habilitadas um menor percentual de seleção para os canais de verificação amarelo e vermelho e conferência aduaneira das declarações selecionadas realizada prioritariamente, inclusive com compromisso de tempo máximo para essa conferência estipulado**. Esse procedimento segue a orientação internacional de Operadores Econômicos Autorizados – OEA, ou seja, de credenciamento de operadores legítimos e confiáveis para operar no comércio exterior com menores entraves burocráticos.

44. A avaliação sistêmica da empresa candidata ao Linha Azul inclui a realização, previamente à adesão, de uma auditoria de controles internos para autoavaliação de seus controles e procedimentos aduaneiros, referente, no

⁴⁶ Cabe informar que a vantagem não é exclusiva das empresas habilitadas à Linha Azul, em que pese ser esta a justificativa externada para a alteração normativa. Mas resta nítida a preocupação da Aduana com o segmento (inclusive com a ampliação do universo de habilitados), e com o regime de RECOF. Algumas Instruções Normativas recentes endossam a diferenciação de tratamento para empresas habilitadas à Linha Azul, como a IN RFB nº 1.288/2012 (que, em seu art. 2º, I, “a”, 2, trata de habilitação na modalidade “expressa”, reiterando vantagem já constante na IN RFB nº 650/2006) e a IN RFB nº 1.361/2013 (art. 11, § 4º, “c”), que, tanto em sua versão original quanto na alterada pela IN RFB nº 1.404/2013, trata de dispensa de garantia na admissão temporária por empresas habilitadas à Linha Azul).

mínimo, aos quatro últimos semestres civis. O objetivo dessa autoavaliação é induzir a empresa a verificar o cumprimento da legislação aduaneira (controles administrativos e fiscais), com reflexo na garantia da regularidade dos registros aduaneiros e do recolhimento dos tributos devidos. Exige-se, sempre que a auditoria de controles internos aponte irregularidades, que sejam apresentados documentos que comprovem o seu saneamento ou a adoção das providências cabíveis para a sua solução.

45. No caso específico, o que se tem verificado é que, **durante o processo de auditoria, as empresas têm constatado reiterados erros em declarações de importação registradas e desembaraçadas no canal verde de conferência** e, como forma de sanear a irregularidade para cumprimento do programa, apresentado a relação desses erros na unidade de jurisdição e adotado as respectivas providências para a retificação das declarações aduaneiras.

46. Todavia, ao adotar essa providência, mesmo que a empresa não tenha que recolher quaisquer tributos, ela pode estar sujeita à imposição da referida multa de um por cento sobre o valor aduaneiro da mercadoria (multa isolada), disciplinada no art. 711 do Regulamento Aduaneiro, ainda que espontaneamente tenha apurado tais erros e adotado as providências para a sua regularização, o que onera por demais o processo de adesão à Linha Azul.

47. A proposta de alteração objetiva deixar claro que o instituto da denúncia espontânea alcança todas as penalidades pecuniárias, aí incluídas as chamadas multas isoladas, pois nos parece incoerente haver a possibilidade de se aplicar o instituto da denúncia espontânea para penalidades vinculadas ao não-pagamento de tributo, que é a obrigação principal, e não haver essa possibilidade para multas isoladas, vinculadas ao descumprimento de obrigação acessória. (grifo nosso).

O texto revela o caráter de simplificação procedimental da Linha Azul, e sua importância, como a do RECOF, no fortalecimento da competitividade (e da própria balança comercial) do Brasil, a ponto de motivar a alteração legislativa.⁴⁷

Como exposto ao fim do tópico 4.1, as vantagens não são só para as empresas. Como as empresas habilitadas à “Linha Azul” respondem por significativo percentual das importações e exportações brasileiras, a cada habilitada passa a haver uma substancial redução do volume de parametrizações para canais vermelho e amarelo, liberando a mão de obra aduaneira para atividades com maior nível de risco.

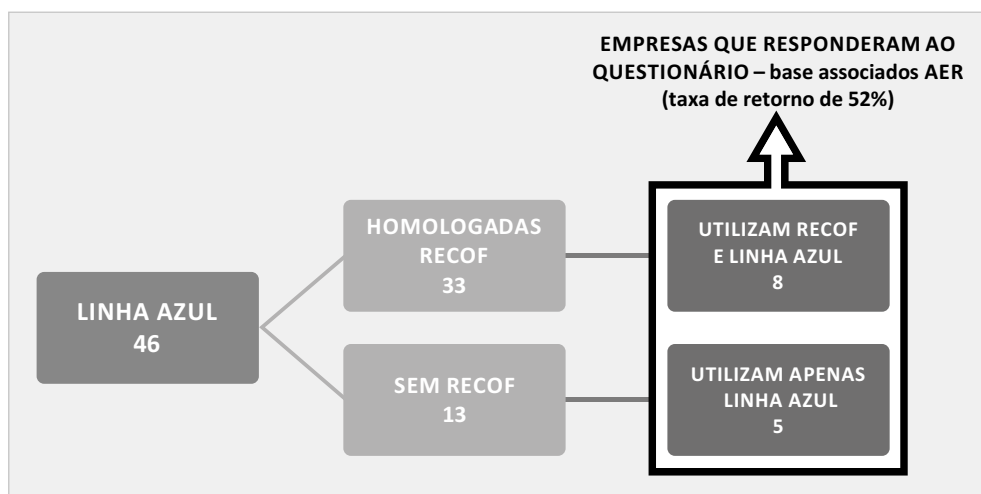
⁴⁷ Há que se aclarar, contudo, em relação à exposição de motivos, que a Linha Azul apresenta profunda distância da figura do Operador Econômico Autorizado (OEA), pois trata tão-somente de um operador, ignorando a integralidade da cadeia de suprimento (ainda mais com as últimas alterações normativas, que expurgam a necessidade de credenciamento de locais/recintos). A associação (a nosso ver, remota) ao OEA é feita também no sítio da RFB. Ainda há que se evoluir bastante no Brasil (em aspectos informatizados, procedimentais e normativos) para que se possa avaliar a relação entre operadores, identificando cadeias de suprimento seguras. Não se nega a importância da linha azul nessa jornada, mas apenas a alegação de que ela corresponda ao “OEA”.

5 A LINHA AZUL SOB A PERSPECTIVA DOS HABILITADOS

Para a obtenção de dados sob a perspectiva dos habilitados na Linha Azul, foi realizada uma pesquisa de campo, tipo *survey*. O método de coleta de dados foi um questionário estruturado com 19 perguntas abertas e fechadas, relacionadas à Linha Azul e ao RECOF. A primeira versão do questionário foi validada em uma empresa associada da AER (Associação das Empresas Usuárias de RECOF e Linha Azul), de forma aleatória. O questionário revisado foi distribuído em uma das reuniões da AER, entidade privada, sem fins lucrativos e de âmbito nacional, formada por empresas associadas que utilizam o RECOF ou Linha Azul.⁴⁸ Durante as reuniões da AER, na cidade de Campinas, nos meses de março e abril de 2013, o questionário foi encaminhado aos associados e recolhido. A tabulação e a análise dos dados se deram nos meses de junho e julho.⁴⁹

Contextualizando os dados obtidos, é importante mencionar que, em seu total, são 33 as empresas homologadas no Regime de RECOF e 25 as associadas à AER. No que tange à Linha Azul, havia, em 2012 (base para a pesquisa), um total de 46 empresas habilitadas. Treze (13) empresas participaram da pesquisa de campo em questão (taxa de retorno de 52%) tomando como base as empresas associadas da AER (25 empresas), sendo que, desse total, 8 empresas utilizam a Linha Azul, empresas que são também usuárias do RECOF, conforme Figura 1. Os respondentes preenchem o cargo de coordenadores, supervisores e gerentes (de logística, “*compliance*” e/ou comércio exterior).

Figura 1 – Taxa de retorno dos questionários



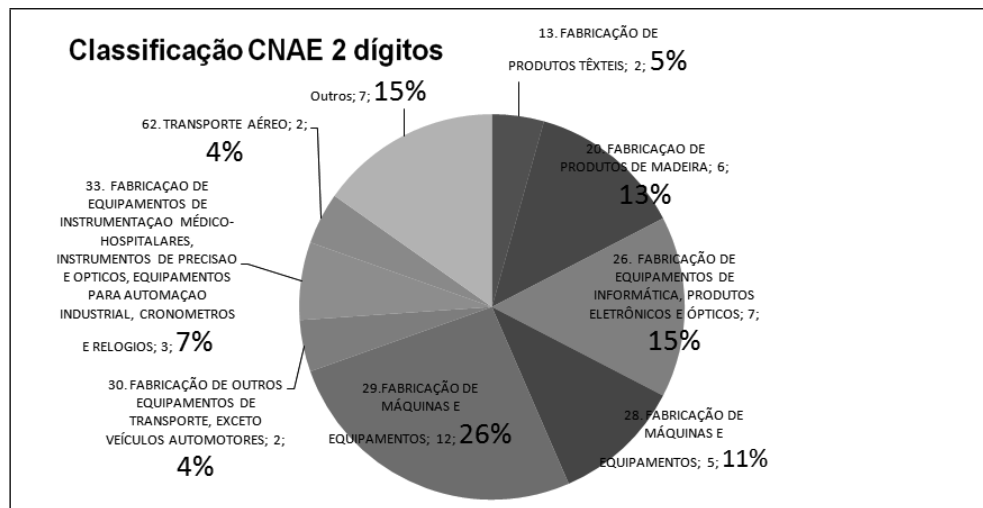
Fonte: Elaboração dos autores.

⁴⁸ É importante recordar que todas as empresas do RECOF, necessariamente, são também habilitadas à Linha Azul, por obrigação normativa (art. 5º, VI das duas últimas Instruções Normativas que disciplinaram o regime: IN RFB nº 757/2007 e IN RFB nº 1.291/2012).

⁴⁹ A pesquisa realizada contou com o auxílio do CNPq.

A caracterização por setores da atividade industrial, critério CNAE, das 46 empresas Linha Azul pode ser visualizada no Gráfico 1.

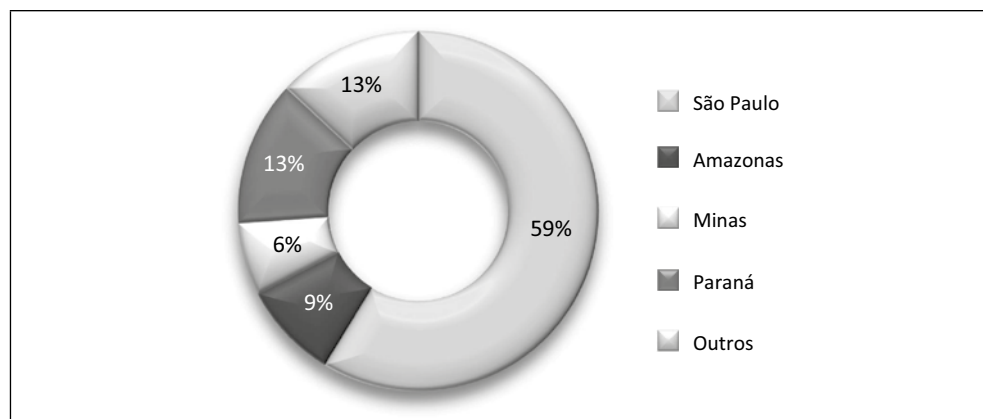
Gráfico 1 - 46 empresas Linha Azul: setor da atividade industrial



Fonte: Elaboração dos autores.

No que se refere à distribuição espacial, o Gráfico 2 mostra que 59% das empresas estão no Estado de São Paulo.

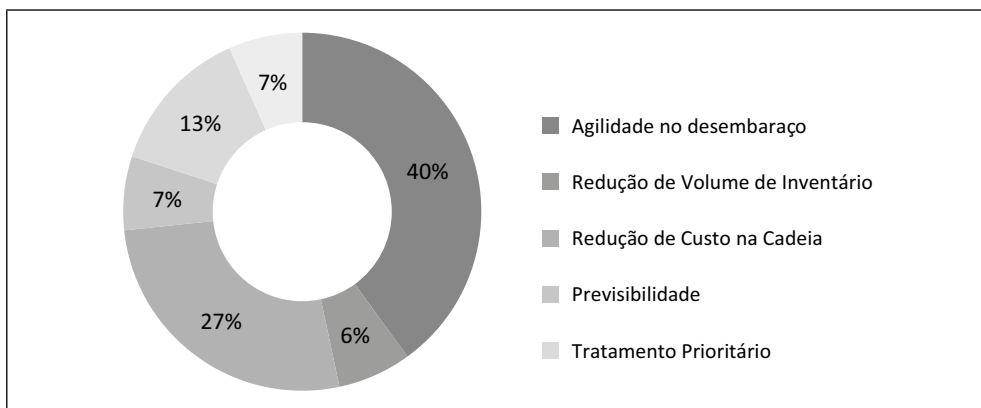
Gráfico 2 - Distribuição espacial das empresas Linha Azul



Fonte: Elaboração dos autores.

Com relação aos motivos para a utilização do procedimento de Linha Azul, destacam-se: agilidade no desembaraço aduaneiro; melhor gestão de inventário (volume de inventário); redução de custo na cadeia de suprimentos; previsibilidade; tratamento prioritário; e possibilidade de solicitação (aplicação) de RECOF (Gráfico 3).

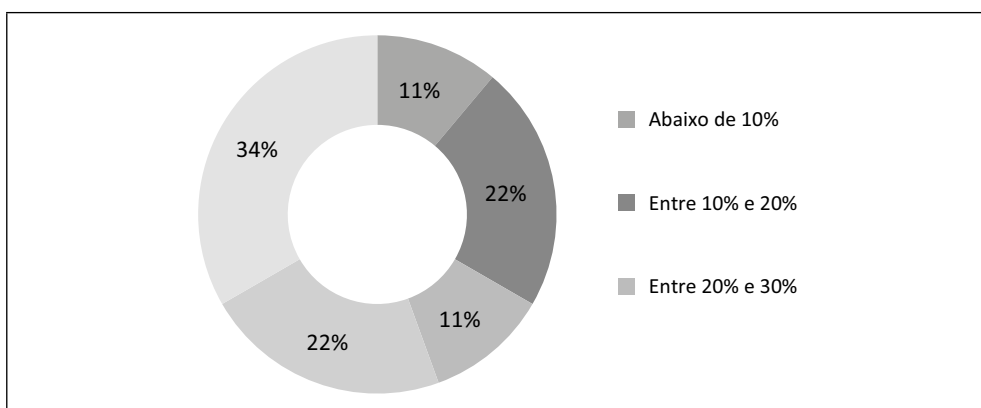
Gráfico 3 – Motivos de utilização da Linha Azul



Fonte: Elaboração dos autores.

O procedimento de Linha Azul permite que os ganhos financeiros das empresas aumentem, visto que há redução dos custos e do tempo dos processos de exportação e importação, o que faz com que as empresas tenham maior competitividade no mercado internacional. A indicação de que há ganhos financeiros é relevante para ações, por parte do poder público, que estimulam maior adesão ao procedimento de Linha Azul, uma vez que a percepção geral dos usuários, antes da pesquisa, era de que há ganhos intangíveis. Essa pesquisa pode contribuir para mostrar, quantitativamente, os ganhos que as empresas tiveram ao se habilitarem à Linha Azul.

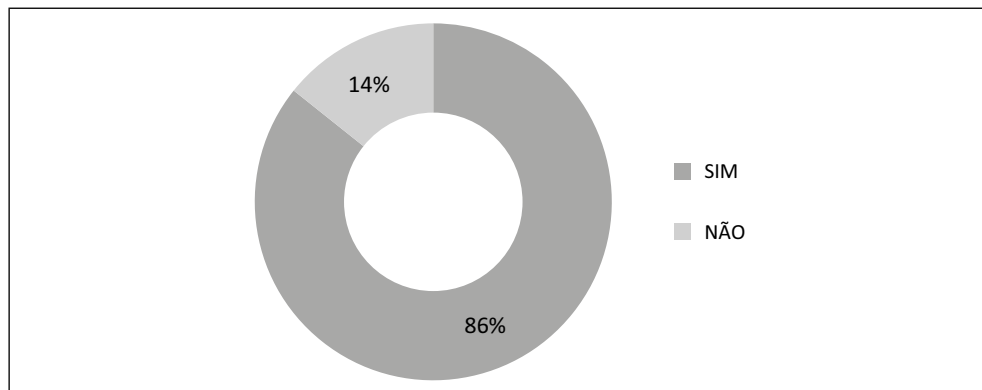
Gráfico 4 – Ganhos financeiros sobre o faturamento bruto



Fonte: Elaboração dos autores.

Quando perguntado se o “selo” Linha Azul confere benefício à empresa, a resposta foi majoritariamente positiva (Gráfico 5).

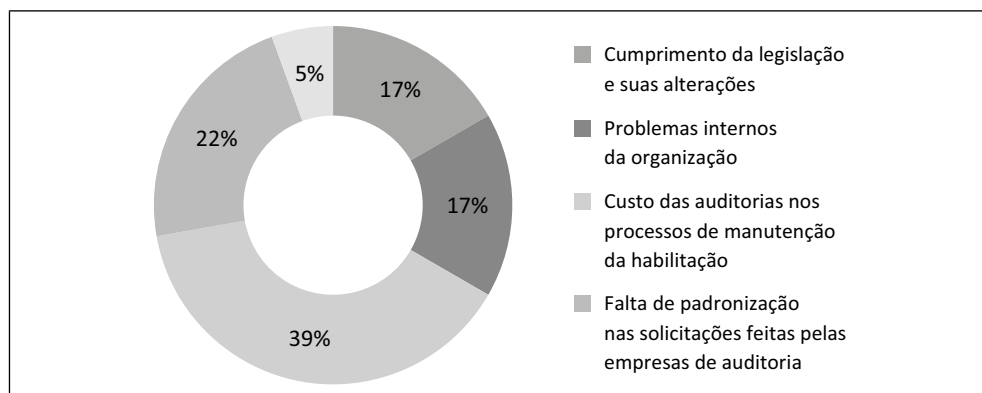
Gráfico 5 – O “selo” Linha Azul ofereceu vantagens?



Fonte: Elaboração dos autores.

Ao serem levadas em consideração as dificuldades enfrentadas entre as empresas que possuem habilitação à Linha Azul (Gráfico 6), foram mencionados, em maior frequência, o custo com auditorias rotineiras, associado também ao cumprimento das legislações e suas alterações, a falta de padronização nas solicitações feitas pelas empresas de auditoria (mesmo diante da existência de um roteiro padronizado), além de características internas à organização.

Gráfico 6 – Dificuldades identificadas com a utilização de Linha Azul



Fonte: Elaboração dos autores.

Apesar dos benefícios, as empresas possuem dificuldades para habilitação ao procedimento. A adequação aos requisitos impostos pela RFB requer total regularidade em aspectos fiscais e rígido controle dos sistemas informatizados (corporativo interno e contábil), apresentando-se relatório de auditoria a cada dois anos. A legislação vigente para esse tipo de despacho expresso é complexa, envolvendo a necessidade de adequações internas nas empresas.

Quando foram questionadas quanto às mudanças que poderiam ser implementadas na Linha Azul, de forma a tornar mais acessível a habilitação e a manutenção,

surgiram os seguintes comentários de forma aberta: (a) auditoria padronizada para todos os regimes aduaneiros especiais; (b) menor frequência entre as auditorias e aumento do tempo de validação, que hoje é a cada dois anos; e (c) simplificação da legislação e redução de custos com auditoria dos controles internos.

Na Tabela 3, podem ser visualizadas algumas propostas de melhoria oferecidas pelas empresas respondentes.

Tabela 3 – Propostas de ações para melhoria na Linha Azul

Frequência maior de auditoria de recertificação. Ao invés a cada dois anos, a cada cinco.
Simplificação da legislação para adesão à Linha Azul.
Adequação da legislação de Linha Azul para beneficiar também as exportações. Hoje a ênfase está nas importações.
Padronizar auditorias e simplificar controles.
Simplificar todas as exigências na recertificação.
Flexibilizar a questão de cumprimento de Patrimônio Líquido mínimo e demais valores previstos na legislação.
Revisão do número de relatórios WEB exigidos.

Fonte: Elaboração dos autores, com base nos resultados dos questionários.

A pesquisa mostra informações de extrema relevância à formulação das políticas públicas em relação ao despacho aduaneiro expresso (“Linha Azul”), e só não obtém resultados mais minuciosos por questões de sigilo comercial em relação a determinadas informações, como a quantificação dos ganhos financeiros com o procedimento simplificado. Para um caráter integral da análise, seria recomendável à Aduana também a realização de pesquisa interna, principalmente com dados obtidos de sistemas informatizados de controle que permitam estimar em que grau e de que forma houve o melhor aproveitamento de mão de obra liberada com a Linha Azul, qual o percentual de cumprimento das obrigações pelos usuários do procedimento, e quais as principais dificuldades para a realização de procedimentos de fiscalização *a posteriori* das empresas habilitadas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Linha Azul mostra o alinhamento da legislação aduaneira brasileira com as melhores práticas internacionais em termos de facilitação comercial, sem descuidar dos controles necessários.

Criada há quinze anos, a Linha Azul, modelo brasileiro de prática de cumprimento voluntário de normas (exemplo brasileiro de *customs compliance*), mostra-se útil no sentido de uma Aduana mais competitiva, em um cenário de aumento das importações e de práticas comerciais que se convencionou chamar de “cadeias globais de valor”.

Hoje a produção industrial encontra-se dispersa em todo o planeta, com práticas de gestão chamadas de *outsourcing* e *offshoring*. O aumento do volume de comércio de bens intermediários, que serão utilizados na manufatura de bens finais, é uma prática que gera valor nas cadeias de suprimentos internacionais. Nesse contexto, as atividades de exportação e importação tornam-se vitais para a competitividade de uma economia.

E restou clara, a partir do presente estudo, a preocupação da Aduana brasileira, há mais de uma década, em paulatinamente aperfeiçoar mecanismos como a Linha Azul, que permitem uma melhor inserção do país na economia global.

O grande desafio que se apresenta, no cenário atual, é o de ampliar o universo de habilitados, mantendo-se o grau de qualidade no controle aduaneiro. E tal medida é aqui sinalizada tanto sob a ótica da própria Aduana como do setor empresarial.

A partir do presente estudo, que merece ser complementado⁵⁰ por uma pesquisa interna à própria Aduana sobre a efetividade dos mecanismos de controle adotados na Linha Azul, pode-se prosseguir com mais segurança na evolução normativa e operacional dessa simplificação procedimental, importante e necessária ao desenvolvimento do Brasil, alçando-o à posição de protagonismo no comércio internacional.

No entanto, apesar das já citadas limitações do presente estudo, principalmente por carência de estatísticas oficiais detalhadas, é possível concluir, a partir do exposto, que o aperfeiçoamento da Linha Azul passa inegavelmente por um alargamento (democratização) do universo de habilitados, com critérios que preservem as vantagens obtidas pela Aduana (essencialmente o melhor aproveitamento da mão de obra) e pelo setor privado (primordialmente a celeridade e a redução de custos). Para tanto, os estudos de democratização devem ser acompanhados de projeções de impacto na alocação de recursos humanos aduaneiros e na real celeridade conferida, não olvidando a composição dos custos em sua globalidade, o que inclui os relatórios bienais normativamente exigidos, que poderiam paulatinamente ser supridos por fiscalizações periódicas efetuadas pela própria Aduana.

Não se tem dúvidas de que a Linha Azul é benéfica para a Aduana, para o setor provado, e, acima de tudo, para o país em geral, mas tal situação só se mantém (e manterá) na medida em que todos os envolvidos identifiquem de forma transparente os benefícios concretos obtidos. Tal transparência legitima inclusive socialmente a simplificação procedimental, gerando a confiabilidade em caráter recíproco.

⁵⁰ Em razão de corte epistemológico (e pela dificuldade de obtenção de dados oficiais sobre os resultados alcançados com o procedimento simplificado), não foram aqui analisados os aspectos de controle da Linha Azul sob a ótica dos agentes da Aduana responsáveis pela fiscalização direta da Linha Azul. Ainda opera em prejuízo do presente estudo a dificuldade de obtenção de dados precisos sobre o universo de empresas que poderiam estar incluídas na Linha Azul, mas ainda não manifestaram interesse em habilitar-se (há estudo em andamento no âmbito da FCA/Unicamp, ainda não publicado, estimando entre 60 (sessenta) e 70 (setenta) o número de potenciais habilitados à Linha Azul, a partir de cruzamento de dados públicos disponíveis, considerando a legislação atual). A informação precisa sobre os potenciais candidatos ao regime possibilitaria pesquisa complementar que reforçaria as conclusões sobre as causas da adesão modesta ao procedimento simplificado.

REFERÊNCIAS

- APPELS, T.; STRUYE DE SWIELANDE, H. Rolling Back the Frontiers: The Customs Clearance Revolution. **The International Journal of Logistics Management**, v. 9, n. 1, p. 111-118, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BASALDUA, Ricardo Xavier. **Introducción al Derecho Aduanero**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1988 (reed. 2008).
- _____. El derecho aduanero y la Organización Mundial del Comercio. In: COTTER, Juan Patricio (Coord.). **Estudios de Derecho Aduanero: homenaje al Dr. Juan Patricio Cotter Moine**. Buenos Aires: LexisNexis, 2007. p. 3-26.
- _____. La Aduana: Concepto y Funciones Esenciales y Contingentes. In: **Revista de Estudios Aduaneros**, v. 18. Buenos Aires: Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, 2007. (2)
- BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O poder de polícia fiscal**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.
- BERR, Claude J.; TRÉMEAU, Henri. **Le Droit Douanier: communautaire et national**. 7. ed. Paris: Economica, 2006.
- BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à Função: novos estudos de Teoria do Direito**. Barueri/SP: Manole, 2007. Trad. Daniella Beccaria Versiani.
- CARRERO, Germán Pardo (Org.). Razón de ser del Derecho Aduanero. In: CARRERO, Germán Pardo (Org.). **El Derecho Aduanero en el siglo XXI**. Colômbia: Legis Editores, 2009.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- COELHO, Flavio José Passos. **Facilitação comercial: desafio para uma Aduana moderna**. São Paulo: Aduaneiras, 2008.
- COTTER, Juan Patricio (Coord.). **Estudios de Derecho Aduanero**. Buenos Aires: LexisNexis Argentina, 2007.
- DELOITTE. **Comércio Exterior – Desafios para a Desburocratização**. São Paulo, 2007.
- ENGMAN, M. **The Economic Impact of Trade Facilitation**. In: **Overcoming border bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation**. OECD, 2009.

ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC (ESCAP). Impact of Trade Facilitation on Export Competitiveness: a regional perspective. **Studies in Trade and Investment**, n. 66. United Nations, 2009.

FRANÇA, Reginaldo de. **Fiscalização Tributária: prerrogativas e limites**. Curitiba: Juruá, 2005.

FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A. Z.; MOSCAROLA, J. O método de pesquisa **survey**, **Revista de Administração**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 105-112, jul./set., 2000.

FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Importação e exportação no direito brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

HAUGHTON, M. A.; DESMEULES, R. Recent reform in customs administrations. **The International Journal of Logistics Management**, v. 12, n.1, p. 65-82, 2001.

LAWRENCE, R; HANOUS, M; DOHERTY, S (Eds.). The Global Enabling Trade Report: reducing supply chain barriers, **World Economic Forum**. Committee to Improving the State of the World, 2012.

MACEDO, Leonardo Correia. **Direito Tributário no Comércio internacional: acordos e convenções internacionais – OMC, CCA/OMA, ALADI e MERCOSUL**. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

MATSUDA, S. The Time Release Study as a performance measurement tool for a supply chain and an international corridor, **World Customs Journal**, v. 6, n. 1, p. 79-92, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MOISE, E. **Trade Facilitation Reform in the Service of Development**. In: **Overcoming border bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation**. OECD, 2009.

MORINI, C. A facilitação comercial como ferramenta de inserção da indústria nacional nas redes de produção internacionais. In: SÁ PORTO, P. C. (Org.). **Organização Mundial do Comércio – temas contemporâneos**. Santos: Leopoldianum, 2013.

MORINI, Cristiano; LEOCE, Gustavo. **Logística Internacional Segura: Operador Econômico Autorizado (OEA) e a Gestão de Fronteiras no Século XXI**. São Paulo: Atlas, 2011.

MOURA, Caio Roberto Souto de. **Poder de polícia aduaneira e os procedimentos especiais de controle aduaneiro**. São Paulo: FISCOSOft, 2012.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). “Aid-for-trade case stories: trade facilitation”. França. Disponível em: <<http://www.oecd.org/aidfortrade/48323804.pdf>>.

_____. “The economic impact of trade facilitation”, **Trade Policy Working Paper**, n. 21, 2005.

_____. “Overcoming Border Bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation”, **OECD Trade Policy Studies**, 2009.

ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES. **Glossaire des termes douaniers internationaux**. Disponível em: <http://wcoomdpublications.org/downloadable/download/sample/sample_id/128/. Outubro-2011 >.

PORTUGAL-PEREZ, A.; WILSON, J. S. Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure. **World Bank Policy Research Working Paper 5261**, 2010.

RFB. Documento de Estudo. **Visão de Futuro para a Aduana Brasileira**. Jun. 2012. Disponível em: <<http://www.dsbh.org.br/docs/documentoaduana.pdf>>.

ROHDE PONCE, Andrés. **Derecho Aduanero Mexicano: fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera**. v. 1. Cidade do México: ISEF, 2008.

SCORZA, F. A. T. Facilitação do comércio e procedimentos aduaneiros nas negociações da OMC: os impactos para o direito aduaneiro do Brasil. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, v. 92, Rio de Janeiro, Funcex, 2007, p. 44-58.

SHEPHERD, B.; WILSON, J. S. Trade facilitation in ASEAN member countries: Measuring progress and assessing priorities. **Journal of Asian Economics**, v. 20, p. 367-383, 2009.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, G. A. F.; AQUINO, S. M.; HARTER, G. P. Análise do Regime Aduaneiro Especial de Linha Azul (Despacho Aduaneiro Expresso) e de sua contribuição para o desempenho exportador, **Anais dos Seminários de Administração FEA-USP**, Departamento de Administração, São Paulo, 27-28 ago. 2009.

SOUZA, M. J. P.; BURNQUIST, H. L. Facilitação do comércio e impactos sobre o comércio bilateral, **Est. Econ.**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 91-118, jan./mar., 2011.

TREVISAN, Rosaldo. Direito Aduaneiro e Direito Tributário – Distinções Básicas. In: TREVISAN, Rosaldo (Org.). **Temas atuais de Direito Aduaneiro**. São Paulo: Lex Editora, 2008, p. 11-55.

_____. **A revisão aduaneira de classificação de mercadorias na importação e a segurança jurídica: uma análise sistemática.** In: BRANCO, Paulo Gonet (Coord.). *Tributação e Direitos Fundamentais.* São Paulo: Saraiva, 2012, p. 341-376.

VANDEN BOSSCHE, Peter. *The Law and Policy of the World Trade Organization: text, cases and materials.* Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

WALKENHORST, P; YASUI, T. **Quantitative Assessment of the Benefits of Trade Facilitation.** In: **Overcoming border bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation.** OECD, 2009.

WILSON, N. **Examining the Effect of Certain Customs and Administrative Procedures on Trade.** In: **Overcoming border bottlenecks: the costs and benefits of trade facilitation.** OECD, 2009.

WORLD CUSTOMS ORGANIZATION. **Glossary of international customs terms.** Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools>>. Outubro-2011 >.

Análise crítica do federalismo fiscal brasileiro: problemas e perspectivas

Phelippe Toledo Pires de Oliveira

Doutorando em Direito Tributário pela
Universidade de São Paulo
Procurador da Fazenda Nacional – PRFN-3a
Região/SP. E-mail: phelippe.oliveira@pgfn.gov.br

Andrei Aguiar

Especialista em Direito Público pela
Universidade de Brasília
Procurador da Fazenda Nacional – PRFN-3a
Região/SP. E-mail: andrei.aguiar@pgfn.gov.br

Raquel Fátima Chini da Rocha

Pós graduação lato sensu em Direito Público,
na Universidade de Brasília
Procuradora da Fazenda Nacional – PRFN-3a
Região/SP. E-mail: raquel.chini@pgfn.gov.br

Resumo

O presente artigo tem por objetivo examinar alguns aspectos do federalismo fiscal brasileiro. Inicialmente, faz-se uma contextualização das principais questões envolvendo o federalismo fiscal. Analisam-se argumentos favoráveis e desfavoráveis em relação à descentralização de competências e recursos para os entes subnacionais. Após, examinam-se as particularidades do federalismo fiscal no Brasil, em especial como ocorre a distribuição de competências materiais entre os vários entes da federação e os mecanismos de repasse, aprofundando-se na recente polêmica sobre os percentuais do Fundo de Participação dos estados. Em seguida, são analisadas outras distorções do federalismo brasileiro, em particular a questão da guerra fiscal e de sua possível amenização pela instituição de um IVA federal. Finalmente, conclui-se que o federalismo fiscal brasileiro precisa de estudos mais aprofundados para o seu aperfeiçoamento.

Palavras-chave

Federalismo fiscal. Fundo de participações. Guerra fiscal.

Abstract

The present article aims to examine some aspects of the Brazilian fiscal federalism. Firstly, we contextualize the main issues regarding fiscal federalism. We analyze favorable and unfavorable

arguments regarding the decentralization of powers and resources to subnational entities. Next, we examine the peculiarities of the Brazilian fiscal federalism, particularly, the way the powers are distributed among Brazil's different regional and local entities scrutinizing the recent controversy relating to the adequate percentage to be transferred from the central government to States by means of fiscal equalization transfers. Then, we analyze other distortions of our federalism, in particular the issue of tax competition and the possibility of improving such a problem by introducing a new VAT at the federal level. Finally, we conclude that Brazilian fiscal federalism needs further study for its improvement.

Keywords

Fiscal Federalism. Fiscal Equalization Transfers. Tax Competition.

1 INTRODUÇÃO

Até pouco tempo atrás, discussões envolvendo federalismo fiscal não tinham grande importância na sociedade. Como afirma Tanzi, ou os estados eram unitários ou eram federais e assim permaneciam. Estados tradicionalmente unitários não tinham a intenção de se transformar em estados federais e vice-versa. Entretanto, recentemente, em razão de uma série de fatores, questões envolvendo federalismo fiscal ganharam importância em vários países.¹

Entender o federalismo fiscal implica conhecer qual a sua definição. Entretanto, para que isso ocorra, deve-se primeiro analisar o que vem a ser o “federalismo”. Federalismo pode ser definido como uma forma de estado. Trata-se de uma

1 TANZI, Vito. **On fiscal federalism: issues to worry about**. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

organização politicamente estruturada com diferentes níveis de governo, cada um dos quais com poder de decisão final sobre determinadas atividades.²

Entretanto, ao contrário do que poderia se pensar, a discussão sobre federalismo fiscal não implica necessariamente a adoção do federalismo como forma de estado. Federalismo fiscal nada mais é do que a forma como se relacionam as competências materiais (despesas) e as formas de seu financiamento (receitas) nos diferentes níveis de governo (estados, províncias, cantões, municipalidades, etc.). Mesmo em países que tradicionalmente adotam a forma unitária de estado, como a França, discute-se a questão do federalismo fiscal. Tudo depende da forma como são repartidas as competências e as receitas entre os entes governamentais. Na medida em que cada país as reparte diferentemente um do outro, Sacchetto chega a questionar se o correto seria “federalismo fiscal” ou “federalismos fiscais”.³

O federalismo fiscal está intrinsecamente relacionado com a descentralização, isto é, saber quais recursos e competências devem ser alocados aos entes regionais e locais. Essa descentralização pode ser: (a) **administrativa** – recolhimento de tributos pelo governo central e transferência de recursos para os entes descentralizados, que deverão gastá-los em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo governo central; ou (b) **fiscal** – em que os entes descentralizados possuem os próprios tributos e desempenham suas atividades de acordo com critérios por eles mesmos definidos, ainda que sujeitos a limitações do governo central.

Diversas são as vantagens da descentralização de atividades (e recursos) para os entes de governo locais e regionais (estados, províncias, cantões, municipalidades, etc.). O principal argumento é que ela favorece a proximidade do governo com seus cidadãos, permitindo, com isso, melhor identificação das preferências dos diferentes grupos sociais. Porém, existem também supostas desvantagens: maior risco de corrupção e maior sujeição a pressões políticas decorrente dessa proximidade; parasitismo dos entes, proveniente do mecanismo de transferências e repasses de recursos pelo governo central; e necessidade de uma estrutura de controle gerencial da despesa pública pelo órgão central.⁴

Um dos grandes problemas relacionados ao federalismo fiscal é saber exatamente o quanto de impostos e competências materiais descentralizar aos entes regionais e locais. A alocação de tributos (recursos) aos entes subnacionais deve ser dosada

2 RIKER, William H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Brown, 1964. *Apud* SACCHETTO, Claudio. *Analysis of Fiscal Federalism from a Comparative Tax Law Perspective*. In: BIZIOLI, Gianluigi; SACCHETTO, Claudio (Coord.). **Tax aspects of fiscal Federalism: a comparative analysis**. The Netherlands: IBFD, 2011, p. 8-19.

3 SACCHETTO, Claudio. *Analysis of Fiscal Federalism from a Comparative Tax Law Perspective*. In: BIZIOLI, Gianluigi; SACCHETTO, Claudio (Coord.). **Tax aspects of fiscal federalism: a comparative analysis**. The Netherlands: IBFD, 2011, p. 10.

4 TANZI, Vito. **Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic aspects**. Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, p. 295-315. Disponível em: <http://mef.gov.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Fiscal_Federalism_Decentralization.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2013.

em consonância com as atividades que constitucionalmente deve exercer. Quanto mais atividades lhe forem atribuídas, maior a quantidade de recursos que lhes devem ser alocados.

Outra questão subjacente ao federalismo fiscal diz respeito à forma de divisão de tributos entre os variados entes: central, regional e local. De acordo com Tanzi,⁵ existem três possibilidades: 1) **tributação por apenas um nível de governo e transferência dos recursos para os demais**, o que certamente otimiza os gastos com a fiscalização, porém, economicamente, gera distorções: a) o aumento da tributação por necessidade orçamentária de um ente implica necessariamente aumento da receita dos demais; e b) tendência do ente tributante de aumentar os tributos que não são repartidos com os demais entes (ou em que os demais entes tenham menor participação); 2) **tributação pelos diferentes níveis de governo sem repasse de recursos**. Essa forma de tributação, apesar de assegurar independência dos entes subnacionais, também possui desvantagens, em especial: a possibilidade de competição entre os entes subnacionais para atrair investimentos;⁶ 3) **uma mescla das duas anteriores**, na qual se permite a tributação pelos diferentes níveis, porém complementam-se esses recursos com outros transferidos pelo governo central.

Feitas essas considerações iniciais sobre o federalismo fiscal, serão analisadas a seguir algumas das características do federalismo fiscal no Brasil, bem como alguns de seus problemas, com enfoque na questão do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Finalmente, serão analisadas algumas distorções e principais desafios de nosso federalismo, no qual se analisará, em mais profundidade, a questão da guerra fiscal e do projeto de IVA federal.

2 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

O Brasil assina o pacto federativo desde a proclamação da primeira Constituição da República, em 1891. Nossa atual Carta de 1988 adota a forma federativa já no art. 1º, sendo essa uma cláusula pétrea. Significa, em decorrência do art. 60, § 4º, I, da Constituição, que nem uma emenda pode suprimir a forma federativa. O particular federalismo brasileiro ocorre pela União de estados, municípios e o Distrito Federal.

5 TANZI, Vito. **Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic aspects**. Anual World Bank Conference on Development Economics, 1995, p. 311. Disponível em: <http://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Fiscal_Federalism_Decentralization.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2013.

6 Trata-se da denominada “guerra fiscal” existente no âmbito da União Européia – em relação aos seus estados-membros; nos Estados Unidos – em relação aos Estados federados e no Brasil – não somente em relação aos Estados federados na busca por um aumento, principalmente, da arrecadação de ICMS e IPVA, mas também em relação aos municípios, na busca por ISS e IPTU. Acerca da guerra fiscal, vide item 3 desse trabalho.

O federalismo tem três principais características:⁷ repartição de **competências** em entes superpostos; **participação** dos entes subnacionais nas decisões do ente nacional e **igualdade** entre os entes. Essa igualdade⁸ expressa-se na autonomia de cada ente para decidir quais as ações preferenciais e o destino de seus recursos financeiros.

Nota-se, no âmago do pacto federativo, que a isonomia e a autonomia partem de dois lados de uma mesma moeda: competências materiais distribuídas e, para fazer frente a elas, competências financeiras. Esse é o objeto do federalismo fiscal. Muitas discussões enfocam a briga por recursos, sem uma preocupação séria e necessária com a repartição de competências materiais. A isonomia será alijada se esses dois aspectos não estiverem casados.

O federalismo brasileiro oscilou em períodos de maior repartição de competências ou maior concentração. Os períodos de maior concentração de competência correspondem aos momentos históricos de Estado de Exceção.⁹ A Constituição de 1937, por exemplo, caracterizou-se por uma concentração de receitas na esfera da União e redução de autonomia fiscal dos estados.

A Constituição Federal de 1988 traça um desenho das **competências materiais** dos entes federados, destacando as **privativas** da União no rol do art. 21, dos municípios no art. 30 e a competência residual dos estados no § 1º do art. 25. Estabelece, ainda, uma lista de competências materiais **comuns** a todos os entes no art. 23. O art. 24 traz a chamada **competência concorrente legislativa** entre União, estados e Distrito Federal, excetuados os municípios. No âmbito da legislação concorrente, compete à União a expedição de normas gerais, cuja falta pode ser suprida pelos estados, contudo, sobrevivendo legislação da União (nacional), a legislação estadual terá a eficácia suspensa no que for contrária (§§ 1º a 4º do art. 24). Aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local, além de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, CF). Ao Distrito Federal, cabe a mesma competência legislativa atribuída aos estados e municípios (art. 32, § 1º, CF).

Esse complexo quadro de superposições, nem sempre claras, de competências materiais e legislativas já seria o suficiente para o debate sobre os desafios do federalismo brasileiro. Como assinalado, a distribuição de competências materiais segue a de competências financeiras, ou melhor, a distribuição de receitas.

7 JEANNEAU, Benoit. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. 3. ed. Paris: Librairie Dalloz, 1972. p. 7. *Apud* BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 47-48.

8 CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de Direito Constitucional Tributário*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 127.

9 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 28.

A primeira função da tributação é, sem dúvida, financiar as atividades do estado. É dizer, de outra forma, que a toda função deve corresponder um financiamento, uma receita. O estado não possui apenas o tributo como forma de angariar receita. Além dele, que representa a chamada receita derivada, há receitas originárias (como exploração da atividade econômica) e de capital (alienação de bens, por exemplo). A tributação, contudo, constitui a receita estatal por excelência, posto que a principal fonte de recursos para a consecução de suas atividades.

Na repartição de competências tributárias, verificam-se três funções fiscais.¹⁰ A função **alocativa** vincula-se à distribuição de receita de acordo com a responsabilidade por bens e serviços. A **distributiva** objetiva a redução de desigualdades. Por fim, a função **estabilizadora** preocupa-se com o equilíbrio econômico, em especial o controle e a uniformidade de preços e oferta de empregos. Para Oates,¹¹ o federalismo perfeito garantiria a autonomia financeira dos entes federados por meio de atribuição de receitas próprias e bastantes, mas a economia real impõe modelos de transferência intergovernamentais, para corrigir desequilíbrios.

Esse modelo de repasses, típico dos estados unitários, deveria ser exceção no estado federal. O modelo bastante calcado em transferências é uma das razões pelas quais Regis de Oliveira¹² afirma ser o Brasil, em verdade, um estado unitário descentralizado.

A distribuição constitucional de competências tributárias revela uma evidente concentração do poder tributante em favor da União. O modelo brasileiro de correspondência imperfeita, segundo Oates,¹³ pretende equilibrar as desigualdades pela repartição de receitas. As transferências intergovernamentais constitucionalmente previstas pretendem garantir a todos os entes o financiamento de suas atividades.

Os arts. 157 a 162 da Constituição trazem as principais regras de transferência de receitas da União para os estados, Distrito Federal e municípios e dos estados para seus municípios. Os repasses ocorrem diretamente ou por meio de fundos de participação. O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representam o maior volume de repasses, oriundos da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados.

10 SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, 15(1), jan.-abr., 2005, p. 120-126.

11 OATES, W. E. *Federalismo Fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 56. *Apud* SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, 15(1), jan.-abr., 2005, p. 130.

12 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 31.

13 OATES, W. E. *Federalismo Fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 80. *Apud* SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, 15(1), jan.-abr., 2005, p. 130.

A alínea “c” do inciso I do art. 159 da Carta Maior, no intuito de reduzir as desigualdades regionais no país, determina a distribuição de 3% do produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados para os Fundos de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO).

Há, ainda, previsto nas Leis Complementares nº 61/89 e nº 65/91, o Fundo de Compensação das Exportações (FPEX), que será composto pelo repasse da União de 10% do total do IPI, distribuído proporcionalmente ao valor das exportações de produtos industrializados de cada estado e Distrito Federal, limitada a participação a 20% do total.

Rezende,¹⁴ antes do primeiro decênio da Constituição de 1988, já alertava para alguns aspectos deletérios desse modelo de transferências de receitas para o federalismo fiscal. De um lado, a concentração de competências em um ente central favorece a arrecadação e a fiscalização tributárias, mas, em contrapartida, retira o imediatismo entre o poder tributante e o contribuinte. Os entes que recebem a receita têm o bônus de gastar sem o ônus de instituir o tributo. Assim, evitam o desgaste político e o controle social local. Em outras palavras, os repasses diminuem a autonomia dos entes políticos, própria do federalismo,¹⁵ como também prejudicam a *accountability*.

O clientelismo e a acomodação também são decorrentes desse modelo. Os fundos das regiões menos favorecidas (FNE, FNO e FCO) raramente entram em debate sério nas bancadas políticas e jurídicas. Talvez fosse salutar estabelecer metas, pois não é razoável acreditar que as regiões serão eternamente desiguais. O modelo de repartição de receitas destina proporcionalmente a maior parte dos recursos para os estados e municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sem lhes cobrar resultados e distorcendo o que seja equilíbrio. Plasmado na redação original da Constituição, o sistema de transferências deveria receber constante estudo e reformulação. Não se pode considerar a realidade econômica de 1988 como uma fotografia, mas como um filme que requer adaptação jurídica. A irregular distribuição da representação dos Estados no Congresso, que fez às vezes de Poder Constituinte, estava e está no cerne dos problemas de nosso federalismo.¹⁶

Sintomas claros das deficiências no federalismo fiscal brasileiro restaram claros no episódio, ainda não acabado, dos percentuais do Fundo de Participação dos estados. Por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 875, o Supremo Tribunal Federal, em 24 de fevereiro de 2010, declarou a inconstitucionalidade sem a pronúncia de nulidade do art. 2º, incisos I e II, parágrafos 1º, 2º e 3º, e do

14 REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set., 1995, p. 13-14.

15 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 32.

16 REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set., 1995, p. 11.

Anexo Único, da Lei Complementar nº 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012. A razão da decisão era o fato de que a própria lei complementar previa a revisão dos critérios após os resultados do censo de 1990 pelo IBGE. Não ocorrida a alteração legislativa, o Supremo entendeu que os dispositivos eram válidos, mas havia clara omissão legislativa e o regramento não encontrava mais respaldo constitucional.

Não observado o prazo estabelecido pelo Tribunal Constitucional, foi requerida medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 23/DF. O Ministro relator, Lewandowski, deferiu a cautelar, garantindo a aplicação dos critérios anteriormente vigentes, por mais 150 dias, desde que não sobrevenha nova disciplina jurídica, sem prejuízo de eventuais compensações financeiras, entre os entes federados, a serem eventualmente definidas em lei complementar.

Quase no último respiro do prazo, foi editada a Lei Complementar nº 143 de 17 de julho de 2013, alterando o art. 2º da Lei Complementar nº 62/1989. Resumidamente, a alteração extinguiu a antiga previsão de que o total do Fundo de Participação dos Estados seria repartido na proporção de 85% para os estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e 15% para os do Sul e Sudeste, conforme tabela de coeficiente que seguia anexa. A alteração legislativa prevê uma transição e um novo regramento para o futuro. Estabeleceram-se, assim, três momentos. Antes da Lei Complementar nº 143/13 aplicava-se porcentagem diferenciada por regiões do país mais os coeficientes. Depois da vigência do novo regramento (1º/10/2013) até 31 de dezembro de 2015, aplicam-se os coeficientes que compõem a tabela do anexo único da lei complementar. Além disso, a partir de 1º de janeiro de 2016, utilizar-se-ão os mesmos coeficientes com atualização real e nominal, o que sobejar será distribuído em razão diretamente proporcional à população de cada estado-membro e inversamente proporcional à renda domiciliar *per capita* respectiva.

Ainda pouco comentada, a Lei Complementar nº 143 de 2013 foi objeto de críticas por Isaías Coelho.¹⁷ Para ele, a nova lei complementar não inova, pois mantém os mesmos coeficientes da tabela anexa da redação original da Lei Complementar nº 62/1989, sem nenhum debate sério no parlamento. Assim, os antigos coeficientes continuam importantes, pois serão atualizados no futuro a despeito de haver ou não uma distorção entre os entes da federação. Ainda, o inciso II do art. 2º, com a redação dada pela LC nº 143/2013, acaba por estabelecer um piso de repasse, determinando que, a partir de 1º de janeiro de 2016, o ente da federação receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio (dez dias) do exercício de 2015, corrigido. Esse piso ignoraria uma possível redução na arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados.

¹⁷ COELHO, Isaías. Reforma do FPE sai tardia e imperfeita. *Revista Consultor Jurídico*, 18 de julho de 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-18/isaias-coelho-reforma-fundo-participacao-sai-tardia-imperfeita>>. Acesso em: 9 de dezembro de 2013.

As preocupações do professor são pertinentes e espelham a indignação com a falta de uma reforma séria no federalismo fiscal. O efeito inibitório para que a União conceda benefícios fiscais de imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados talvez seja um aspecto positivo da previsão de um piso para repasse obrigatório aos estados. A atual prática de concessão de benefícios pela União tem reduzido o valor dos repasses aos entes federados.

O imbróglio não acabou. Recentemente, o Estado de Alagoas ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.069 por meio da qual questiona as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 143. Segundo o estado-membro, o novo regramento desconsidera as desigualdades regionais, cuja erradicação é objetivo da República Federativa do Brasil, consoante art. 3º, III, da Constituição.

Espera-se que a nova ação inspire um debate sério, em que as desigualdades sejam, sim, objeto de preocupação, mas a erradicação delas seja pensada em termos eficientes, com metas e ênfase no gasto público. O desperdício de dinheiro público resta favorecido pelo sistema de repasses, em que o controle imediato do contribuinte não é sentido, pois não percebe diretamente a relação entre instituição de tributo e o correlato gasto.¹⁸

A falta de debate político sobre a forma de repartição de receitas e autonomia financeira dos entes federados resulta em gasto irresponsável do dinheiro público. Carlos Eduardo Gasparini e Cristiano Santos Lúcio de Melo defendem um modelo de repartição de receitas ótimo, em especial para os municípios, calcado em análise de coeficientes que demonstrem três parâmetros:¹⁹ a eficiência pública municipal na provisão de serviços, o esforço arrecadatário próprio e a necessidade de serviços para equilibrar a situação das municipalidades desses estados. Embora o estudo se volte para os municípios, similares conclusões podem ser alcançadas para os estados. Assim, repensar o atual modelo deve pautar toda a discussão acerca de reforma tributária.

3 DISTORÇÕES E DESAFIOS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Conforme visto na parte introdutória, a configuração do sistema financeiro-tributário é parte da definição essencial do pacto federativo, pois possibilita a autonomia financeira aos entes da federação. A distribuição das competências entre os entes federativos, demonstrada na segunda parte deste trabalho, não

18 REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set., 1995, p. 13.

19 GASPARINI, Carlos Eduardo e MELO, Cristiano Santos Lúcio de. *Equidade e Eficiência Municipal: Uma Avaliação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM*. Brasília: ESAF, 2003. 72 p. Monografia premiada em 1º lugar no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília (DF), p. 44-60. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/financas/1tefpVIIIPTN/1premio_tfdp.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.

constitui uma carta em branco. Diz-se isto pois a competência tributária, além de ser exercida dentro dos rígidos limites constitucionais e legais, deve ser direcionada a atender aos princípios e objetivos da República Federativa do Brasil, dentro do federalismo de cooperação anteriormente referido.

Contudo, na prática, o federalismo fiscal de cooperação brasileiro não tem funcionado de forma a atender aos princípios e objetivos do país, em decorrência de algumas distorções, conforme será demonstrado.

Primeiramente, tal como visto, verifica-se que a União concentra a maior parcela da arrecadação fiscal e realiza uma série de transferências para estados e municípios, a fim de propiciar o equilíbrio federativo. O critério de rateio de tais fundos, inversamente proporcional à renda da unidade da federação, deveria funcionar como equalizador na distribuição de recursos públicos em benefício das regiões mais pobres. Nos últimos anos, entretanto, suas regras incentivaram a proliferação de centenas de novas unidades municipais, na maioria dos casos, muito pequenas e sem a menor condição de se sustentarem sem os repasses do governo federal.^{20, 21} Além disso, esses municípios acabam recebendo volume maior de verbas em detrimento dos municípios com maior população, que teriam maiores necessidades de recursos.

Em relação aos estados, cabe salientar que a concentração da arrecadação pela União implicou a necessidade de endividamento dos primeiros, dívida que tem de ser periodicamente renegociada. Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) demonstram que o elevado custo da renegociação das dívidas estaduais, decorrentes de empréstimos e subsídios contraídos com a União, tem impactos relevantes sobre os governos estaduais, bem como demonstra o favorecimento de alguns estados em detrimento de outros.²²

Outra distorção presente no federalismo fiscal brasileiro é a multiplicidade de legislações tributárias estaduais, no que tange ao ICMS. Nesse contexto, verifica-se que este é o principal tributo na arrecadação do país, e como está no âmbito dos estados, o contribuinte é obrigado a enfrentar praticamente 27 diferentes legislações estaduais sobre o tributo. Além de atentar contra o princípio da simplificação, tal aspecto contribui para o acirramento da “guerra fiscal”, por meio da qual os

20 GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de Municípios**: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. Texto para discussão n. 706/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Ipea, fevereiro de 2000, p. 14.

21 Isto cessou apenas com a EC nº 15/96, que alterou o parágrafo 4º, do art. 18 da Constituição. Artigo único. O § 4º do art. 18 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18
§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

22 SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da; NETO, Aristides Monteiro; GERARDO, José Carlos. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil: percalços no limiar do Século XXI**. Texto para discussão/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, outubro de 2013, p. 10.

estados alteram sua legislação para conceder isenções e outros benefícios fiscais a fim de atrair e facilitar a instalação de novas empresas em seu território.²³

Saliente-se que a guerra fiscal trava-se à revelia da LC nº 24/75, e da LC nº 87/96, as quais vedam a concessão de isenções e outros incentivos relacionados ao ICMS, sem prévia previsão em convênio do Conselho de Política Fazendária (CONFAZ), que congrega todos os estados e o Distrito Federal. A lei determina que a aprovação da concessão de um benefício fiscal depende de decisão unânime dos estados representados, prevendo penalidades em caso de inobservância de seus dispositivos.

É importante referir que alguns estados, principalmente São Paulo e Minas Gerais, estão adotando medidas para evitar o prejuízo que sofrem em razão da adoção do critério de origem do ICMS para fins de tributação. O Comunicado CAT 36/2004 alerta os contribuintes paulistas para a possibilidade de terem créditos do ICMS glosados pela Secretaria da Fazenda, nos casos em que a mercadoria tenha se beneficiado, no estado de origem, de incentivos fiscais concedidos à revelia do CONFAZ, o que é vedado pela Constituição. Estas providências tem gerado grande controvérsia na doutrina e tribunais, pela potencialidade de ofensa ao princípio da não cumulatividade do ICMS.²⁴

O Supremo Tribunal Federal (STF) também já se posicionou contrário à concessão de benefícios fiscais sem prévio convênio. O referido Tribunal declarou inconstitucionais leis de seis estados e do Distrito Federal que concederam benefícios relativos ao ICMS. Ao decidir 14 ações diretas de inconstitucionalidade,²⁵ os ministros concluíram que estavam configurados casos de guerra fiscal. Para os ministros do STF, os benefícios como redução ou isenção de ICMS somente podem

23 AFONSO, José Roberto; RAIMUNDO, Júlio César Maciel; ARAÚJO, Erika Amorim. **Breves Notas sobre o Federalismo Fiscal no Brasil**, p. 20. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2013.

24 A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, em julgado recente, posicionou-se contra a desconsideração do benefício fiscal concedido pelos Estados de origem pelos Estados prejudicados. AgRg no Resp 1312486/MG, 2ª T, Rel. Min. Humberto Martins (DJe 17/12/2012): “TRIBUTÁRIO. ICMS. OPERAÇÃO INTERESTADUAL. CONCESSÃO DE CRÉDITO PRESUMIDO AO FORNECEDOR NA ORIGEM. PRETENSÃO DO ESTADO DE DESTINO EM LIMITAR O CREDITAMENTO DO IMPOSTO AO VALOR EFETIVAMENTE PAGO NA ORIGEM. DESCONSIDERAÇÃO DO BENEFÍCIO FISCAL CONCEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. 1. Esta Corte reconhece que o benefício fiscal concedido pelo Estado de origem não altera o cálculo do imposto devido, apenas resulta em recolhimento a menor em razão da concessão de crédito presumido; assim, deveria ser autorizado o creditamento devido ao estado destinatário. 2. Diferentemente do entendimento esposado pelo Tribunal de origem, o STJ já asseverou que, segundo orientação do STF, a ADI é o único meio judicial de que deve valer-se o estado lesado para obter a declaração de inconstitucionalidade da lei de outro estado que concede benefício fiscal do ICMS sem autorização do Confaz, e não simplesmente atuar os contribuintes sediados em seu território.”

25 ADI 2906/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011. (ADI-2906); ADI 2376/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011. (ADI-2376); ADI 3674/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011. (ADI-3674); ADI 3413/RJ, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011. (ADI-3413); ADI 4457/PR, rel. Min. Marco Aurélio, 1º.6.2011. (ADI-4457); ADI 3794/PR, rel. Min. Joaquim Barbosa, 1º.6.2011. (ADI-3794); ADI 2688/PR, rel. Min. Joaquim Barbosa, 1º.6.2011. (ADI-2688); ADI 1247/PA, rel. Min. Dias Toffoli, 1º.6.2011. (ADI-1247); ADI 3702/ES, rel. Min. Dias Toffoli, 1º.6.2011. (ADI-3702); ADI 4152/SP, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011. (ADI-4152); ADI 3664/RJ, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011. (ADI-3664); ADI 3803/PR, rel. Min. Cezar Peluso, 1º.6.2011. (ADI-3803); ADI 2549/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, 1º.6.2011. (ADI-2549).

ser concedidos após a celebração de convênio entre os estados e o Distrito Federal. O Supremo já tinha jurisprudência nesse sentido e estabeleceu que contraria a Constituição Federal a concessão unilateral por estado ou pelo Distrito Federal de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS sem prévia celebração de convênio entre os governos.

Neste campo, cabe ressaltar a PEC nº 233/08, em discussão no Congresso Nacional, que altera o ICMS nos moldes de um IVA nacional sobre o consumo. Tal proposta de Emenda Constitucional é uma tentativa de reforma tributária, visando à eliminação da guerra fiscal e a simplificação do sistema tributário. O texto propõe a adoção do IVA em âmbito federal e um novo ICMS em nível estadual.

O IVA federal será não cumulativo (na forma da lei) e, nas operações sujeitas à “alíquota zero, isenção, não incidência e imunidade”, não haverá surgimento de crédito para compensação com o montante devido nas operações ou prestações seguintes – salvo se lei dispuser em contrário (art. 153, §6º, I e II, contidos na PEC nº 233/2008). Em outras palavras, o legislador constitucional tenta evitar futuros litígios decorrentes da natureza não cumulativa deste tributo.

Quanto ao objetivo de prevenção da guerra fiscal, é importante salientar que a referida Emenda prevê que o IVA-F será cobrado no destino e não na origem, bem como determina a observância de uma alíquota básica para todos os estados e um Fundo de Equalização de Receitas. Também determina que haja uma lei complementar federal que regulamentará o novo ICMS ali delineado, evitando a proliferação de diversos regimes jurídicos estaduais.

A referida PEC possui diversos pontos positivos, tais como: a) previsão no art. 159 e art. 212, no §§ 5º e 6º, da CF/88 de destinação de parte do produto da arrecadação da União para o financiamento da educação básica; b) dispõe que as cotas estaduais e municipais serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino; c) previsão de redução gradativa da alíquota da contribuição social de que trata o art. 195, I, CF 88.

Entretanto, apesar dos aspectos positivos anteriormente referidos, verifica-se que a PEC da reforma tributária traz diversos pontos controversos, ou omissões quanto a alterações na matriz tributária brasileira, não apontando para a construção de um sistema tributário mais justo, pautado pela progressividade. O primeiro ponto negativo está na possibilidade de a União poder cobrar imposto sobre as mesmas operações em que estados e municípios (nova redação do art. 153, VIII,²⁶ art. 155-A,²⁷

26 “Art. 153.

VIII – operações com bens e prestações de serviços, ainda que as operações e prestações se iniciem no exterior.

27 Art. 155-A. Compete conjuntamente aos Estados e ao Distrito Federal, mediante instituição por lei complementar, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

da PEC nº 233/2008), o que certamente será transferido para o consumidor final. Ocorre que não existe dispositivo legal que determine aos entes federativos, no exercício da referida competência tributária, o estabelecimento de mecanismos atinentes à observância da capacidade contributiva e à progressividade, de forma que a cobrança em duplicidade poderá implicar aumento da regressividade do sistema.²⁸

Também cabe referir a previsão de extinção das contribuições sociais dos arts. 195, I e IV, destinadas à Seguridade Social (particularmente a COFINS e o PIS) e o salário educação (art. 212, § 2º da Constituição), que serão revogadas pelos arts. 5º e 30, III, do substitutivo aprovado na Comissão de Reforma Tributária, o que pode gerar prejuízos ao financiamento das políticas sociais,²⁹ se não destinados outros recursos para tais fins.

Assim, conclui-se que a reforma tributária, nos moldes da PEC 233/08, visa promover a simplificação do sistema tributário em prol da desoneração da cadeia produtiva bem como inibir a guerra fiscal entre os estados. Todavia, não promove qualquer alteração quanto à matriz tributária, no sentido de privilegiar a progressividade da tributação, bem como poderá ser prejudicial ao orçamento da seguridade social. Tudo isto impõe uma reflexão e um debate aprofundado sobre os objetivos constitucionais a que o Sistema Tributário está destinado a servir, abrangendo todos os setores da sociedade civil, e não apenas a cadeia produtiva.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As presentes reflexões fazem uma análise crítica do federalismo fiscal brasileiro. Algumas das reflexões e críticas trazidas nesse trabalho em relação ao nosso sistema de federalismo fiscal não diferem, em sua essência, da teoria e da discussão sobre federalismo fiscal enfrentada em diversos outros países no mundo.

O tema federalismo fiscal não envolve exclusivamente os países que adotam a forma de estado federalista. Diz respeito, sobretudo, à maneira como se relacionam as competências materiais (despesas) e as formas de seu financiamento (receitas) nos diferentes níveis de governo. O federalismo fiscal está, portanto, intrinsecamente relacionado à descentralização administrativa e fiscal.

28 O ICMS e o futuro IVA-F são tributos indiretos, de forma que a repercussão econômica é transferida para o consumidor final, embutidos no preço das mercadorias e serviços. Em decorrência de tal aspecto, a cobrança de tais tributos nem sempre respeita a capacidade contributiva e a progressividade, visto que mesmo os que não têm tal capacidade, tem que adquirir uma série de produtos, pagando os tributos neles embutidos. A regressividade consiste em que sujeitos sem capacidade contributiva acabem arcando, indiretamente e proporcionalmente, com uma carga tributária mais elevada do que os sujeitos que possuam maior capacidade contributiva. No Brasil, esta regressividade é mais forte em razão de a matriz tributária estar fortemente fundamentada sobre o consumo. Para ver mais sobre matriz tributária brasileira e tributação sobre o consumo, confira: GASSEN, Valcir. **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Editora Consulex. 1. ed. 2012, p. 250.

29 Texto disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1766/reforma_tributaria_legislacao_participativa.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 nov. 2013.

A descentralização de atividades (e recursos) para os entes de governo locais e regionais possui algumas vantagens, como a maior proximidade do governo com os cidadãos, o que facilita a identificação das prioridades da população. Porém, existem também supostas desvantagens, entre as quais, um certo incentivo ao parasitismo dos entes subnacionais que recebem repasses do governo central.

No Brasil, os debates acerca de uma reforma do federalismo fiscal não alcançam a amplitude e a maturidade necessárias. Não raro, os argumentos levantados centram-se na questão da necessidade de redesenhar a repartição de receitas, divorciados, no entanto, de uma análise da distribuição de competências materiais entre os entes federados.

O modelo misto de federalismo fiscal no Brasil, com autonomia de receitas aliada ao sistema de repasses, reclama uma atenção para que o segundo não prejudique o primeiro. Nesse quadro, mantém-se o clientelismo de entes não comprometidos com a busca da autossuficiência e reduz-se o controle social com o gasto público.

A Carta Política andou bem em almejar a redução das desigualdades regionais e a criação dos fundos de desenvolvimentos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste são prova disso. Não se pode, contudo, crer que essas regiões manterão a pecha de menos desenvolvidas para sempre.

Fundos regionais de desenvolvimento deveriam erradicar as desigualdades, não perpetuá-las. Rever o modelo de repasses desses fundos com estabelecimento de metas, limite temporal e controle de gastos parece uma das medidas razoáveis para equalizar as funções do federalismo fiscal (alocativa, distributiva e estabilizadora).

A alteração da Lei Complementar nº 62/1989 pela Lei Complementar nº 143/2013, no que tange ao FPE, não trouxe um compromisso sério com a melhora do federalismo fiscal. De fato, houve a extinção do percentual fixo de repasse para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas não houve revisão dos coeficientes por estado-membro. Ora, os coeficientes deveriam refletir uma real necessidade de alocação de receitas. A alteração legislativa, no entanto, manteve os coeficientes da redação original do anexo da Lei Complementar nº 62/1989, como se a realidade do país não se tivesse alterado. Mais nefasto: cria um piso para repasses, de modo que a necessidade de equilíbrio dinâmico entre os estados resta engessada. Espera-se que a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5069 oportunize, no Supremo Tribunal Federal, um debate sério acerca da constitucionalidade das alterações legislativas no esteio do quanto concluído na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 875.

No que tange à questão da guerra fiscal, observa-se que, entre as formas de combate, merecem destaque as glosas de benefícios fiscais por parte dos estados de destino dos produtos, bem como a proposta de reforma tributária constante da PEC 233/08.

Quanto às glosas, a posição atual do Superior Tribunal de Justiça é de rejeitar a sua validade, assentando que o único remédio para a defesa dos entes prejudicados por leis concessivas de benefícios fiscais seria o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

No que se refere à PEC 233/08, verifica-se que esta adota uma série de medidas positivas a fim de reprimir a guerra fiscal e desonerar a atividade produtiva, tais como: a alteração do critério de recolhimento do ICMS, para que passe a ser no estado de destino e não no de origem dos produtos; a extinção de algumas contribuições previdenciárias; e a criação de um imposto sobre o valor agregado federal e estadual. Todavia, apesar dos aspectos positivos referidos, verifica-se que a PEC da reforma tributária traz diversos pontos controversos, ou omissões quanto a alterações na matriz tributária brasileira, não apontando para a construção de um sistema tributário mais justo, pautado pela progressividade.

Enfim, conforme visto no decorrer desse trabalho, nosso federalismo fiscal enfrenta diversos problemas. Esses problemas decorrem, principalmente: (a) da alocação desproporcional de recursos aos estados e municípios em relação às competências que lhes foram constitucionalmente atribuídas; (b) da ineficiência dos mecanismos de transferência intergovernamentais para reduzir as desigualdades, na medida em que, desvinculados de metas, causam o parasitismo de alguns desses entes; e (c) da ineficiência dos mecanismos de contenção da guerra fiscal entre os estados federados que concedem incentivos fiscais irregulares.

Entretanto, dada a importância do desenvolvimento harmônico dos entes federativos, é necessário o estudo mais aprofundado de seus problemas e de soluções viáveis do ponto de vista político. Com efeito, o principal desafio que se coloca para o federalismo fiscal brasileiro é o de sua consolidação e aperfeiçoamento, por meio de uma ação coordenada e integrada entre os três níveis de governo, a fim de que possa ser considerado efetivamente cooperativo.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto; RAIMUNDO, Júlio César Maciel; ARAÚJO, Erika Amorim. **Breves Notas sobre o Federalismo Fiscal no Brasil**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0000168.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2013.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral do Federalismo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

COELHO, Isaías. Reforma do FPE sai tardia e imperfeita. **Revista Consultor Jurídico**, 18 de julho de 2013. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-18/isaias-coelho-reforma-fundo-participacao-sai-tardia-imperfeita>>. Acesso em: 9 dez. 2013.

COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 08, julho-dezembro de 2010, p. 14-23. Disponível em: <http://www.jpe.ufpr.br/n8_2.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2013.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MELO, Cristiano Santos Lúcio de. **Equidade e Eficiência Municipal: Uma Avaliação do Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Brasília: ESAF, 2003. Monografia premiada em 1º lugar no VIII Prêmio Tesouro Nacional – 2003, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília (DF). Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/financas/1tefpVIIIPTN/1premio_tfdp.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2013.

GASSEN, Valcir. **Equidade e eficiência da matriz tributária brasileira: diálogos sobre Estado, Constituição e Direito Tributário**. Brasília: Editora Consulex, 1. ed., 2012.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Texto para discussão n. 706. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, fev 2000.

HARADA, Kiyoshi. **Reforma Tributária. IVA-F**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XI, n. 51, mar 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2763>. Acesso em: 27 nov. 2013.

LIMA, Tatiana Maria Silva Mello. **O Federalismo Brasileiro**: uma forma de Estado peculiar. Estação Científica Online. Juiz de Fora, n. 05, janeiro de 2008. Disponível em: <<http://portal.estacio.br/media/3327503/10-o-federalismo-brasileiro-uma%20forma-estado-peculiar.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

Reforma Tributária – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008, 111 p. – (Série ação parlamentar, n. 373). Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1766/reforma_tributaria_legislacao_participativa.pdf?sequence=1>. Acesso: 27 nov. 2013.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v.15, n.3, p.5-17, jul./set. 1995.

SACCHETTO, Claudio. Analysis of Fiscal Federalism from a Comparative Tax Law Perspective. In: BIZIOLI, Gianluigi; SACCHETTO, Claudio (Coord.). **Tax aspects of fiscal Federalism: a comparative analysis**. The Netherlands: IBFD, 2011, p. 10.

SILVA, Alexandre Manoel Ângelo da.; NETO, Aristides Monteiro. GERARDO, José Carlos. **Dívidas estaduais, federalismo fiscal e desigualdades regionais no Brasil**: percalços no limiar do Século XXI. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, outubro de 2013.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, 15(1), p.117-37, jan.-abr., 2005.

TANZI, Vito. **Fiscal Federalism and Decentralization**: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic aspects. Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, p. 295-315. Disponível em: <http://mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Fiscal_Federalism_Decentralization.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2013.

_____. **On fiscal federalism**: issues to worry about. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/tanzi.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

TEIXEIRA, Ricardo Rodrigo. **Federalismo cooperativo segundo Gilberto Bercovici**. Jus Navigandi, Teresina. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21418>>. Acesso em: 23 nov. 2013.

VARSANO, Ricardo. **A guerra fiscal do ICMS**: quem ganha e quem perde. Planejamento e Políticas Públicas, n. 15, junho de 1997.

Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo com municípios de Santa Catarina

Cláudia Ferreira da Cruz

Professora assistente da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Bacharel em Ciências Contábeis, Mestre em Ciências Contábeis e Doutoranda em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo. Tem experiência em pesquisas em Contabilidade e Finanças Públicas; Disclosure de Informações Contábeis; Transparência e Accountability na Gestão Pública; e Padrões Internacionais de Contabilidade.
E-mail: claudiacruz@facc.ufrj.br

Elói Martins Senhoras

Professor de graduação e de programas de mestrado da Universidade Federal de Roraima, nas áreas de economia e políticas públicas. Bacharel em Ciências Econômicas e em Ciência Política, especialista, mestre, doutor e pós-doutorando em Ciências Jurídicas. Coordenador-orientador do Núcleo de Tributos e Receitas (NTR), na edição de 2013, do Grupo de Pesquisa em Finanças Públicas (GPPF) da Escola de Administração Fazendária (ESAF), quando contou com a participação dos pesquisadores: André Luiz Sant'Ana Ferrari, Bruno Martins Coutinho e Cláudia Ferreira da Cruz.
E-mail: eloisenhoras@gmail.com

Resumo

O objetivo do presente artigo é discutir os mecanismos de avaliação da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, os quais são concentrados no princípio da responsabilização da gestão fiscal, por meio de critérios quantitativos de tetos legais, bem como identificar as principais alternativas de avaliações que levem em consideração os princípios da transparência, planejamento e controle. Com base neste arcabouço teórico-legal, a pesquisa parte de um método exploratório com a finalidade de identificar a relação entre gestão fiscal responsável, com base em limites, e, responsabilidade fiscal, tomando como fundamento as pilas do planejamento, controle e transparência, por meio de um estudo de caso focalizado em uma amostra de 25 municípios médio porte do Estado de Santa Catarina. Transcorrida mais de uma década após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, persiste o desafio de definir parâmetros de avaliação de seus efeitos e desdobramentos nos mecanismos de gestão, principalmente de municípios, motivo pelo qual a pesquisa traz um constructo de análise, o qual trouxe quatro conclusões a partir da análise de dados do exercício de 2011: A) Bons resultados nos indicadores de responsabilidade na gestão fiscal demonstram que houve cumprimento dos limites legais, porém com reduzido nível de transparência fiscal; B) Há a necessidade de melhoria no processo de planejamento,

pois, em geral, os municípios subestimaram a arrecadação de receitas e empenharam menos de 3/4 das despesas fixadas; C) A transparência fiscal indicou relação negativa, mas não significativa com os índices de responsabilidade fiscal; e, finalmente, D) A variável representativa do pilar controle não apresentou variabilidade mínima para ser considerada na análise.

Palavras-chave

Avaliação. Responsabilidade Fiscal. Gestão Fiscal. Municípios. Santa Catarina.

Abstract

The purpose of this article is to discuss the evaluation mechanisms of the Fiscal Responsibility Law in Brazil which are concentrated on the principle of fiscal accountability through quantitative criteria of legal ceilings as well as identifying the main alternatives to apply a better evaluation that takes into account the principles of transparency, planning and control. Due to a case study focused on a sample of 25 medium-sized municipalities from state of Santa Catarina and inspired on a theoretical-legal framework this research has been structured through an exploratory method that aims to identify the relationship between responsible fiscal management, based on limits, and responsible fiscal management, that takes for granted the principles of planning, control and transparency. Challenges remain mainly in municipalities in order to define parameters for evaluating effects and consequences of the public management mechanisms since the adoption of the Fiscal Responsibility Law over a decade ago. Due to these challenges this research brings into discussion a construct of analysis based on the data from 2011 that has four conclusions for the case of study in the municipalities of Santa Catarina: A) Good results in indicators of responsible fiscal management demonstrate compliance with legal limits, but with low level of fiscal transparency; B) There is a need for improvement in the planning process because municipalities in general underestimated revenue collection and committed less than three quarters of the fixed costs; C) Fiscal transparency showed negative relationship but not significant with the indices of fiscal responsibility; and finally, D) The representing variable for the control pillar did not show minimal variability to be considered in the analysis.

Keywords

Evaluation. Fiscal Management. Fiscal Responsibility. Municipality. Santa Catarina.

1 INTRODUÇÃO

No fim do século XX, a Administração Pública mundial iniciou um processo de transformação, cujo objetivo era alcançar eficiência na administração dos recursos públicos disponíveis (MARQUES, 2009). A ênfase desse processo estava na adoção da administração gerencial ao invés da burocrática, modelo adotado em países como Inglaterra, Estados Unidos da América, Nova Zelândia e México, e também na influência pelas concepções difundidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

No período citado, o Brasil, considerando todos os entes federativos, passava por uma situação de desequilíbrio das contas públicas, aliada às instabilidades no cenário econômico. O Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) iniciado em 1998 foi o responsável por introduzir o processo de ajuste fiscal na agenda do governo e um dos marcos significativos do processo de mudança na administração pública foi a edição da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Embora sua aprovação tenha sido motivada também por fatores externos, principalmente ligados a questões econômicas, a Constituição Federal dispunha sobre a edição de uma lei complementar que regulamentasse tópicos relacionados às finanças públicas, a serem observados pelos três níveis de governo.

A necessidade de mecanismos que promovam o equilíbrio fiscal tanto no âmbito federal, quanto estadual e municipal e também os dispositivos previstos na Constituição Federal colaboraram para a aprovação da LRF, com a sua inequívoca aplicabilidade a todos os entes da federação brasileira.

Dalmonech, Teixeira e Sant'anna (2011) afirmam que o principal objetivo da LRF era estabelecer a simetria informacional, com obrigatoriedade de publicações de relatórios governamentais, ações planejadas e transparentes, e estabelecer uma relação entre as despesas e as receitas com o objetivo de equilibrar as contas públicas.

O texto da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira tem seus quatro pilares estruturantes fundamentados na experiência de outros países e também nas recomendações de organismos internacionais no que tange à razoabilidade de critérios para avaliação da responsabilidade na gestão fiscal.

Embora seja possível encontrar alguns textos acadêmicos sobre a responsabilidade fiscal de entidades públicas anteriores a 2000, torna-se evidente, a partir de levantamentos de bibliometria, o crescimento das pesquisas no Brasil sobre o tema após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal naquele ano.

Nos dispositivos legais e na literatura correlata, o conceito de responsabilidade na gestão fiscal encontra-se associado às ideias de planejamento, controle, transparência e responsabilidade no cumprimento de limites de gastos e atingimento de metas. Porém, uma das grandes questões ainda sem consenso refere-se à forma como a responsabilidade fiscal de uma entidade pública deve ser avaliada.

A maior parte das iniciativas de avaliação da responsabilidade fiscal no setor público tem-se restringido a parâmetros relacionados ao cumprimento de metas definidas em leis e outros instrumentos normativos. No entanto, Musgrave (1964), Dholakia (2005), Gobetti e Klering (2007) e Kerches e Peres (2010) acrescentam que a avaliação de responsabilidade ou desempenho fiscal requer a consideração de uma série de aspectos, muitas vezes não contemplados nas normas legais ou em indicadores simplificados. Conhecer os fatores relacionados a essas entidades que podem explicar diferentes níveis de responsabilidade fiscal pode contribuir para definir critérios de avaliação adequados.

Uma proposta de avaliação de responsabilidade na gestão fiscal deve encontrar proxies adequadas que reflitam o nível de planejamento, transparência, controle e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Portanto, a definição operacional de indicadores que representem a situação fiscal de entidades públicas e que sejam também socialmente relevantes, válidos, confiáveis e acessíveis (JANNUZZI, 2012, p. 33) ainda constitui um desafio. Muitos estudos empíricos realizados sobre o tema usam indicadores agregados de desempenho, prescindindo, muitas vezes, de uma justificativa teórica consistente para tais indicadores.

A lei complementar dispõe que, para que uma entidade tenha responsabilidade na gestão fiscal, é necessário fundamentar-se em quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilidade no cumprimento de limites. Conforme disposto na própria lei, é por meio da ação planejada e transparente que se concretiza a responsabilidade fiscal, que não está dissociada do princípio da eficiência, que deve permear toda a Administração Pública. Os pilares de controle e responsabilidade contribuem para uma gestão fiscal responsável por estarem relacionados à destinação adequada dos recursos públicos, de acordo com as finalidades para as quais foram arrecadados e com as determinações legais.

Após 13 anos de vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, questiona-se como os quatro pilares da responsabilidade na gestão fiscal (planejamento, transparência, controle e responsabilidade) estão sendo efetivamente considerados nas tentativas de avaliação da gestão fiscal dos entes federados.

Os principais estudos empíricos realizados no Brasil sobre o tema consideram apenas o pilar da responsabilidade no cumprimento dos limites, que faz referência à obediência principalmente aos limites de gastos com pessoal, de nível de endividamento e de concessão de garantias pelos entes. No entanto, o texto da LRF não explicita hierarquia entre os pilares da responsabilidade na gestão fiscal.

Assim, pode-se admitir a existência de um possível *trade-off* entre gestão fiscal responsável, a qual é fundamentada no cumprimento de limites, e gestão fiscal responsável, que se fundamenta em ação planejada, transparente e desenvolvida a partir de mecanismos de controle adequados.

A partir do contexto apresentado, propõe-se a seguinte questão: Qual a relação entre responsabilidade fiscal com base no cumprimento de limites e gestão fiscal responsável com base na ação planejada, transparente e pautada em mecanismos de controle adequados em municípios do Estado de Santa Catarina?

O estudo tem como objetivo identificar a relação entre indicadores de responsabilidade fiscal fundamentados no cumprimento de limites e gestão fiscal responsável, sob a perspectiva do planejamento, transparência e controle, considerando municípios de grande e médio porte do Estado de Santa Catarina.

Para alcançar tal objetivo, esse trabalho pretende discutir os mecanismos de avaliação da LRF, os quais são concentrados em critérios quantitativos de textos legais, que tomam como referência o princípio da responsabilização fiscal, identificar as principais lacunas existentes pela falta de indicadores que levem em consideração os princípios da transparência, planejamento e controle e indicar alternativas de avaliações que levem em consideração os pilares da transparência, do planejamento e do controle.

A legislação brasileira e também de outros países relativa à responsabilidade fiscal e ainda a literatura correlata indicam que o alcance da responsabilidade na gestão fiscal está associado a fatores que não se restringem ao cumprimento de limites e atingimento de metas. Assim, essa pesquisa pretende contribuir para verificar se a relação entre o cumprimento de limites fiscais e os mecanismos de gestão necessários à sua consecução são convergentes.

Uma investigação que tenha como finalidade verificar se os entes que cumprem os limites também possuem processos de planejamento eficientes, mecanismos de controle adequados e transparência na divulgação de informações fiscais pode contribuir para incentivar o debate acerca de políticas e gestão fiscal em âmbito municipal.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão da literatura que deu origem à sistematização do referencial teórico estruturou-se com base em dados secundários obtidos em periódicos, livros e relatórios de instituições nacionais e internacionais a fim de permitir um amplo mapeamento sobre responsabilidade na gestão fiscal, planejamento, transparência e controle.

2.1 RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL

Um dos principais desafios dos estudos empíricos que objetivam avaliar o equilíbrio ou a gestão fiscal de entidades públicas está na dificuldade de encontrar conceitos e *proxies* adequadas. Muitos estudos empíricos realizados sobre o tema

usam indicadores agregados de desempenho, prescindindo, muitas vezes, de uma justificativa teórica consistente para tais indicadores.

De acordo com Nascimento e Debus (2002), diversos modelos foram considerados para a elaboração do texto da LRF no Brasil, dentre os quais se destacam as experiências empíricas em países anglo-saxões e na Europa, bem como os marcos doutrinários de organismos internacionais:

- a) As publicações do Fundo Monetário Internacional, organismo do qual o Brasil é Estado-membro e que tem editado e difundido algumas normas de gestão pública em diversos países;
- b) A Nova Zelândia, por meio do *Fiscal Responsibility Act*, de 1994;
- c) A Comunidade Econômica Europeia, a partir do Tratado de Maastricht; e
- d) Os Estados Unidos, cujas normas de disciplina e controle de gastos do governo central levaram à edição do *Budget Enforcement Act*, aliado ao princípio de *accountability*.

Assim, percebe-se que o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira tem seus pilares fundamentados na experiência de outros países e também nas recomendações de organismos internacionais no que tange à razoabilidade de critérios para avaliação da responsabilidade na gestão fiscal.

De acordo com o disposto na LRF, art. 1º, §1º:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Observa-se que a lei complementar brasileira dispõe desdobramentos constitucionais para que uma entidade tenha responsabilidade na gestão fiscal, tornando necessário fundamentar-se em quatro pilares: planejamento, transparência, controle e responsabilidade no cumprimento de limites.

Kerches e Peres (2010) sugerem que a introdução das regras fiscais da LRF no Brasil trouxe impactos de natureza política, institucional, fiscal e também na gestão e nos gastos sociais. Decorridos 13 anos de vigência da LRF, questiona-se como os quatro pilares da responsabilidade na gestão fiscal (planejamento, transparência, controle e responsabilidade) estão sendo efetivamente considerados nas tentativas de avaliação da responsabilidade fiscal dos entes federados.

Os principais estudos empíricos realizados no Brasil sobre o tema têm se restringido à dimensão da responsabilidade no cumprimento de limites, que faz referência à obediência principalmente aos limites de gastos com pessoal e de endividamento dos entes. Porém o texto da LRF não explicita hierarquia entre os pilares da responsabilidade na gestão fiscal.

2.2 PLANEJAMENTO

O orçamento público surgiu, como instrumento formalmente acabado, na Inglaterra, no início do século XIX (GIACOMONI, 2010, p. 55). Nessa fase inicial, o orçamento era elaborado com a concepção de instrumento de controle político dos órgãos de representação sobre os executivos. Com as mudanças nas funções do Estado e o desenvolvimento de um cenário econômico mais dinâmico e complexo, os gestores precisavam que a peça orçamentária também pudesse subsidiar as atividades administrativas.

Com sua evolução, o orçamento passou a ser concebido como um instrumento de administração, o que se concretiza principalmente por meio da definição de programas e metas de desempenho. As iniciativas de modernização do orçamento nos Estados Unidos, baseada em programas militares e estratégias empresariais, contribuíram de forma significativa para a concepção moderna de orçamento.

Smithies (1967, p. 24) relata que planejamento, programação e orçamento constituem processos pelos quais são considerados os objetivos e os recursos, e suas inter-relações com vistas à obtenção de um programa de ação consistente e abrangente para o governo. No caso brasileiro, o texto constitucional dispõe de instrumentos de planejamento, que abrangem a definição de diretrizes, objetivos, metas e prioridades que precedem a elaboração do orçamento propriamente dito.

Ademais, Hagen e Vabo (2005, p. 43) entendem o orçamento como um problema conjunto de recursos comuns, em que as unidades de gastos têm incentivos para encorajar níveis excessivos de despesas correntes e reduzir superávit ou criar déficits orçamentários. E assumem ainda que a liderança política tem um papel importante na manutenção do equilíbrio fiscal e na resistência à pressão dos demandantes por aumento de gastos.

Gleich (2003) investigou a relação entre a estrutura do processo orçamentário e o desempenho fiscal em países do centro e do leste europeus; o objetivo do estudo foi verificar se o processo orçamentário desempenha um papel significativo no alcance das metas fiscais naqueles países. Segundo esse autor, o desenho e o impacto da estrutura institucional do processo orçamentário tem recebido considerável atenção na literatura de economia política. O autor assume a premissa que as decisões orçamentárias apresentam dilemas em relação ao montante comum de recursos quando a estrutura do processo orçamentário permite a definição descentralizada dos gastos. Essa premissa também é assumida por Von Hagen e Harden (1996), Hallerberg e Von Hagen (1999) e Velasco (2000).

O estudo de Gleich (2003) tem foco na tomada de decisão orçamentária, na repartição de competências entre os atores do processo orçamentário e na existência e natureza de dispositivos de coordenação que contribuem para a realização e execução eficientes dos resultados orçamentários. Para isso, desenvolveu um índice que mapeia as características qualitativas das instituições orçamentárias em medidas empíricas. O índice resume as características institucionais dos estágios de elaboração, aprovação e execução do orçamento, classificados de acordo com suas propriedades de coordenação e os incentivos que os políticos têm para internalizar as implicações fiscais de suas ações.

De acordo com Alesina e Perotti (1996), a literatura recente tem estudado como fatores político-institucionais podem explicar as experiências de desempenho fiscal entre países. Os principais fatores que têm sido enfatizados como determinantes políticos do déficit orçamentário são polarização política, estrutura de governo e sistemas eleitorais.

Por sua vez, Alesina et al. (1999) investigaram as diferenças entre o desempenho fiscal de países latino-americanos a partir dos procedimentos orçamentários adotados pelos mesmos, em termos de elaboração, aprovação e execução do orçamento. Os autores constataram que a natureza dos procedimentos orçamentários influencia fortemente o desempenho fiscal. Mais especificamente procedimentos que consideram restrições legais ao déficit e também hierarquia e transparência na condução de menores déficits primários.

Instituições orçamentárias são todas as regras e regulações de acordo com as quais os orçamentos são elaborados, aprovados e executados. Alesina et al. (1999) assumem que essas instituições são exógenas ou, ao menos, predeterminadas e podem ser utilizadas como variáveis explanatórias para os resultados fiscais.

Para esses autores, dois argumentos suportam essa abordagem: o primeiro é que resultados fiscais não são independentes das instituições, isto é, governo e legisladores podem não ser capazes de produzir qualquer resultado fiscal que desejarem sem considerar os procedimentos e regras orçamentárias vigentes e a que estão sujeitos; e o segundo é que as instituições não são endógenas por si mesmas quando se trata de resultados fiscais, ou seja, os procedimentos e regras não podem ser facilmente alteradas em decorrência de resultados fiscais passados ou atuais. Até certo ponto, instituições são de fato endógenas, tanto para compreender os resultados fiscais quanto para outros fatores. Há um forte viés de *status quo* em reformas institucionais, de modo que, no curto e médio prazo, elas podem ser consideradas como variáveis constantes ou predeterminadas.

Conforme Alesina et al. (1999), em geral, instituições orçamentárias podem influenciar resultados fiscais porque elas determinam as “regras do jogo” entre agentes com diferentes incentivos acerca da disciplina fiscal. Os autores ainda apresentam os três tipos básicos de instituições e/ou regras orçamentárias, quais sejam: legais, constitucionais ou não, que estabelecem restrições fiscais, como as relacionadas ao

equilíbrio orçamentário; regras sobre procedimentos; e regras sobre transparência do orçamento.

2.3 TRANSPARÊNCIA

A transparência é um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança. De um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ et al. 2012).

No contexto da transparência fiscal, isso significa a possibilidade do acompanhamento claro, transparente, da execução orçamentária e das finanças públicas. No entanto, é necessário ressaltar que dar publicidade não significa necessariamente ser transparente. É preciso que as informações disponibilizadas sejam capazes de comunicar o real sentido que expressam, de modo a não parecerem enganosas.

Icerman e Sinason (1996) defendem que o nível de transparência na divulgação de informações sobre os atos da Administração Pública (*accountability*) está relacionado basicamente a três elementos: sociopolíticos, regras de planejamento e execução orçamentária e normas de apresentação de relatórios financeiros externos. Dessa forma, considera-se que a divulgação de informações acerca dos atos da gestão pública não deve se limitar aos relatórios já previstos em dispositivos legais (em geral relatórios financeiros), mas também de informações qualitativas que reportem desempenho, projetos e atingimento de metas em áreas relevantes para a sociedade, tais como saúde, educação, cultura, transporte, saneamento e outras.

Entende-se que a transparência ocorre efetivamente quando realizada de forma compreensível para todo o cidadão, com clareza, abertura e simplicidade. Além disso, manter a transparência na gestão pública constitui um desafio que deve ter como base a promoção de uma gestão fiscal e orçamentária responsável.

Esse pensamento é corroborado por Matias-Pereira (2006, p. 309), quando afirma que a transparência do Estado se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, tornando, assim, mais democráticas as relações entre o Estado e a própria sociedade civil.

Transparency means that information is freely available and directly accessible to those who will be affected by decisions and that enough information is provided in easily understandable forms and media. This requires that decisions are made and enforced in a manner that follows rules and regulations. The word “transparency” carries with it a powerful array of moral and political associations, including honesty, guilelessness, and openness (KIM et al., 2005).

De acordo com KIM et al. (2005), a informação transparente apresenta algumas características: informação livre, disponível, compreensível, diretamente acessível aos que serão afetados pelas decisões delas decorrentes, prestadas de forma completa em meios de comunicação adequados.

Dar transparência aos atos realizados pelos representantes do poder público parece não ser um desafio muito fácil, apesar dos modernos recursos tecnológicos disponíveis na atualidade. A transparência na gestão pública exige uma política específica. É um princípio a ser implementado de forma concertada e, portanto, exige capacidade da autoridade pública (GOMES FILHO, 2005).

Desde a promulgação da Constituição de 1988, existe possibilidade de se promover alguma transparência no setor público, uma vez que o texto constitucional define o direito à informação e impõe um determinado padrão ético à Administração Pública em todas as esferas de poder governamental, em todos os níveis federativos (GOMES FILHO, 2005). Porém, a despeito de obrigações legais, a transparência está estreitamente relacionada à “disposição de informar” ou ainda responsabilidade em prestar contas (*accountability*) em decorrência da responsabilidade da gerência de recursos públicos.

A gestão fiscal refere-se à relação existente entre receitas e despesas públicas. E, segundo Heald (2003, p. 724), a transparência da gestão fiscal constitui uma forma de melhorar os mecanismos de governança, promover a estabilidade fiscal, melhorar o funcionamento do setor público e facilitar a melhoria do ambiente econômico para o setor privado.

No Brasil, durante um longo período essa relação apresentou-se desequilibrada para muitos órgãos e entes da Administração Pública brasileira. As reformas por que passou o Brasil a partir da década de 1990 do século passado, depois da abertura política, trouxeram em seu bojo a discussão em torno do equilíbrio das contas públicas, que culminou com a aprovação da LRF.

Paiva e Zuccolotto (2009) afirmam que a transparência da gestão fiscal relaciona-se ao “fluxo crescente e tempestivo de informação econômica, social e política sobre a administração municipal em meios eletrônicos de acesso público”. No Brasil, atualmente os debates em torno da transparência da gestão pública se reportam à LRF, a qual apresenta como exigência de transparência da gestão fiscal a ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dos instrumentos de planejamento orçamentário, das prestações de contas e respectivos pareceres e outros relatórios concernentes à gestão fiscal (LRF, art. 48).

Conforme Sacramento e Pinho (2004), a transparência constitui-se no seu eixo principal da LRF, uma vez que é necessária desde a fase do planejamento e é diretamente dependente dela um efetivo controle que possibilite a responsabilização, ou seja, a concretização da *accountability*.

Para Vignoli (2002 apud SACRAMENTO; PINHO, 2004), “a LRF introduz no Brasil o real entendimento do significado de transparência da gestão fiscal”. Além dos dispositivos que objetivam assegurar maior transparência dos atos da Administração Pública em todas as esferas de governo, a lei ainda estabelece onde a informação deve ser disponibilizada para que seja transparente e alcance os cidadãos.

Embora a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no art. 5º, incisos XXXIII, XXXIV e LXXII, já expressasse exigências de transparência de informações por órgãos da Administração Pública, a exemplo do dispositivo que assegura a todos o direito de obter dos órgãos públicos informações de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, a LRF regulamentou de forma mais detalhada a divulgação de informações relativas à gestão fiscal, que obriga todas as esferas governamentais.

Por um lado, antes mesmo da aprovação da LRF, a Lei nº 9.755/1998 determinara sobre a criação de *homepage* na internet pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações sobre a execução orçamentária da União. Por outro lado, mais especificamente, a Lei Complementar nº 131/2009 apresentou regulamentação para a transparência da gestão fiscal, com dispositivos mais detalhados sobre o que deve ser divulgado.

De acordo com a Lei Complementar nº 101/2000, alterada pela Lei nº 131/2009:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos (PPA), orçamentos (LOA) e leis de diretrizes orçamentárias (LDO); as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF); e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único:

A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a

disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Assim, a avaliação da gestão fiscal transparente poderá ser verificada para uma diversidade de entes a partir dos requisitos definidos na LRF. Essa verificação pode se referir tanto a informações de exercícios correntes, quanto de períodos passados e ainda projeções para períodos vindouros.

A transparência não deve se reportar somente a fatos presentes praticados pela Administração Pública, mas também ser garantida para informações de períodos anteriores, o que possibilita estudos de caráter evolutivo e comparativo acerca da atuação dos gestores. Dessa forma, a transparência cumpre a função de aproximar o Estado e a sociedade e ampliar o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública (SILVA, 2000).

Destarte, a LRF previu a possibilidade de divulgação dos instrumentos de transparência da gestão fiscal, ao determinar que a esses instrumentos será dada ampla divulgação em meio eletrônico de acesso público. Entre os diversos meios em que é possível promover “ampla divulgação” de informações concernentes à gestão pública, destaca-se o ambiente eletrônico ou virtual.

Uma gestão pública transparente vai além da divulgação informações orçamentárias e fiscais, mas estende-se à concretização do conceito de *accountability*, quando possibilita que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da Administração Pública que causam impactos em toda a sociedade.

Icerman e Sinason (1996), a partir de um estudo sobre a *accountability* governamental nos Estados Unidos, alertam que, apesar do apoio popular e da importância da *accountability* governamental, ainda permanece uma discrepância entre o que os governos estão dispostos a disponibilizar em termos de informação e o que os cidadãos esperam.

Mais recentemente, foi aprovada a Lei nº 12.527/2011 também denominada de Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual regulamenta o acesso a informações de interesse público e dispõe que

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

- II – divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III – utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V – desenvolvimento do controle social da administração pública.

Com a aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual foi precedida de outras peças legais igualmente relevantes, a legislação brasileira sobre transparência e divulgação de informações deu um passo relevante, embora, com significativo atraso, para a promoção da *accountability* e do controle social.

2.4 CONTROLE

O controle interno tem significados diferentes para pessoas diferentes. Isso faz com que a confusão entre os gestores, legisladores, reguladores e outros, o que resulta em falta de comunicação e diferentes expectativas quem causam problemas em uma entidade. Os problemas são agravados quando o termo, não definido de forma clara, está escrito em leis, regulamentos ou regras.

De acordo com o documento *Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector* da INTOSAI (2004, p. 6), a compreensão sobre controle deve levar em consideração tanto a qualificação de sua dimensão interna quanto a identificação de seus principais objetivos:

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

O texto da INTOSAI acrescenta ainda que o controle interno deve ser um processo integrado e dinâmico com adaptações contínuas às mudanças enfrentadas pela organização. A direção e o corpo de funcionários, de todos os níveis, devem estar envolvidos no processo, para enfrentar os riscos e oferecer razoável segurança do alcance da missão institucional e dos objetivos gerais.

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO, 2011) define controle interno como um processo desenvolvido para fornecer segurança razoável quanto à realização dos objetivos da entidade nos aspectos relacionados

a eficiência e efetividade operacional, confiabilidade dos relatórios contábeis financeiros e conformidade com as leis e regulamentos aplicáveis à entidade.

Em relação ao controle interno, o art. 59 da LRF dispõe que o Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos tribunais de contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas constantes na lei, com ênfase no que se refere a:

- a) Atendimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- b) Limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em restos a pagar;
- c) Medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, conforme dispositivos legais;
- d) Providências tomadas, conforme disposições legais, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- e) Destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e legais;
- f) Cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

O art. 31 do texto constitucional dispõe ainda que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal. O parágrafo primeiro do artigo 31 acrescenta que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do(s) Município(s). E o parágrafo segundo determina que o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

Segundo Mello (2009) um parecer “é a manifestação opinativa de um órgão consultivo expendendo sua apreciação técnica sobre o que lhe é submetido.” Apesar do entendimento do autor, parecer prévio, de competência dos tribunais de contas, previsto no texto constitucional se revela mais abrangente do que uma manifestação opinativa, haja vista que só pode deixar de prevalecer por uma maioria qualificada, com apresentação de justificativas adequadas.

De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas constitui etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública, pois subsidia o Poder Legislativo com os elementos técnicos necessários para emitir o seu julgamento acerca das contas em análise.

[...] o Parecer Prévio pode ser definido como um documento que contém a análise técnica e, a priori, formal, feita pelo Tribunal de Contas da União,

por Tribunal de Contas Estadual ou por Tribunal de Contas dos Municípios sobre determinados aspectos das contas prestadas anualmente pelos chefes dos Poderes Executivos Federal, Estaduais ou Municipais, análise esta que orientará o Poder Legislativo no julgamento dessas contas (ANDRADA; BARROS, 2010).

O Regimento Interno do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2012), entre outras disposições, dispõe sobre diretrizes e procedimentos a serem seguidos quando da análise das prestações de contas para fins de emissão de parecer sobre as mesmas, determinando a seguinte orientação:

Art. 207. As contas serão julgadas **regulares** quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável.

Parágrafo único. Quando julgar as contas regulares, o Tribunal dará quitação plena ao responsável.

Art. 208. As contas serão julgadas **regulares com ressalva** quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao erário.

§ 1º O acórdão de julgamento deverá indicar, resumidamente, os motivos que ensejam a ressalva das contas.

§ 2º Na hipótese prevista no caput, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a quem lhe haja sucedido, se cabível, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Art. 209. O Tribunal julgará as contas **irregulares** quando evidenciada qualquer das seguintes ocorrências:

I – omissão no dever de prestar contas;

II – prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;

III – dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;

IV – desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

§ 1º O Tribunal poderá julgar **irregulares** as contas no caso de descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas.

§ 2º Contas apresentadas em desacordo com as normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria poderão ser julgadas **regulares com ressalva**, desde que se comprove, por outros meios, a boa e regular aplicação dos recursos.

§ 3º Contas que não consigam demonstrar por outros meios a boa e regular aplicação dos recursos poderão ser julgadas **irregulares**, nos termos do inciso II do caput, sem prejuízo da imputação de débito.

Os Tribunais de Contas, quando das suas prerrogativas de fiscalização, buscam previamente verificar se o sistema de controle interno está funcionando adequadamente e o grau de confiabilidade com que os relatórios contábeis produzidos podem fomentar a emissão de parecer sobre as prestações de contas anuais (DINIZ et al., 2004).

Considerando os objetivos do controle interno, pode-se admitir que a qualidade de um sistema de controle interno contribui para a emissão de um parecer regular ou favorável, em decorrência da inexistência de evidências que indiquem impropriedades na gestão dos recursos e cumprimento das leis e regulamentos.

3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos da análise empírica tomaram como referência dados primários disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), bem como a coleta de dados secundários disponíveis nos sítios eletrônicos dos municípios com mais de 50 mil habitantes; na Confederação Nacional dos Municípios (CNM); e no portal da Federação das Indústrias do Rio (FIRJAN).

3.1 AMOSTRA DE ESTUDO

Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012), levantados no Censo Populacional de 2010, o Brasil possui uma população de 190,75 milhões de habitantes, os quais estão distribuídos em 5.565 municípios. Desse total, 10,9% dos municípios possui população superior a 50.000 habitantes (IBGE, 2012), ou seja, 89,1% dos municípios são pequenos ou muito pequenos. Os municípios com população superior a 50.000 habitantes abrigam cerca de 126,75 milhões de habitantes, ou seja, 66,4% do total da população brasileira. Nessa pesquisa, optou-se por considerar os municípios de grande porte situados no estado de Santa Catarina, localizado na região Sul do Brasil. Esse estado é protagonista na adoção de novos padrões de contabilidade, em processo de adoção no país, com o objetivo de aperfeiçoar as informações contábeis divulgadas e fortalecer o processo de *accountability*.

A Tabela 1, a seguir, apresenta o quantitativo de municípios do Estado de Santa Catarina, com destaque para os 27 municípios com mais de 50 mil habitantes, que são objeto dessa pesquisa.

Tabela 1 – Municípios do Estado de Santa Catarina

	F	FR
PopMun > 50 mil hab	3.609.287	57,8%
Pop Total SC	6.248.436	100%
Mun > 50 mil hab	27	9,2%
Mun SC	293	100%

Fonte: Dados da Pesquisa, IBGE (Censo, 2010).

O Estado de Santa Catarina divide-se em 293 municípios, com uma população total de, aproximadamente, 6,25 milhões de habitantes. São 27 os municípios com população superior a 50 mil habitantes, que representa 9,2% do total, mas em termos populacionais agregam 57,8% dos habitantes.

A opção por esse conjunto de municípios com população superior a 50 mil habitantes de seu por que a LRF dispôs regras fiscais mais flexíveis para os municípios com população inferior a 50.000 habitantes, no que tange à periodicidade da divulgação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, instrumentos que contêm informações sobre o acompanhamento da execução orçamentária e cumprimento dos limites impostos na Lei e muitos municípios de menor porte não apresentam disponibilidade dos dados considerados necessários para realização da pesquisa.

3.2 COLETA DE DADOS

A coleta de dados, incluindo o levantamento dos municípios e os endereços das respectivas *homepages*, a observação e a análise dos dados, informações e serviços disponíveis nos portais, foi realizada nos meses de agosto e setembro de 2013. Para identificação das *homepages* dos municípios foi utilizada a plataforma de busca *online* do Google (www.google.com.br), adotando-se como expressão padrão “Prefeitura Municipal de [nome do município]”.

Segundo Paiva e Zuccolotto (2009), esta seria a forma mais simples para um cidadão leigo em “tecnologia de informação” localizar a *homepage* do seu município. Foram consideradas *homepages* válidas aquelas que possuem a extensão “.gov”, definida pela seguinte configuração “nomedomunicípio.sigladoestado.gov.br”.

A análise dos portais a partir do modelo de investigação desenvolvido foi feita seguindo o seguinte procedimento: ao acessar a *homepage*, o conteúdo foi acessado a partir do mapa do *site*; quando a *homepage* não continha mapa do *site*, a busca era feita a partir dos *links* existentes na página principal; as informações não localizadas foram buscadas por meio do formulário de busca, caso esse seja disponibilizado no *site*.

Os portais eletrônicos que apresentaram dificuldade de acesso ou estavam em construção foram acessados três vezes durante o período da pesquisa. Durante a coleta de dados, foram excluídos os municípios de Caçador (70.762 habitantes) e Mafra (52.912 habitantes) por indisponibilidade de dados necessários para a pesquisa. À exceção das informações populacionais relativas ao Censo 2010, realizado pelo IBGE, todos os demais dados coletados referem-se ao exercício de 2011. Os dados relativos à execução orçamentária foram coletados no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN).

3.3 VARIÁVEIS DE ESTUDO

De acordo com Hagen (2002), a literatura de economia política argumenta que o quadro institucional do processo de orçamento do governo é um importante determinante de estudos que envolvem desempenho fiscal de um governo. Esse quadro institucional se fundamenta em mecanismos adequados que assegurem a eficácia do planejamento, o controle de sua execução e a transparência e *accountability* na prestação de contas.

Os conceitos iniciais para avaliação de responsabilidade fiscal, conforme a Lei Complementar nº 101/2000 são: planejamento, controle, transparência e responsabilidade no cumprimento de limites. Assim, as variáveis consideradas devem refletir a adequação do processo orçamentário dos municípios, os mecanismos de controle adotados, a utilização de formas transparentes de divulgação da informação pública pelos municípios e a responsabilidade na aplicação dos recursos.

3.3.1 RESPONSABILIDADE FISCAL BASEADA EM CUMPRIMENTO DE LIMITES

Essa dimensão, em geral, é avaliada a partir dos critérios propostos na LRF: limites relacionados a despesas com pessoal, da seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

No Brasil, os índices agregados de avaliação de responsabilidade fiscal que mais se difundiram nos últimos anos foram o Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), os quais são calculados considerando somente a responsabilidade dos municípios no cumprimento dos limites impostos pela LRF.

a) Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS)

O IRFS desenvolvido pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), a qual a define como um instrumento que objetiva disseminar a cultura da responsabilidade fiscal associada à responsabilidade social. O IRFS reflete anualmente o desempenho dos municípios sob três óticas, oferecendo um parâmetro simples e, ao mesmo tempo, amplo de avaliação das administrações municipais.

O IRFS é subdividido em três subíndices (Fiscal, Social e Gestão) que, por sua vez, são compostos por outros 16 índices específicos. Esses índices são calculados a partir das informações prestadas pelas próprias prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a outros órgãos oficiais.

O subíndice fiscal (*inf_cnm*), que varia de 0 a 1, é calculado pela média dos valores padronizados das variáveis endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário, todas tendo como denominador a receita corrente líquida, sendo a padronização feita pela atribuição do valor 0,500 ao valor médio de cada variável.

b) Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)

O IFGF é desenvolvido sob responsabilidade do Sistema FIRJAN e composto por cinco indicadores: receita própria, despesa com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. O índice tem como base de dados as estatísticas oficiais disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional, constituídas por informações orçamentárias e patrimoniais prestadas pelos próprios municípios. O IFGF varia de 0 a 1 e os parâmetros de análise do IFGF estão apresentados no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Parâmetros de análise do IFGF

<i>Conceito</i>	<i>Interpretação</i>	<i>Parâmetro</i>
A	Gestão de Excelência	$ifgf > 0,8$
B	Boa Gestão	$0,6 > ifgf < 0,8$
C	Gestão em Dificuldade	$0,4 > ifgf < 0,6$
D	Gestão Crítica	$ifgf < 0,4$

Fonte: Dados da Pesquisa/FIRJAN.

Estudos empíricos têm oferecido contribuições adicionais para a avaliação de desempenho fiscal de entidades públicas por meio da proposição de indicadores que venham a refletir as opções dos gestores públicos nas alternativas de financiamento e na alocação dos recursos.

3.3.2 GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL, SOB A PERSPECTIVA DO PLANEJAMENTO, CONTROLE E TRANSPARÊNCIA

a) Transparência

As avaliações de transparência, no contexto brasileiro, podem ser fundamentadas nas orientações da LRF do que sejam instrumentos de transparência relacionados à gestão fiscal responsável. Conforme citado, a Lei nº 131/2009 apresentou maior detalhamento aos itens de divulgação para o acompanhamento da transparência da gestão fiscal, conforme apresentado no Quadro 2, a seguir. As unidades de informação foram verificadas nas *homepages* oficiais dos municípios e consideradas a partir de uma lógica binária, sendo o indicador de transparência (*transp_fisc*) mensurado de 0 a 1, conforme o percentual de atendimento aos itens requeridos.

Quadro 2 – Unidades para acompanhamento da transparência da gestão fiscal

Nº	UNIDADE DE DIVULGAÇÃO	BASE
1	Plano Plurianual	LRF, artigo 48
2	Lei de Diretrizes Orçamentárias	LRF, artigo 48
3	Lei Orçamentária Anual	LRF, artigo 48
4	Prestação de Contas	LRF, artigo 48
5	Parecer prévio do Tribunal de Contas	LRF, artigo 48
6	Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	LRF, artigo 48
7	Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	LRF, artigo 48
8	Versão simplificada do RREO	LRF, artigo 48
9	Versão simplificada do RGF	LRF, artigo 48
10	Calendário de audiências públicas para discussão dos planos e orçamentos	LRF, artigo 48, I
11	Informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária em tempo real (Receitas)	LRF, artigo 48, II
12	Informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária em tempo real (Despesas)	LRF, artigo 48, II
13	Informações sobre processos de despesas (processo, objeto e fornecedor)	LRF, artigo 48-A
14	Procedimentos licitatórios das despesas	LRF, artigo 48-A

Fonte: Elaboração dos autores, com base nos dispositivos das Leis Complementares nº 101/20000 e nº 131/2009.

a) Planejamento

Variável fundamentada na ideia de acurácia do planejamento, tendo em vista que a responsabilidade se concretiza por meio da ação planejada. O pressuposto dessa ideia é que quanto mais acurado for o processo de previsão de receitas e fixação de despesas, um município tende a apresentar maior equilíbrio em suas finanças e, conseqüentemente, maior responsabilidade na gestão fiscal (GLEICH, 2003; SILVA, 2012).

Evidências encontradas na literatura, fundamentadas em pesquisas empíricas, consideram que orçamentos realistas são associados a maior equilíbrio nas contas públicas. Por sua vez, orçamentos superestimados abrem espaço para discricionariedade dos gestores nas decisões que envolvem prioridade na alocação de recursos e apresentam maior tendência de desequilíbrio.

Medidas relacionadas à análise de processos de planejamento conduzem à avaliação de orçamentos otimistas, pessimistas e realistas. Os orçamentos realistas são os condizentes com a lógica da administração gerencial, em que os instrumentos orçamentários auxiliam a tomada de decisão dos gestores. Os orçamentos em que se verifica maior acurácia na previsão das receitas e despesas tendem a apresentar maior equilíbrio.

Os indicadores utilizados para avaliação da acurácia do processo de execução do orçamento nos municípios, os quais constituem um constructo dessa pesquisa, são apresentados no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Indicadores de acurácia do processo de execução do orçamento nos municípios

<i>Indicadores</i>	<i>Codificação</i>	<i>Cálculo</i>	<i>Interpretação</i>
Acurácia da previsão das receitas orçamentárias totais	<i>ac_prev_rec_tot</i>	Razão entre as receitas orçamentárias arrecadadas e as receitas orçamentárias estimadas.	O planejamento das receitas orçamentárias terá maior acurácia quanto mais o indicador se aproximar de 1.
Acurácia da previsão das receitas correntes	<i>ac_prev_rec_cor</i>	Razão entre as receitas correntes arrecadadas e as receitas correntes estimadas.	O planejamento das receitas correntes terá maior acurácia quanto mais o indicador se aproximar de 1.
Acurácia da previsão das receitas de capital	<i>ac_prev_rec_cap</i>	Razão entre as receitas de capital arrecadadas e as receitas de capital estimadas.	O planejamento das receitas de capital terá maior acurácia quanto mais o indicador se aproximar de 1.
Acurácia da previsão das receitas de transferências correntes	<i>ac_prev_rec_transf_cor</i>	Razão entre as receitas de transferências correntes arrecadadas e as receitas de transferências correntes estimadas.	O planejamento das receitas de transferências correntes terá maior acurácia quanto mais o indicador se aproximar de 1.
Acurácia da previsão das receitas de transferências de capital	<i>ac_prev_rec_transf_cap</i>	Razão entre as receitas de transferências de capital arrecadadas e as receitas de transferências de capital estimadas.	O planejamento das receitas de transferências de capital terá maior acurácia quanto mais o indicador se aproximar de 1.
Autonomia financeira	<i>auton_finac</i>	Razão entre o total das receitas próprias arrecadadas e as receitas orçamentárias totais arrecadadas.	Quanto maior a autonomia financeira, maior a discricionariedade na alocação de recursos no orçamento.
Acurácia na fixação das despesas orçamentárias totais	<i>ac_fix_desp_tot</i>	Razão entre as despesas orçamentárias totais executadas e as despesas orçamentárias totais fixadas.	O planejamento das despesas orçamentárias terá maior acurácia quanto mais o indicador se aproximar de 1.
Acurácia na fixação das despesas correntes	<i>ac_fix_desp_cor</i>	Razão entre as despesas correntes executadas e as despesas correntes fixadas.	O planejamento das despesas correntes terá maior acurácia quanto mais o indicador se aproximar de 1.
Acurácia na fixação das despesas de capital	<i>ac_fix_desp_cap</i>	Razão entre as despesas de capital executadas e as despesas de capital fixadas.	O planejamento das despesas de capital terá maior acurácia quanto mais o indicador se aproximar de 1.
Cobertura das Despesas com Receitas	<i>cober_desp_rec</i>	Razão entre as despesas orçamentárias executadas e as receitas orçamentárias arrecadadas.	Quanto foi empenhado de despesa orçamentária para cada real de receita arrecadada.

Fonte: Elaboração dos autores.

Os dados para construção desses indicadores foram coletados no Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação (SISTN), disponível na *homepage* www.contaspublicas.caixa.gov.br/sistncon. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, o SISTN tem o objetivo de coletar dados contábeis dos entes da Federação – estados, Distrito Federal e municípios, de forma a disponibilizar informações básicas que propiciem transparência em relação ao processo orçamentário, com ênfase nas fontes e aplicações recursos públicos. Os dados disponibilizados no SISTN propiciam a implementação dos controles estabelecidos pela LRF e legislação complementar.

b) Controle

Conforme *The International Organisation of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), o controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados: execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações; cumprimento das obrigações de *accountability*; cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis; salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

A proposta para avaliação do controle interno nos municípios está baseada nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal de Contas da jurisdição do município, os quais em geral são agrupados, conforme apresentado anteriormente, em três categorias: i) parecer favorável; ii) parecer favorável com ressalvas; iii) parecer desfavorável.

No Brasil, as prestações de contas de gestão dos municípios são analisadas pelo Tribunal de Contas do respectivo Estado, com exceção dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, que possuem tribunais de contas próprios e dos Estados da Bahia, Ceará, Pará e Goiás, que possuem, além do Tribunal de Contas do Estado, um Tribunal de Contas dos Municípios, com responsabilidade pelas prestações de contas de todos os municípios desses Estados, inclusive das capitais. As informações sobre os pareceres (*pp_tc*) foram acessadas na *homepage* do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. A variável *pp_tc* assumiu o valor 1 para parecer favorável, com ou sem ressalvas, e 0 para parecer desfavorável.

3.4 LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Admite-se que a presente pesquisa apresenta algumas limitações que devem ser consideradas quando da leitura da análise dos resultados e das conclusões. Uma das limitações consiste no procedimento amostral, em que se optou por investigar municípios considerados de grande porte, a cujos dados se tem maior acesso. Apesar dessa opção, dois municípios foram excluídos por indisponibilidade de dados.

Considera-se ainda que a escolha das *proxies* por si só já impõe limitações ao estudo. Ressalta-se, porém, que são estas as informações disponíveis e que nesse estudo admite-se que essas informações não sofreram grandes mudanças ao longo do tempo, podendo ser consideradas características dos municípios estudados.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

O presente estudo tem como objetivo identificar a relação entre responsabilidade fiscal baseada em limites e gestão fiscal responsável, sob a perspectiva do planejamento, transparência e controle, considerando municípios de grande e médio porte do Estado de Santa Catarina. A amostra da pesquisa é composta por 25 municípios, entre os mais populosos do Estado. A análise dos dados foi elaborada a partir de estatísticas descritivas e análise bivariada (correlação e covariância). A Tabela 2 apresenta estatísticas descritivas das variáveis em estudo.

Tabela 2 – Estatísticas descritivas das variáveis em estudo

	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Média</i>	<i>Desvio-padrão</i>	<i>Variância</i>
<i>pop2010</i>	51.562	515.288	139.425	119196	14207731041
<i>Ifgf</i>	0,5215	0,9560	0,7314	0,0945	0,0089
<i>irf_cnm</i>	0,4620	0,6360	0,5257	0,0372	0,0014
<i>transp_fisc</i>	0,2857	0,9286	0,5143	0,1650	0,0272
<i>ac_prev_rec_tot</i>	0,5065	1,3996	1,0892	0,2064	0,0426
<i>ac_prev_rec_cor</i>	0,4807	1,3279	1,0082	0,1847	0,0341
<i>ac_prev_rec_cap</i>	0,0177	2,5163	0,4740	0,6467	0,4183
<i>ac_prev_rec_transf_cor</i>	0,8333	1,3138	1,0513	0,1388	0,0193
<i>ac_prev_rec_transf_cap</i>	0,0000	2,2065	0,4397	0,5174	0,2677
<i>auton_financ</i>	0,2036	0,7269	0,3981	0,1113	0,0124
<i>ac_fix_desp_tot</i>	0,4539	0,9614	0,7281	0,1376	0,0189
<i>ac_fix_desp_cor</i>	0,7513	0,9792	0,8897	0,0732	0,0054
<i>ac_fix_desp_cap</i>	0,1505	1,0650	0,4379	0,2486	0,0618
<i>cober_desp_rec</i>	0,8569	1,0271	0,9546	0,0443	0,0020

Fonte: Elaboração dos autores. Dados tabulados na pesquisa (2013).

De acordo com os dados apresentados na Tabela 2, confirma-se que se trata de uma amostra que contempla os maiores municípios do Estado de Santa Catarina, em termos populacionais. O município mais populoso é Joinville e Laguna é o município com menor população considerado na amostra. As medidas de dispersão elevadas, desvio padrão e variância amostral, indicam tratar-se de um conjunto heterogêneo em termos populacionais.

Quando se analisa os indicadores de gestão fiscal, calculados com base no cumprimento dos limites legais, verifica-se diferenças entre os resultados. O *ifgf* apresentou 0,956 como valor máximo, relativo ao Município de Balneário Camboriú,

com a 11ª maior população do Estado de Santa Catarina (108.089 habitantes), que também foi o município com a terceira melhor posição no *ranking* nacional do *ifgf*. O menor valor do *ifgf* foi verificado no município de Laguna (51.562 habitantes).

Já em relação do *irf_cnm*, que também é um indicador de gestão fiscal calculado com base em limites legais, o maior valor foi 0,636, verificado no município de Rio do Sul (61.198 habitantes), enquanto o menor valor de 0,462 foi verificado no município de Florianópolis, segundo município mais populoso e também capital do Estado.

Com valores médios acima de 0,5, os municípios catarinenses considerados na amostra apresentaram bons resultados nos indicadores de gestão fiscal, calculados com base no cumprimento dos limites legais. As medidas de dispersão, desvio padrão e variância amostral, de ambos os indicadores apontam tratar-se de um conjunto com baixa heterogeneidade. Ao se considerar os parâmetros de análise do *ifgf*, verifica-se que na média os municípios têm Conceito B, que revela uma Boa Gestão, uma vez que o *ifgf* médio foi de 0,731.

Quanto à variável *transp_fisc*, que se refere ao resultado na avaliação das informações relativas à transparência fiscal, conforme as disposições da Lei Complementar nº 131/2009, verifica-se uma média de divulgação mais reduzida, 51,43%, o que indica que os municípios, em geral, têm disponibilizado pouco mais da metade das informações requeridas pela lei. O município com maior transparência fiscal foi Florianópolis, a capital do Estado e os municípios de São Bento do Sul e Rio do Sul apresentaram apenas 28,6% das informações relacionadas no modelo de observação. O desvio-padrão e a variância para essa variável revelam uma maior dispersão no conjunto de dados.

Em relação aos indicadores da acurácia na previsão de receitas na lei orçamentária dos municípios, verificou-se que os municípios arrecadaram, em média, 108,9% das receitas totais estimadas, porém observa-se uma diferença significativa entre os valores máximo e mínimo. Enquanto o Município de Camboriú arrecadou em torno de 140% da receita estimada no orçamento, no município de Gaspar o percentual de arrecadação foi de 50,6% do previsto. O desvio padrão indica considerável heterogeneidade na amostra quanto aos valores referentes à acurácia da previsão das receitas orçamentárias totais (*ac_prev_rec_tot*).

Foram calculadas também a acurácia da previsão das receitas correntes (*ac_prev_rec_cor*) e a acurácia da previsão das receitas de capital (*ac_prev_rec_cap*). A acurácia média na previsão das receitas correntes foi superior à das receitas de capital. Essa constatação se justifica pela maior regularidade das receitas correntes nos municípios, que em geral têm as receitas tributárias e as transferências constitucionais obrigatórias como fontes mais relevantes de recursos.

Por sua vez, as receitas de capital nos municípios têm origem principalmente nas operações de crédito, alienação de bens e transferências de capital. Essas últimas, em

geral de natureza voluntária, decorrentes, sobretudo da celebração de convênios, estão mais sujeitas a não serem arrecadadas conforme as estimativas. Enquanto o Município de Camboriú arrecadou mais de 250% das receitas de capital previstas, a arrecadação do município de Palhoça não alcançou 2%.

Os cálculos da acurácia da previsão das receitas de transferências correntes (*ac_prev_rec_transf_cor*) e a acurácia da previsão das receitas de transferências de capital (*ac_prev_rec_transf_cap*) revelaram comportamentos semelhantes aos da acurácia da previsão das receitas correntes e da acurácia da previsão das receitas de capital. Conforme já comentado, pelo caráter de obrigatoriedade da maior parte das transferências correntes e natureza voluntária das transferências de capital. Enquanto a média da *ac_prev_rec_transf_cor* foi de 1,0513, a *ac_prev_rec_transf_cap* média alcançou 0,4397. A acurácia da previsão das receitas de transferências de capital pelos municípios apresentou maior dispersão do que a acurácia da previsão das receitas de transferências correntes.

Uma previsão de receita subestimada revela falta de acurácia no processo orçamentário, uma vez que, se o montante de receitas arrecadado além da previsão fosse inicialmente previsto no orçamento, poderia incluir mais projetos e atividades geradores de benefícios para a população.

Por sua vez, uma previsão de receitas muito superestimada pode gerar dificuldades da execução dos serviços mínimos oferecidos à população pelo município. Como existe uma série de despesas de caráter obrigatório, o município que arrecada muito aquém da estimativa tende a não cumprir limites legais e a apresentar desequilíbrio fiscal. A literatura corrobora que a falta de acurácia na elaboração do orçamento, por meio de sub ou superestimativas de arrecadação, pode influenciar o resultado da gestão fiscal em termos de cumprimento dos limites.

No que tange ao indicador de autonomia financeira (*aut_financ*), considerada variável de influência no processo de planejamento e orçamentação, esta se apresentou assaz reduzida para o conjunto de municípios estudados, com média de 39,8% de arrecadação própria. O município de maior autonomia financeira foi Balneário Camboriú, com 72,69% de receitas próprias, enquanto o município de Canoinhas (52.765 habitantes) arrecadou em 2011 apenas 20,36% de receitas próprias e releva significativa dependência do município das transferências estaduais e federais.

Em relação aos indicadores da acurácia na fixação de despesas na lei orçamentária dos municípios, verificou-se que os municípios, em média, empenharam 72,81% das despesas totais inicialmente dotadas. O município com maior acurácia na fixação das despesas foi Camboriú e de menor acurácia foi o município de Gaspar.

Além das despesas orçamentárias totais fixadas, foram calculadas ainda a acurácia da fixação das despesas correntes (*ac_fix_desp_cor*) e a acurácia da fixação das despesas de capital (*ac_fix_desp_cap*). A acurácia média na fixação das despesas correntes foi

superior à das despesas de capital. Isso pode ser explicado pelo fato de que a maior parte das despesas de caráter obrigatório e continuado executada pelos municípios é classificada como despesa corrente. Os investimentos, que na classificação pela natureza da despesa, se enquadram como despesas de capital, conforme Cruz et al. (2012) são ainda muito reduzidos na esfera municipal, em decorrência principalmente das muitas atribuições sob responsabilidade desses entes e também da baixa autonomia financeira.

O índice de cobertura das despesas com receitas (*cober_desp_rec*), que indica quanto foi empenhado de despesa orçamentária para cada real de receita arrecadada, apresentou uma média de 0,9546, sendo 0,8569 e 1,0271 os valores mínimo e máximo, respectivamente. Em geral, os municípios da amostra não empenharam despesas sem cobertura de receita arrecadada, o que tende a contribuir para situações de equilíbrio e responsabilidade fiscal. Dos 25 municípios da amostra, quatro (Brusque, Tubarão, Navegantes e Laguna) apresentaram índice superior a 1, o que aponta que os valores empenhados superaram a arrecadação no ano de 2011.

Para analisar a relação entre as variáveis estudadas foram realizados testes de correlação e análise de covariância, com a utilização do programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) versão 17.0. As variáveis foram submetidas a testes de normalidade, cujos resultados são apresentados na Tabela 3, a seguir.

Tabela 3 – Testes de normalidade das variáveis

	<i>Kolmogorov-Smirnov^a</i>		<i>Shapiro-Wilk</i>	
	<i>Statistic</i>	<i>Sig.</i>	<i>Statistic</i>	<i>Sig.</i>
<i>pop2010</i>	0,231	0,001	0,733	0,000
<i>Ifgf</i>	0,124	0,200	0,971	0,670
<i>irf_cnm</i>	0,132	0,200	0,942	0,165
<i>transp_fisc</i>	0,215	0,004	0,911	0,032
<i>ac_prev_rec_tot</i>	0,114	0,200	0,947	0,214
<i>ac_prev_rec_cor</i>	0,093	0,200	0,958	0,375
<i>ac_prev_rec_cap</i>	0,281	0,000	0,658	0,000
<i>ac_prev_rec_transf_cor</i>	0,087	0,200	0,969	0,614
<i>ac_prev_rec_transf_cap</i>	0,228	0,002	0,785	0,000
<i>auton_financ</i>	0,147	0,170	0,918	0,047
<i>ac_fix_desp_tot</i>	0,095	0,200	0,969	0,622
<i>ac_fix_desp_cor</i>	0,185	0,027	0,876	0,006
<i>ac_fix_desp_cap</i>	0,192	0,018	0,889	0,011
<i>cober_desp_rec</i>	0,108	0,200	0,970	0,633

Fonte: Elaboração dos autores. Dados tabulados na pesquisa (2013).

Foram realizados os testes de normalidade de *Kolmogorov-Smirnov* e *Shapiro-wilk*. Esse último é mais indicado para pequenas amostras. Como algumas variáveis

passaram pelo teste de normalidade e outras não, optou-se por realizar as versões paramétrica (*Pearson*) e não paramétrica (*Spearman*) dos testes de correlação.

O coeficiente de correlação é uma medida da intensidade da relação entre duas variáveis, que varia de 0 a 1, sendo mais próximo de 1, maior será a correlação entre as variáveis. Porém, a existência de correlação não implica que um causa o outro. Em uma análise de correlação, pode-se dizer que duas variáveis *x* e *y* estão correlacionadas, mas não que *x* causa *y* ou que *y* causa *x*. Na média eles simplesmente estão relacionados ou associados um com o outro.

A Tabela 4 a seguir apresenta o resultado do teste de correlação do indicador de responsabilidade fiscal *ifgf* com as variáveis consideradas no estudo. Os testes de correlação de *Pearson* e *Spearman* foram executados para verificar a correlação entre o *ifgf*, a população e variáveis representativas dos pilares da LRF: planejamento e transparência.

Tabela 4 – Testes de correlação do *ifgf* com as demais variáveis

	<i>Pearson</i> Correlation	<i>Sig.</i> (2-tailed)	<i>Spearman's</i> <i>rho</i>	<i>Sig.</i> (2-tailed)
<i>Ifgf</i>	1,00000		1,00000	
<i>inf_cnm</i>	0,45200	0,02338**	0,51400	0,00856*
<i>pop2010</i>	-0,10379	0,62150	0,10385	0,62132
<i>transp_fisc</i>	0,03997	0,84954	-0,02072	0,92168
<i>ac_prev_rec_tot</i>	0,37360	0,06583***	0,40200	0,04618**
<i>ac_prev_rec_cor</i>	0,28998	0,15970	0,33692	0,09957***
<i>ac_prev_rec_cap</i>	0,42500	0,03412**	0,24769	0,23257
<i>ac_prev_rec_transf_cor</i>	0,26199	0,20582	0,26538	0,19980
<i>ac_prev_rec_transf_cap</i>	-0,07174	0,73327	-0,06540	0,75612
<i>auton_financ</i>	0,48400	0,01422**	0,35692	0,07987***
<i>ac_fix_desp_tot</i>	0,12407	0,55459	0,11231	0,59301
<i>ac_fix_desp_cor</i>	0,26761	0,19591	0,22692	0,27535
<i>ac_fix_desp_cap</i>	0,27580	0,18205	0,25923	0,21082
<i>cober_desp_rec</i>	-0,24855	0,23090	-0,15541	0,45820

Nota: Significância: * 1%, ** 5% e *** 10%.

Fonte: Elaboração dos autores. Dados tabulados na pesquisa (2013).

Em relação ao teste paramétrico de correlação, observa-se que o *ifgf* apresentou correlação positiva e significativa com as variáveis acurácia na previsão da receita total, acurácia na previsão da receita de capital e autonomia financeira. A população do município e as variáveis acurácia na previsão das receitas de transferência de capital e cobertura de despesas com receitas apresentaram relação negativa, mas não significativa. As demais variáveis não apresentaram relação significativa.

Quanto submetido ao teste não paramétrico de *Spearman*, o *ifgf* indicou correlação positiva e significativa com as variáveis acurácia na previsão da receita total, acurácia na previsão da receita corrente e autonomia financeira. As variáveis transparência fiscal, acurácia na previsão das receitas de transferência de capital e cobertura de despesas com receitas apresentaram relação negativa, mas não significativa. As demais variáveis não apresentaram relação significativa.

A Tabela 5 a seguir apresenta o resultado do teste de correlação do indicador de responsabilidade fiscal *irf_cnm* com as variáveis consideradas no estudo. Por sua vez, o *irf_cnm* também foi submetido aos testes de correlação de *Pearson* e *Spearman* sua correlação com a população e variáveis representativas dos pilares da LRF: planejamento e transparência.

Tabela 5 – Testes de correlação do *irf_cnm* com as demais variáveis

	<i>Pearson</i> Correlation	<i>Sig.</i> (2-tailed)	<i>Spearman's</i> <i>rho</i>	<i>Sig.</i> (2-tailed)
<i>Ifgf</i>	0,4520	0,0234**	0,51400	0,00856*
<i>irf_cnm</i>	1,0000		1,00000	
<i>pop2010</i>	-0,2564	0,2159	0,00885	0,96651
<i>transp_fisc</i>	-0,3245	0,1135	-0,27619	0,18141
<i>ac_prev_rec_tot</i>	0,3923	0,0524***	0,37676	0,06339***
<i>ac_prev_rec_cor</i>	0,3403	0,0960***	0,31133	0,12980
<i>ac_prev_rec_cap</i>	0,1860	0,3735	0,28670	0,16468
<i>ac_prev_rec_transf_cor</i>	0,3050	0,1382	0,27978	0,17558
<i>ac_prev_rec_transf_cap</i>	0,3907	0,0535***	0,10393	0,62105
<i>auton_financ</i>	0,0686	0,7444	0,10545	0,61592
<i>ac_fix_desp_tot</i>	0,0934	0,6571	0,12546	0,55015
<i>ac_fix_desp_cor</i>	0,1841	0,3783	0,10506	0,61722
<i>ac_fix_desp_cap</i>	0,0497	0,8133	0,15855	0,44906
<i>cober_desp_rec</i>	0,6060	0,0013*	-0,67900	0,00019*

Nota: Significância: * 1%, ** 5% e *** 10%.

Fonte: Elaboração dos autores. Dados tabulados na pesquisa (2013).

Em relação ao teste paramétrico de correlação, observa-se que o *irf_cnm* apresentou correlação positiva significativa com as variáveis acurácia na previsão da receita total, acurácia na previsão da receita corrente, acurácia na previsão das receitas de transferência de capital e cobertura de despesas com receitas; a população do município e a variável transparência fiscal apresentaram relação negativa, mas não significativa. As demais variáveis não apresentaram relação significativa.

No que tange ao teste não paramétrico de *Spearman*, o *irf_cnm* apresentou relação positiva significativa somente com a variável acurácia na previsão da receita total; a variável cobertura de despesas com receitas apresentou relação negativa e significativa. As demais variáveis não apresentaram relação significativa.

A Tabela 6, identificada, a seguir, foi estruturada com o objetivo de apresentar um resumo comparativo dos resultados dos testes de correlação para os dois indicadores de responsabilidade fiscal (*ifgf* e *irf_cnm*) com as variáveis representativas de transparência e planejamento.

Tabela 6 – Resumo dos testes de correlação

	<i>ifgf</i>		<i>irf_cnm</i>	
	<i>Pearson</i>	<i>Spearman</i>	<i>Pearson</i>	<i>Spearman</i>
<i>pop2010</i>	N.N.S.	P.N.S.	N.N.S.	P.N.S.
<i>transp_fisc</i>	P.N.S.	N.N.S.	N.N.S.	N.N.S.
<i>ac_prev_rec_tot</i>	P.S.	P.S.	P.S.	P.S.
<i>ac_prev_rec_cor</i>	P.N.S.	P.S.	P.S.	P.N.S.
<i>ac_prev_rec_cap</i>	P.S.	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.
<i>ac_prev_rec_transf_cor</i>	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.
<i>ac_prev_rec_transf_cap</i>	N.N.S.	N.N.S.	P.S.	P.N.S.
<i>auton_financ</i>	P.S.	P.S.	P.N.S.	P.N.S.
<i>ac_fix_desp_tot</i>	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.
<i>ac_fix_desp_cor</i>	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.
<i>ac_fix_desp_cap</i>	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.	P.N.S.
<i>cober_desp_rec</i>	N.N.S.	N.N.S.	P.S.	N.S.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2013).

Nota: N.N.S.: correlação negativa não significativa; N.S.: correlação negativa significativa;

P.N.S. = correlação positiva não significativa; P.S. = correlação positiva significativa.

Da Tabela 6, destaca-se que a variável acurácia na previsão da receita total (*ac_prev_rec_tot*) apresentou correlação positiva significativa em todos os casos, enquanto todas as variáveis de acurácia na fixação de despesa não apresentaram correlação significativa com nenhum dos indicadores de responsabilidade fiscal.

Salienta-se que, embora não tenha apresentado significância estatística, a transparência fiscal indicou relação negativa com os índices de responsabilidade fiscal. Essa verificação sinaliza a possibilidade de existência de *trade-off* entre parâmetros para avaliar responsabilidade na gestão fiscal.

Destaca-se que os dois índices de responsabilidade apresentaram relação positiva e significativa entre si; embora se destinem a avaliar uma mesma realidade, esses índices têm apresentado diferenças nas correlações com as variáveis representativas dos pilares da LRF: planejamento e transparência.

A Tabela 7 a seguir apresenta a matriz de covariância entre as variáveis consideradas no estudo. A covariância entre duas variáveis aleatórias é uma medida estatística do grau para o qual as duas variáveis se movem juntas. A covariância captura o quanto uma variável fica diferente da sua média quando a outra variável ficar diferente da sua média. Um valor de covariância positivo indica que as variáveis tendem a se moverem juntas; e um valor negativo sinaliza que as variáveis tendem a se moverem em direções opostas.

Tabela 7 – Matriz de covariância

	ifgf	irf_cnm	transp_fisc	ac_prev_rec_tot	ac_prev_rec_cor	ac_prev_rec_cap	ac_prev_rec_transf_cor	ac_prev_rec_transf_cap	auton_financ	ac_fix_desp_tot	ac_fix_desp_cor	ac_fix_desp_cap	cober_desp_rec
ifgf	0,0086												
irf_cnm	###	0,0013											
transp_fisc	0,0006	-0,0019	0,0261										
ac_prev_rec_tot	0,0070	0,0029	-0,0019	0,0409									
ac_prev_rec_cor	0,0049	0,0022	-0,0036	0,0361	0,0327								
ac_prev_rec_cap	0,0250	0,0043	0,0268	0,0833	0,0727	0,4015							
ac_prev_rec_transf_cor	0,0033	0,0015	-0,0068	0,0192	0,0181	0,0540	0,0185						
ac_prev_rec_transf_cap	-0,0034	0,0072	-0,0128	0,0553	0,0499	0,1207	0,0374	0,2570					
auton_financ	0,0049	0,0003	0,0087	0,0003	-0,0013	0,0186	-0,0038	-0,0172	0,0119				
ac_fix_desp_tot	0,0016	0,0005	0,0037	0,0197	0,0179	0,0538	0,0103	0,0364	-0,0008	0,0182			
ac_fix_desp_cor	0,0018	0,0005	-0,0015	0,0084	0,0076	0,0187	0,0067	0,0125	-0,0003	0,0058	0,0051		
ac_fix_desp_cap	0,0062	0,0004	0,0075	0,0335	0,0304	0,1178	0,0196	0,0585	-0,0008	0,0301	0,0106	0,0593	
cober_desp_rec	-0,0010	-0,0010	0,0004	-0,0015	-0,0006	0,0016	0,0010	-0,0029	-0,0012	0,0002	0,0005	0,0011	0,0019

Fonte: Elaboração dos autores, a partir dos dados da pesquisa (2013).

Os resultados da matriz de covariância corroboram as análises feitas a partir da análise de correlação de que a média do *ifgf* se move de positivamente, mas com força incipiente, quando se alteram as médias das variáveis consideradas, exceto para as variáveis acurácia na previsão das receitas das transferências de capital e cobertura de despesas com receitas, que apresentaram sinal negativo.

Por sua vez, a variação na média do *irf_cnm* ocorre na mesma direção (positiva) da variação da média dos indicadores considerados, com exceção para as variáveis transparência fiscal e cobertura de despesas com receitas, que apresentaram direção negativa. Ressalta-se que nenhuma das variáveis se destacou em relação à magnitude da variação média dos indicadores *ifgf* e *irf_cnm*. A matriz de covariância indica ainda que as médias dos indicadores *ifgf* e *irf_cnm* se movem na mesma direção, mas com força ínfima. Esse resultado pode ser associado às diferenças nas metodologias de cálculo dos indicadores.

Por fim, a variável representativa da dimensão controle (*pp_tc*) que se refere ao parecer prévio emitido pelo tribunal de contas sobre as prestações de contas dos gestores não apresentou variabilidade mínima que justificasse a sua inclusão na análise, como fator relacionado aos indicadores de gestão fiscal responsável. Conforme pode ser verificado no Apêndice desse texto, apenas um município obteve parecer desfavorável pela aprovação das contas relativas ao exercício de 2011, emitido pelo Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. Isso indica inicialmente que, embora os municípios estudados não tenham apresentados indicadores perfeitos de gestão fiscal responsável, têm conseguido elaborar prestações de contas adequadas aos critérios e parâmetros de análise daquele tribunal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo identificar a relação entre responsabilidade fiscal responsável fundamentada em limites e gestão fiscal responsável, sob a perspectiva do planejamento, transparência e controle, considerando municípios de grande e médio porte do Estado de Santa Catarina. A amostra da pesquisa foi composta por 25 municípios, entre os mais populosos do Estado, com dados do exercício de 2011. A análise dos dados foi elaborada a partir de estatísticas descritivas e análise bivariada (correlação e covariância).

Mesmo depois de mais de uma década de aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, continua atual o desafio de definir critérios ou parâmetros de avaliação de seus efeitos, principalmente nos mecanismos de gestão dos municípios, que são os entes federados com menor acesso a recursos.

Os indicadores de equilíbrio fiscal têm revelado situações heterogêneas, as quais podem ser compreendidas de modo mais adequado a partir das características dos municípios e também pela análise dos princípios que a LRF dispôs como pilares de uma gestão fiscal responsável.

Os resultados indicaram que os municípios catarinenses considerados na amostra apresentaram bons resultados nos indicadores de responsabilidade fiscal (*ifgf* e *irf_cnm*), calculados com base no cumprimento dos limites legais. Em relação ao pilar da transparência fiscal, verificou-se uma divulgação média reduzida, em que os municípios têm disponibilizado pouco mais de 50% das informações requeridas pela lei. No que tange à acurácia na previsão de receitas na Lei Orçamentária, verificou-se que os municípios arrecadaram, em média, 108,9% das receitas previstas (receita subestimada no orçamento); por sua vez, a acurácia na fixação de despesas indica que os municípios empenharam 72,81% das despesas fixadas (despesa superestimada no orçamento). A autonomia financeira dos municípios da amostra apresentou-se bastante reduzida, com média de 39,8% de arrecadação própria. O índice médio de cobertura das despesas com receitas (0,9546) indica que, em geral, os municípios da amostra não empenharam despesas sem cobertura de receita arrecadada, o que tende a contribuir para situações de equilíbrio e responsabilidade fiscal.

Em relação aos testes de correlação, tem-se que: somente a variável acurácia na previsão da receita total apresentou correlação positiva significativa com os dois indicadores de responsabilidade fiscal (*ifgf* e *irf_cnm*); as variáveis representativas de acurácia na fixação de despesa não apresentaram correlação significativa com nenhum dos indicadores de responsabilidade fiscal; a transparência fiscal indicou relação negativa, mas não significativa com os índices de responsabilidade fiscal, o que pode sinalizar a possibilidade de *trade-off* entre parâmetros para avaliar responsabilidade na gestão fiscal. A variável autonomia financeira apresentou correlação positiva significativa com o *ifgf* e não significativa com o *irf_cnm*. E a variável cobertura das despesas com receitas apresentou correlação positiva significativa apenas com o *irf_cnm*; os dois indicadores de responsabilidade fiscal (*ifgf* e *irf_cnm*) apresentaram relação positiva significativa entre si, porém foram constatadas diferenças nas correlações com as variáveis representativas dos pilares da LRF: planejamento e transparência.

A análise da matriz de covariância indicou que, em geral, as médias dos indicadores de gestão fiscal considerados na pesquisa se movem na mesma direção das variáveis representativas da execução do planejamento; em relação à variação média da variável transparência fiscal, a direção da variação média dos indicadores de responsabilidade fiscal apresentou sinais opostos.

A variável representativa da dimensão controle, relativa ao parecer prévio emitido pelo tribunal de contas sobre as prestações de contas dos gestores, não apresentou variabilidade mínima que justificasse a sua inclusão na análise, como fator relacionado aos indicadores de gestão fiscal responsável.

Como contribuição para pesquisas futuras, sugere-se propor alternativas para avaliação dos pilares da gestão fiscal responsável disposto na LRF, elaborar estudos comparativos entre municípios de estados diferentes e aumentar o período de pesquisa para verificar o comportamento dos indicadores ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ALESINA, A.; HAUSMANN, R.; HOMMES, R. STEIN, E. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. **Journal of Development Economics**, 2, p. 253-273, 1999.

ALESINA, A.; PEROTTI, R. Fiscal discipline and the budget process. **American Economic Review**, 2, p. 401-407, 1996.

ANDRADA, A. C. D.; BARROS, L. C. O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 77, n. 4, p. 53-75, out./dez. 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm >. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. **Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Lei de crimes de responsabilidade fiscal. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10028.htm >. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm >. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a criação de “homepage” na “Internet”, pelo Tribunal de Contas da União, para divulgação dos dados e informações que especifica. Disponível em: < www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9755.htm >. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Regimento interno do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, XLV, 1. Brasília: TCU, jan. 2012.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: < www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em: 14 jul. 2013.

Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). **Internal Control – Integrated Framework – 2011**. Disponível em: < www.coso.org/documents/Internal%20Control-Integrated%20Framework.pdf >. Acesso em: 14 jul. 2013.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C.; SILVA, L. M.; MACEDO, M. A. S. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, jan./fev.2012.

DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 1.173-1.196, jul./ago., 2011.

DHOLAKIA, A. Measuring Fiscal Performance of States: An Alternative Approach. **Economic and Political Weekly**, 31, pp. 3.421-3.428, July-August, 2005.

DINIZ, J. A.; RIBEIRO FILHO, J. F.; LIBONATI, J. J.; FRAGOSO, A. R. Controle Interno na Administração Pública Municipal: aplicação da análise discriminante para modelar uma congruência com o controle externo. **Anais do 4º Seminário de USP de Contabilidade e Controladoria**. São Paulo: FEA/USP, 2004.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GLEICH, H. Budget Institutions and Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries. **Working Paper Series**, n. 215. European Central Bank, February 2003. Disponível em: < www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp215.pdf >. Acesso em: 14 jul. 2013.

GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R. **Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão**: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios. Brasília: ESAF, 2007. Disponível em: < www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_TN/XIIIPremio/conteudo_catalogos_pr12.html >. Acesso em: 20 Jan. 2013.

GOMES FILHO, A. B. O desafio de implementar uma gestão pública transparente. **Anais do X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Santiago, Chile: CLAD, 2005.

HAGEN, J. V. Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. **The Economic and Social Review**, v. 33, n. 3, p. 263-284, 2002.

_____. Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. **Economic papers**, p. 1-79, October 1992.

HAGEN, T. P.; VABO, S. I. Political Characteristics, Institutional Procedures and Fiscal Performance: Panel Data Analyses of Norwegian Local Governments, 1991-1998. **European Journal of Political Research**, p. 43-64, 2005.

HALLERBERG, M.; HAGEN, J. V. Electoral Institutions, cabinet negotiations, and budget deficits within the European Union. **CEPR Discussion Paper, 1555**. London: Center for Economic Policy Research, 1997.

HEALD, D. Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. **Public Administration**, 4, p. 723-759, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Disponível em: < www.ibge.gov.br >. Acesso em: 14 jul. 2012.

ICERMAN, R. C.; SINASON, D. H. Government accountability to the public: the dynamics of accountability in the U.S. **Public Fund Digest**, 1, p. 64-80, 1996.

INTOSAI, Organisation of Supreme Audit Institutions. **Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector**, 2004. Disponível em: < www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf > . Acesso em: 14 jul. 2013.

JANNUZZI, P. D. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 5. ed. Campinas: Editora Alínea, 2012.

KERCHEs, C.; PERES, U. D. Lei de responsabilidade fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da LRF nos municípios brasileiros. In: CUNHA, A.; AQUINO, L.; MEDEIROS, B. **Estado, instituições e democracia: república**, v. 1, p. 213-248. Brasília: IPEA, 2010.

KIM, P. S.; HALLIGAN, J.; CHO, N.; OH, C. H.; EIKENBERRY, A. M. Toward participatory and transparent governance: report on the Sixth Global Forum on Reinventing Government. **Public Administration Review**, n. 6, p. 646-654, Nov./Dec. 2005.

MARQUES, J. R. **Introdução à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2009.

MATIAS – PEREIRA, J. **Finanças Públicas**. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

MELLO, C. A. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

MUSGRAVE, R. A. On Measuring Fiscal Performance. **The Review of Economics and Statistics**, 2, p. 213-220, May 1964.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar nº 101/2000: Entendendo a Lei de responsabilidade fiscal**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

PAIVA, C. P.; ZUCCOLOTTO, R. Índice de transparência fiscal das contas públicas dos municípios obtidos em meios eletrônicos de acesso público. **Anais do XXXIII Encontro da ANPAD**. São Paulo: ANPAD, 2009.

SACRAMENTO, A. R.; PINHO, J. A. Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana de Salvador. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2004.

SILVA, D. S. **Guia contábil da Lei de Responsabilidade Fiscal: para aplicação nos municípios**. 2 ed. Brasília/São Paulo: CFC/Instituto Ethos, 2000.

SILVA, M. C. **Demonstrações contábeis públicas: indicadores de desempenho e análise**. São Paulo: Atlas, 2012.

SMITHIES, A. Conceptual framework for the program budget. In: NOVIC, David (editor). **Program budgeting: Program and Analysis and the Federal Budget**. Harvard University Press, 1967.

VELASCO, A. Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. **Journal of Public Economics**, v. 76, n. 1, p. 105-125, April 2000.

Balço da transparência na Administração Pública brasileira entre 1993 e 2013

Bruno Martins Moutinho

Professor da Universidade da Amazônia e Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia, Tecnólogo em Processamento de Dados pelo Centro de Ensino Superior do Pará, Especialista em Direito da Tecnologia da Informação pela Universidade Gama Filho e Mestre pela Universidade de São Paulo. E-mail: bruno.moutinho@gmail.com

Elói Martins Senhoras

Professor de graduação e de programas de mestrado da Universidade Federal de Roraima, nas áreas de economia e políticas públicas. Bacharel em Ciências Econômicas e em Ciência Política, especialista, mestre, doutor e pós-doutorando em Ciências Jurídicas. Coordenador-orientador do Núcleo de Tributos e Receitas (NTR), na edição de 2013, do Grupo de Pesquisa em Finanças Públicas (GFPF) da Escola de Administração Fazendária (ESAF). E-mail: eloisenhoras@gmail.com

Resumo

O presente artigo discute os principais marcos normativos que impactaram na transparência na Administração Pública ao longo de 20 anos, entre 1993 e 2013, com o objetivo de se fazer um balanço evolutivo. A pesquisa foi estruturada por meio de um método dedutivo de natureza exploratória que toma como referência uma revisão integrativa de literatura sobre transparência a fim de se apreender por meio de um estudo comparativo sobre quais são as principais dimensões teóricas e quais delas foram incorporadas nos marcos legais brasileiros. Com base nessas discussões, subsídios são fornecidos para uma apreensão crítica da transparência, tanto pelo ponto de vista teórico, quanto pelo ponto de vista fenomenológico, de maneira a desvelar os avanços e os desafios persistentes no país.

Palavras-chave

Administração Pública. Legislação. Revisão Integrativa. Transparência.

Abstract

This article discusses the main normative frameworks impacting on transparency in the public administration over 20 years between 1993 and 2013 in order to make an evolutionary

panorama. The research has been structured through a deductive method of exploratory nature taking as reference an integrative review of the literature related to transparency through a comparative study that aims to bring some insights about what are the major theoretical dimensions and which of them were incorporated into the Brazilian legal frameworks. Based on these discussions subsidies have been provided for a critical apprehension of transparency by a theoretical point of view, as well as by a phenomenological point of view with the intention revealing progress and persistent challenges into the country.

Keywords

Public Administration. Integrative Review. Legislation. Transparency.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 considera o direito à informação como parte dos direitos individuais, assim dispõe o art. 5º, inciso XXXIII: “o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade”, tal direito constitui um princípio básico do controle social.

Qualquer pessoa tem o direito subjetivo de obter acesso às contas públicas sem ser questionado o porquê e para que se pretende conhecer tais informações. No entanto, para que o cidadão possa exercer efetivamente esse direito, é necessário que a Administração Pública disponibilize informações e que, independentemente do seu nível de conhecimento, possa exercer o seu direito de interferir e fiscalizar as ações públicas.

O fornecimento de informações pela Administração Pública à sociedade é

conhecido como princípio da transparência. No Brasil, a transparência é um dever da Administração Pública e um direito do cidadão, e esse princípio está disposto em vários atos normativos. O presente artigo tem como objetivo fazer um balanço da transparência na administração pública entre 1993 e 2013.

Com base nessas discussões, o artigo aborda os principais marcos sobre o assunto no período, tratando os aspectos do conceito de transparência por meio de uma revisão integrativa, bem como realizando um acompanhamento da evolução legislativa, especialmente: Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Acesso a Informação, Lei de Transparência Fiscal e finalmente com a Lei Complementar nº 141/2012.

Quadro 1 – Principais normas incrementais na construção da transparência estatal

Lei nº 8.666/1993	Lei de Licitações e Contratos (LLC)	Tratou-se de um relevante marco normativo, surgido antes da Reforma Administrativa do estado, que trouxe avanços de transparência nas compras públicas entre as partes envolvidas e no próprio controle interno, externo e social.
Lei Complementar nº 101/2000	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Obriga divulgação via internet de documentos de acompanhamento da gestão fiscal: Anexos de Política Fiscal, Metas Fiscais e Riscos Fiscais; Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e Relatório de Gestão Fiscal.
Portaria nº 6/2006 do MEC	Instituição do SIOPE	O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) coleta, processa e dissemina o acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
Lei Complementar nº 131/2009	Lei da Transparência (LT)	Complementa a LRF ao obrigar os órgãos públicos federais, estaduais e de municípios com mais de 50 mil habitantes a publicar informações orçamentárias detalhadas na internet, por meio de Portais da Transparência.
Lei 12.527/2011	Lei de Acesso à Informação (LAI)	Obriga qualquer órgão da Administração Pública a publicar informações de interesse público de maneira acessível na internet, bem como estabelecer prazos para o atendimento de demandas e perguntas dos cidadãos.
Lei Complementar 141/2012	Transferência de Recursos para a Saúde	Dispõe sobre valores mínimos a serem aplicados pelos entes federativos em ações e serviços públicos de saúde. Estabelece critérios de rateio dos recursos de transferidos à saúde, bem como as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas.

Fonte: Elaboração dos autores, com base nas leis supracitadas.

Com embasamento nessas discussões, a pesquisa desenvolvida foi estruturada por meio de uma abordagem qualitativa e exploratória, cuja finalidade aplicada à realidade

se manifestou por meio de uma revisão integrativa de literatura, a qual propiciou um fundamento teórico-conceitual para a comparação da transparência por meio da evolução de legislações específicas.

Ao tomar os presentes procedimentos metodológicos, o artigo foi construído em três seções, de maneira que a primeira trata da transparência segundo os marcos teóricos, em que será apresentada uma revisão integrativa do conceito na Administração Pública; a segunda seção mostra os marcos legislativos de transparência e, finalmente, como últimas considerações, um quadro resumo dos aspectos de transparência e a legislação correlata é apresentado à guisa de conclusão.

2 TRANSPARÊNCIA SEGUNDO MARCOS TEÓRICOS

Para realização do levantamento dos marcos teóricos, optou-se pela revisão integrativa, um método específico que resume o passado da literatura, com o objetivo de traçar uma análise sobre o conhecimento já construído em pesquisas anteriores sobre um determinado tema (WHITTEMORE; KNAFL, 2005).

A revisão integrativa tem como objetivo fornecer uma compreensão mais abrangente de um fenômeno particular, possibilitando um estudo amplo acerca do tema pesquisado (BROOME, 2000). Este tipo de análise trata sobre um determinado objeto conforme a ótica de diferentes autores e em distintos momentos (MENDES; SILVEIRA; GALVÃO, 2008).

Quadro 2 – Seis etapas para a elaboração da revisão integrativa

ETAPAS	1a	Identificação do tema e seleção da hipótese ou questão da pesquisa
	2a	Estabelecimento dos critérios de inclusão e exclusão de estudos/amostragem ou busca na literatura, definição das bases de dados e realização da seleção dos estudos
	3a	Definição das informações a serem extraídas dos estudos selecionados
	4a	Avaliação dos estudos incluídos na revisão integrativa
	5a	Interpretação dos resultados
	6a	Apresentação da revisão/síntese do conhecimento, onde deve ser feito um resumo das evidências disponíveis

Fonte: Elaboração dos autores com base em Mendes et al. (2008) e Whittemore e Knafl (2005).

Tal revisão teve como tema a Transparências na Gestão Pública e como questão norteadora: “como se define, junto à literatura nacional, transparência na gestão pública?” Nesse sentido, foram realizadas pesquisas nos sítios de periódicos da CAPES e Google Acadêmico. Para realização da busca, foram utilizadas as seguintes Palavras-chave: “Transparência na Gestão Pública”; “Transparência Fiscal” e “Transparência na Administração Pública”.

Consideraram-se como critérios de inclusão os seguintes: produções científicas publicadas nos últimos vinte anos (1993 a 2013), em língua portuguesa, disponíveis na íntegra em formato de artigo científico ou de monografia, além de ter sido citada pelo menos 10 vezes em outros artigos, buscou-se também incluir artigos em períodos próximos aos marcos legislativos.

Foram localizadas 9.830 produções no total. Depois do refinamento, foi feita a leitura de 83 resumos. Desses, 11 produções foram relevantes, visto que atenderam aos critérios de inclusão. Assim, se efetuou a leitura do trabalho na íntegra, utilizando-os para constituir as discussões desse trabalho.

Quadro 3 – Aspectos da transparência fiscal

Variáveis identificadas	%	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]
Compreensibilidade das informações	100											
Publicidade – Acesso público a informação	90,91											
Exercício do controle social	72,73											
Informações relevantes – utilidade para decisão	36,36											
Credibilidade das instituições públicas	27,27											
<i>Accountability</i>	36,36											
Transparência ativa	27,27											
Transparência passiva	18,18											
Qualidade da informação	18,18											
Informações mínimas	18,18											
Definição clara de funções e responsabilidades	18,18											
Nota bibliográfica [1] FMI (2007); [2] Christopoulos (2011); [3] Hoch, Rigui e Silva (2013); [4] Cruz, Silva e Santos (2009); [5] Cavalcante (2008); [6] Maia (2010); [7] Filgueiras (2011); [8] Neto et al. (2009); [9] Luque e Silva (2004); [10] Matias-Pereira (2002); [11] Pires (2010). Fonte: Elaboração dos autores com base na literatura supracitada.												

A partir dos artigos selecionados, foi possível perceber que o conceito de Transparência na Gestão Pública não é único e vários termos são recorrentes. O objetivo foi analisar tais termos e buscar um conceito de transparência fundamentado naqueles mais citados. Por isso, optou-se por dar enfoque nos aspectos do conceito de transparência que cada artigo tratava, como se pode visualizar no *box* seguinte. A porcentagem foi feita com base na quantidade de artigos selecionados para o estudo e os aspectos foram listados em ordem decrescente de porcentagem.

De acordo com a leitura dos artigos previamente identificados, verificou-se uma ampla relevância conceitual de transparência, mas também uma acentuada diferença interpretativa, a qual não se resume apenas a aspectos quantitativos, mas principalmente de aspectos qualitativos, os quais são expressos pelo detalhamento de 11 dimensões.

Box 1 – Dimensões teóricas sobre a transparência valorizadas na literatura

Compreensibilidade das informações: a transparência só pode ser efetiva se as informações disponibilizadas forem compreensivas para os cidadãos, com vistas a um efetivo controle social. Apenas esse aspecto foi citado em todos os artigos selecionados, mostrando a sua importância. A responsabilidade primária da compreensibilidade das informações é do órgão que divulga. As dificuldades começam pelo linguajar tecnicista empregado nas informações. A Administração Pública possui vocabulário próprio, às vezes, muito distante do vocabulário de um cidadão médio, por exemplo, expressões, como restos a pagar, dotação, contingenciamento, liquidado, pago, elemento de despesa, empenho, entre outras, colocam-se como obstáculos básicos ao entendimento dos resultados proporcionados pela transparência.

Publicidade – Acesso público a informação: a transparência na gestão pública é um conceito mais amplo que o de publicidade. Isso porque uma informação pode ser pública, mas não transparente. A transparência implica uma informação pública, relevante, confiável, tempestiva e compreensível. Além disso, o acesso público implica evitar o uso de meios restritivos para acesso, como, por exemplo, o Diário Oficial. Assim, deve-se dar preferência aos meios mais fáceis de serem consultados, como a internet.

Exercício do controle social: o objetivo principal da transparência deve ser um efetivo controle social por parte dos cidadãos, mas nem todos os trabalhos tratam sobre esse fato. Alguns tratam a transparência como se fosse um fim em si mesmo, mas não é. A transparência deve ter um objetivo último: o controle social.

Informações relevantes – utilidade para decisão: as informações divulgadas devem ser aquelas relevantes para a tomada de decisão. Pouco importa que, em nome da transparência, um órgão divulgue todas as informações disponíveis, o que acaba dificultando a transparência, visto que dificulta também o entendimento pelo excesso de informação. O ideal seria a divulgação apenas das informações relevantes.

Credibilidade das instituições públicas: em regra, quanto mais transparente a instituição, maior a sua credibilidade.

Accountability: é um termo que não tem uma única definição, mas segundo o IBGC (2004), trata-se de uma obrigação dos agentes da governança corporativa, os quais têm de prestar contas de sua atuação a quem os elegeram, além de responder integralmente por todos os atos que praticarem no exercício dos respectivos mandatos. A transparência é fundamental dentro do conceito de *accountability*, uma vez que permite ao governo prestar contas e aos cidadãos verificarem como anda a atuação do governo, tanto no sentido da eficiência como no da legalidade.

Transparência ativa: é aquele tipo em que a instituição divulga as informações sem pedido específico. Essa transparência normalmente acontece nos sítios dos órgãos públicos, por meio das informações sobre as contas públicas, por exemplo. Mas, normalmente, a transparência ativa acontece tão somente a partir das informações mínimas previstas pela lei.

Transparência passiva: é quando o órgão público presta informações solicitadas por um cidadão em particular. Vale ressaltar que os órgãos públicos podem não atender à solicitação quando ela se tratar de informações sigilosas.

Qualidade da informação: a informação correta é tão importante quanto uma informação compreensível e relevante para tomada de decisões. Devem-se evitar informações incorretas, incompletas e desatualizadas.

Informações mínimas: como no Brasil, a Administração Pública é composta por vários entes: União, estados, municípios e Distrito Federal. É imprescindível que se estabeleçam padrões mínimos de publicação de informações, uma vez que cada ente pode ter um entendimento diferente a respeito do que publicar ou não.

Definição clara de funções e responsabilidades: não basta dizer que tipo de informação deve ser transparente. Deve-se deixar claro também quem é o responsável pela divulgação das informações e quais as consequências da não divulgação.

Fonte: Elaboração dos autores com base nos artigos da revisão integrativa.

Com fundamentação nos aspectos mais citados, pode-se dizer que uma gestão pública transparente tem como principais características o acesso público às informações compreensíveis e relevantes para todo o cidadão com vistas ao exercício do controle social.

Registra-se que a transparência não se limita a um contexto de permissão de acesso a dados, mas, antes, abre possibilidade para todo cidadão obter e interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre qualquer assunto da gestão pública, ressaltados os sigilosos.

De um modo geral, a transparência deve caracterizar todas as atividades realizadas pelos gestores públicos, de maneira que os cidadãos tenham acesso e compreensão daquilo que os gestores governamentais têm realizado a partir do poder de representação que lhes foi confiado (CRUZ; SILVA; SANTOS, 2009).

Definidos os parâmetros de transparência na gestão pública a partir da revisão integrativa, é necessário analisar os principais marcos legais da transparência, a fim de se identificar qual a sua natureza fenomenológica no Brasil e propriamente quais são os eixos de focalização normativa.

3 TRANSPARÊNCIA SEGUNDO MARCOS NORMATIVOS

No Brasil, a transparência é considerada uma pilastra-mestre da Administração Pública que se deriva do princípio constitucional da publicidade, embora seja mais amplo do que a publicidade, uma vez que uma informação pode ser pública, mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível ao cidadão em seu dia a dia.

Por mais que a publicidade esteja vinculada apenas à divulgação de informação, ser transparente tem um significado além do simples ato de divulgar as informações, pois a transparência se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e como forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle da sociedade, além de ser um dos princípios básicos de governança (IBGC, 2004).

3.1 TRANSPARÊNCIA EM CONTRATOS

A União detém competência para editar normas gerais a respeito de licitações e contratos (art. 22, XXVII, da Constituição Federal). Nesse sentido, foram editadas duas leis de normas gerais regulamentando o art. 37 da CF, a Lei nº 8.666/1993 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos de 1993 e a Lei nº 10.520/2002, que criou o pregão, modalidade aplicável à Administração Direta e Indireta de todos os entes federativos e de quaisquer dos Poderes. Vale ressaltar que ambas as leis foram alteradas pela Lei nº 12.349/2010.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, determinando a obrigatoriedade da realização de licitações para aquisição de bens e serviços, definindo as formas ou modalidades que estas devem ser realizadas, em função do valor dos bens e serviços. Por sua vez, a Lei nº 10.520/2002 institui, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns.

Um dos princípios da Licitação Pública é a publicidade. Nesse sentido, todos os atos da Administração Pública devem ser públicos para permitir que os cidadãos fiscalizem os entes, que acompanhem os processos licitatórios, evitando assim qualquer tipo de crime contra a Administração Pública.

É a própria Lei nº 8.666/1993 que trás em seu texto a regulamentação no art. 3, § 3º, de que a licitação não será sigilosa, mas antes deve possuir natureza pública e acessível aos cidadãos todos atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

A transparência na Lei nº 8.666/1993 é feita em, basicamente, quatro pontos. No primeiro, previsto no art. 34, os órgãos e as entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais e tais registros deverão ser amplamente divulgados e estar permanentemente aberto aos interessados.

O segundo ponto está previsto no art. 21. Para que possa ser assegurada a transparência no processo licitatório, os editais de licitação são publicados em Diário Oficial e em jornal de grande circulação para as modalidades: concorrência, tomada de preços, concurso, leilão e pregão. Já para a modalidade convite, basta apenas afixação do convite em local apropriado.

O terceiro ponto previsto no art. 39 dispõe sobre a obrigatoriedade de uma audiência pública, sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 vezes o limite previsto na própria lei. Nesse caso, os interessados terão acesso a todas as informações pertinentes e a se manifestarem.

Finalmente, o quarto ponto previsto no art. 16 trata da divulgação das compras feitas pelos entes, especificando a identificação do bem comprado, o seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação.

Esses quatro pontos são fundamentais para um efetivo controle. Primeiro porque garante que todos que satisfaçam as condições preestabelecidas possam participar das licitações, tanto pelo cadastro prévio, quanto pela ampla divulgação da licitação. E, segundo, existe um controle *a posteriore*, no qual as compras realizadas podem ser efetivamente avaliadas.

Para a Lei nº 10.520/2002, a transparência ocorre basicamente por convocação dos interessados, como disposto no art. 4º da Lei que “a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial ou em jornal de circulação local ou por meios eletrônicos”. Além disso, dispõe que cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei nº 9.755, que trata da dispõe sobre a criação de *homepage* na internet.

Um marco importante para essas leis foi a criação do *site* www.transparencia.gov.br. Nele estão divulgadas as licitações do governo federal publicadas a partir de 1º de janeiro de 2005, classificadas de acordo com a situação em que se encontram. As informações são obtidas do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais do Governo Federal (SIASG). Depois dele, diversos estados e municípios criaram o próprio portal da transparência.

Além dessas duas leis gerais, existem outras específicas que tratam de procedimentos licitatórios. A Lei nº 9.472/1997 – Lei Geral de Telecomunicações – criou uma modalidade de licitação denominada consulta (art. 54). Para as demais agências reguladoras, a possibilidade de uso dessa modalidade está prevista no art. 37 da Lei nº 9.986/2000. A consulta destina-se à aquisição de bens e serviços não comuns, excetuadas obras e serviços de engenharia civil.

O art. 55 da Lei nº 9.472/1997, inciso VII, dispõe que “as regras procedimentais assegurarão adequada divulgação do instrumento convocatório, prazos razoáveis para o preparo de propostas, os direitos ao contraditório e ao recurso, bem como a transparência e fiscalização”. Porém, não estabelece critérios específicos de transparência e fiscalização, portanto tais critérios devem ser aqueles dispostos nas Leis Gerais.

Seguindo com as normas específicas, a Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS) segue um procedimento licitatório simplificado constante de regulamento aprovado pelo Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998, fundamentado na previsão do art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Tal procedimento trata pouco de transparência, afirmando apenas que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis a todos os interessados os atos de seu procedimento. Porém, é possível a redução do prazo de publicação do edital, mediante despacho fundamentado da Diretoria, desde que essa providência seja considerada necessária pela urgência da contratação.

Além da PETROBRAS e das Agências Reguladoras, as entidades do denominado Sistema “S” não estão obrigadas a seguir as disposições da Lei nº 8.666/1993. O Sistema “S” compreende entidades de natureza privada que desempenham funções de natureza pública no interesse de categorias profissionais, como o SESC, o SESI e o SENAI.

Contudo, as entidades do Sistema S. devem observar, em seus regulamentos, os princípios da Administração Pública, entre eles, a publicidade. As normas gerais

sobre licitações serão observadas pelas entidades do Sistema “S” quando houver ausência de regra específica no regulamento próprio da entidade, ou quando esse regulamento contrariar os princípios gerais da Administração Pública ou os princípios específicos relativos a licitações.

Além de normas específicas para algumas entidades, existem precisões de normas específicas relacionados a objetos. A primeira é a Lei nº 12.232/2010, que dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A inovação dessa lei garante a transparência na prestação dos serviços, pois ela exige que as informações sobre a execução do contrato, com os nomes dos fornecedores de serviços especializados e veículos, serão divulgadas em sítio próprio aberto para o contrato na rede mundial de computadores, garantido o livre acesso às informações por quaisquer interessados (art. 16). Além disso, as agências são obrigadas, a partir da lei, a manter por, no mínimo, cinco anos, a contar do fim da execução do contrato, o acervo comprobatório dos serviços prestados, inclusive com as peças produzidas.

Outra norma específica sobre licitações relacionada ao objeto é o regime diferenciado de contratações públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462/2011, o qual é aplicável exclusivamente às licitações e aos contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA) 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, bem como é aplicável às obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais citados. Além disso, a Lei nº 12.688/2012 incluiu ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no RDC.

A lei menciona, como objetivos do RDC, isonomia e estímulo à competitividade entre os licitantes; eficiência nos contratados a serem celebrados; busca da melhor relação entre custo e benefício para a Administração Pública e inovação tecnológica. A opção pela aplicação dessa lei deverá ser expressa no instrumento convocatório, e acarretará a exclusão da Lei nº 8.666/93, exceto algumas disposições que estão expressas na própria Lei nº 12.462/2011.

O RDC contempla, essencialmente, normas sobre licitações. Embora, a principal inovação no âmbito das contratações seja a contratação integrada, essa lei significou um retrocesso em relação à transparência, quando comparada com a Lei nº 8.666/93, que dispunha que todos os atos de seu procedimento são públicos e acessíveis ao público.

Por sua vez, o RDC dispõe que será dada ampla publicidade aos procedimentos licitatórios, ressalvadas as hipóteses de informações cujo sigilo seja imprescindível à

segurança da sociedade e do estado, muito embora a lei não trate de que informações são sigilosas, ficando ao arbítrio do governante.

Outro aspecto importante é a previsão do art. 6º, no qual, como regra, o orçamento possuirá caráter sigiloso e será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno, mas não à população, e apenas se constar do instrumento convocatório o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação.

3.2 TRANSPARÊNCIA EM GESTÃO FISCAL

Segundo a Constituição Federal, tem o dever de prestar contas, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. A forma dessa prestação de contas é estabelecida pela Lei Complementar nº 101/00 – intitulada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei nº 4.320/64 que tratam dos procedimentos de normatização das finanças públicas, estabelecendo normas de gestão financeira e patrimonial da Administração Direta e Indireta, bem como condições para a instituição e o funcionamento de fundos.

A transparência fiscal está prevista nos arts. 48, 48-A e 49 da Lei Complementar nº 101 (atualizada pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009). O art. 48 é regulamentado pelo Decreto nº 7.185 do Presidente da República, de 27 de maio de 2010, e pela Portaria nº 548 do Ministro da Fazenda, de 22 de novembro de 2010.

A LRF foi recentemente alterada pela Lei Complementar nº 131, com o acréscimo de novos dispositivos, a fim de determinar a publicidade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Além de prever a adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle que atenda a padrão mínimo de qualidade a ser estabelecido pelo Poder Executivo Federal.

A edição da LRF em 2000 teve como objetivo regulamentar os art. 163, 165, 167 e 169 da Constituição Federal, iniciando um novo regime de administração dos recursos públicos, denominado de Gestão Fiscal Responsável, capaz de garantir a continuidade do equilíbrio das contas públicas, tendo como base quatro pilares: o planejamento, o controle das contas públicas, responsabilização e a transparência.

De um lado, o primeiro pilar, que é o planejamento, o suporte técnico à gestão fiscal, por meio de mecanismos operacionais, como o Plano Plurianual (PPA), exigência constitucional e não da LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária (LOA). Mediante esses instrumentos, existem condições objetivas de programar e executar a peça orçamentária, além de atuar no sentido do alcance de objetivos e metas prioritárias.

De outro lado, encontra-se o segundo pilar, o controle, o qual é capaz de tornar efetivo e factível a lei, fiscalizando a direção da atividade administrativa para que ocorra em conformidade com as normas, *vis-à-vis* ao terceiro pilar, a responsabilidade, impondo ao gestor público o cumprimento da lei, sob pena de responder por seus atos e sofrer as sanções inseridas na própria LRF e em outros diplomas legais, como disposto no art. 73 da LRF.

Por último, o quarto pilar refere-se à transparência, objeto do presente trabalho, o qual, na forma como prevista pela LRF, afina-se com as modificações estruturais introduzidas pela Reforma Administrativa (Emenda Constitucional nº 19/1998). Assim, a transparência como princípio da gestão fiscal responsável pressupõe a publicidade e a compreensibilidade das informações.

Pela ótica da LRF, não se pode falar em gestão pública responsável sem transparência. O princípio da transparência é pressuposto básico e mesmo intrínseco à noção de gestão fiscal responsável. Dessa forma, procurar-se-á demonstrar a razão pela qual o princípio é instrumento fundamental na manutenção e na disciplina dos gastos públicos.

A Lei Complementar nº 101/2000, que dispõe sobre a Responsabilidade Fiscal, também realiza, direta ou indiretamente, o princípio da transparência administrativa, porquanto obriga os administradores públicos não só a emitirem declarações de responsabilidade como também a permitirem o acesso público a essas informações (TABORDA, 2002, p. 244-245).

Nesse sentido, a LRF assenta-se no binômio transparência e responsabilidade. A responsabilidade está prevista na LRF no art. 11: “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da federação”. Para que se possa alcançar e manter o equilíbrio fiscal apresenta-se a ideia de que a transparência ajuda no controle e na fiscalização da destinação de recursos pelas dotações orçamentárias. A transparência seria o meio mais seguro de auxílio ao controle da gestão fiscal.

Por sua vez, a transparência é um mecanismo de controle social, diz respeito à instituição da necessidade de relatórios a serem produzidos pelos gestores, além da obrigatoriedade de sua ampla divulgação, para um efetivo controle da sociedade sobre a gestão do dinheiro público. São, assim, instrumentos de transparência da gestão fiscal, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária, o relatório de gestão fiscal e suas versões simplificadas.

A transparência na gestão fiscal é tratada na Lei como um princípio de gestão, que tem por finalidade, entre outros aspectos, franquear ao público acesso a informações relativas às atividades financeiras do Estado e deflagrar, de forma clara e previamente estabelecida, os procedimentos necessários à divulgação dessas informações (CRUZ et al., 2001, 183).

Já no art. 1º da LRF dispõe que: “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente”. A transparência acontece principalmente pela participação popular, possibilitando um amplo acesso público de todas as informações pertinentes ao regime de administração de recursos públicos. Isso é fundamental, uma vez que a participação popular depende fortemente da transparência das ações governamentais e das contas públicas, pois sem informações as decisões são prejudicadas.

Para Vignoli (2002), a LRF introduz no Brasil o real entendimento do significado de transparência da gestão fiscal. Para o autor, como tem sido comum a simples prática da publicação dos atos oficiais, das leis relativas aos orçamentos e dos relatórios exigidos pela legislação vigente, restringindo-se, na maioria das vezes, ao mínimo necessário, a utilização do termo transparência no texto da LRF evidencia o desejo de estabelecer com rigor a distinção entre o termo utilizado e aquilo que a prática tem referendado.

Na LRF, a transparência tem uma seção específica no capítulo da Transparência, Controle e Fiscalização, a qual não apenas se tornou regulamentada nos arts. 48 e 49 da LRF, mas também sofreu significativas transformações em função do advento da Lei Complementar nº 131/2009.

O art. 48 dispõe que os planos, os orçamentos e as leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Dessa forma, quando a LRF se refere à transparência coloca-se à disposição da sociedade mecanismos como: a) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; b) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e c) adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

O art. 48 é regulamentado pelo Decreto nº 7.185 do Presidente da República, de 27 de maio de 2010, que definiu o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle no âmbito de cada ente da Federação. E pela Portaria nº 548 do Ministro da Fazenda, que estabeleceu os requisitos mínimos de contabilidade e de segurança do sistema integrado de administração financeira e controle utilizado no âmbito de cada ente da Federação, adicionais aos previstos no referido decreto.

Para efeito da LRF, consideram-se instrumentos de transparência: *i*) os planos, os orçamentos e a lei de diretrizes orçamentárias; *ii*) as prestações de contas e o

respectivo parecer prévio; *iii*) Relatório Resumido da Execução Orçamentária e a sua versão simplificada; *iv*) Relatório de Gestão Fiscal e a sua versão simplificada.

A prestação de contas anual tem seu conteúdo, no âmbito do Poder Executivo Federal, orientado por Normas de Execução da Controladoria-Geral da União, em atendimento ao Tribunal de Contas da União (TCU), abrangendo o Relatório de Gestão, as Demonstrações Contábeis e o parecer da unidade de auditoria interna, entre outros documentos.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal são exigidos pela LRF em seus arts. 52 a 55. Cada um é composto por uma série de demonstrativos contábeis elaborados em conformidade com orientação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda.

O art. 48-A trata mais especificamente sobre pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Nesse caso, qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a despesas e receitas.

Em relação às despesas, devem ser disponibilizados todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado.

Quanto à receita pública, também será dada transparência do lançamento e do recebimento de todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de recursos extraordinários. Mesmo a lei se referindo apenas à execução orçamentária e financeira, o cidadão tem direito de acesso a todos os procedimentos que concretizam a aquisição ou prestação de serviços, desde o procedimento licitatório até o conhecimento do favorecido pelo pagamento.

A LRF também possibilita a consulta e a apreciação das contas dos governantes, ao dispor no art. 49 que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Além de estabelecer parâmetros para a prestação de contas.

Nota-se que o art. 31, §3º, da Constituição dispõe que: “As contas dos municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”. O dispositivo da LRF é mais amplo do que o previsto na Constituição e vale para todos os entes, aumentando o acesso do público a tais demonstrativos para todo o ano.

Ainda nessa discussão, faz-se necessário destacar que além da seção específica, indicada no capítulo da Transparência, Controle e Fiscalização, a LRF dispõe de outros mecanismos de transparência, os quais são identificados, respectivamente, nos arts. 8º, 67 e 73.

O art. 8, §4º, dispõe que até o fim dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão mista permanente de senadores e deputados (§ 1º do art. 166 da Constituição) ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Por sua vez, o art. 67 da presente lei determina a divulgação de análises, estudos e diagnósticos sobre o acompanhamento e a avaliação da política e da operacionalidade da gestão fiscal, de maneira contínua, a fim de estruturar um padrão de construção da transparência no longo prazo.

Já o art. 73 dispõe que um amplo número de *stakeholders*, como um cidadão, partido político, associação ou sindicato, é parte legítima para denunciar ao respectivo Tribunal de Contas e ao órgão competente do Ministério Público o descumprimento das prescrições estabelecidas na LRF.

Desse modo, pode-se afirmar que a transparência na LRF está consubstanciada num ciclo composto de três momentos distintos. O primeiro estabelece que a transparência da gestão fiscal será assegurada por meio da participação popular e da realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão dos planos, LDO e orçamentos.

O segundo momento é a determinação de que os instrumentos de transparência da gestão fiscal serão objetos de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, principalmente pela internet, uma vez que, esses instrumentos só podem servir de instrumentos de um controle social com a devida publicação e garantia da acessibilidade ao público.

Tal determinação ainda é complementada com a constante no art. 49, que trata da obrigatoriedade de que as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo fiquem disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

O terceiro momento, também relacionado a controle, trata-se da obrigatoriedade de realização de audiências públicas quadrimestrais, as quais devem ser realizadas pelo Poder Executivo para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais estabelecidas. Essas audiências devem ser realizadas até o fim dos meses de maio, setembro e fevereiro nas casas do Poder Legislativo (art. 9º, §4º).

3.3 TRANSPARÊNCIA EM INFORMAÇÃO

Dispõe a Constituição Federal no art. 5, inciso XXXIII, que “- todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Para regular tal acesso, foi publicada a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), que garante ao cidadão o acesso amplo a qualquer documento ou informação produzidos ou custodiados pelo estado que não tenham caráter pessoal e não estejam protegidos por sigilo. De cumprimento obrigatório para todos os entes governamentais, essa Lei produz um grande impacto na gestão pública e, a partir de agora, a regra é a publicidade e o sigilo exceção.

A LAI estabelece que órgãos e entidades públicas devem divulgar, independentemente de solicitações, informações de interesse geral ou coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal. Isto deverá ser feito por intermédio de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet, embora os municípios com população menor a 10.000 habitantes sejam dispensados da divulgação na internet.

É importante ressaltar que a própria lei estabelece parâmetros mínimos daquilo que deve ser divulgado (art. 8º, § 1º), além de estabelecer parâmetros mínimos para a divulgação obrigatória na internet (art. 8º, § 3º). Esse fato é um avanço da lei, visto que vários órgãos devem cumprir as determinações da lei, a mesma dispõe sobre a uniformização da divulgação das informações.

Um ponto inovador na LAI foi o estabelecimento do Procedimento de Acesso a Informação, que estabelece as regras para o pedido de acesso por qualquer interessado (art. 10), e que o órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível e, não sendo possível o acesso imediato em no máximo 20 dias, o pedido deverá ser atendido (art. 11), tendo inclusive a possibilidade de recurso, caso o pedido não seja atendido.

O art. 12 dispõe que o serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados. Tal artigo é de constitucionalidade duvidosa, uma vez que essa descrição se encaixa no conceito de tributo, mais especificamente taxa de serviço, que tem regulamentação própria pelo Código Tributário Nacional.

O art. 21 dispõe que não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais e que o tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito

à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

Fundamentada na regra que a informação é pública e o sigilo é a exceção, a lei estabeleceu todos os critérios para uma informação ser considerada como sigilosa, estabelecendo a classificação da informação quanto ao grau e prazos de sigilo (art. 23 e 24), a proteção e o controle das informações sigilosas (art. 25 e 26), além dos procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação (art. 27 a 30).

O capítulo V da LAI trata das condutas ilícitas que ensejam responsabilidades dos agentes públicos, além de prever as respectivas sanções e ainda dispor que a pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público estará sujeita às sanções estabelecidas no art. 33.

A LAI foi um grande avanço para a transparência na Gestão Pública, uma vez que estabeleceu a transparência como regra, surgindo a necessidade de passar da cultura do sigilo para a cultura da transparência. Tal mudança cultural é longa e exige tanto a reestruturação dos processos e rotinas, quanto a compreensão de cada agente público da importância da transparência para a sociedade da qual ele faz parte e passe a adotá-la em seu dia a dia.

3.4 TRANSPARÊNCIA SOCIAL

A Constituição estabelece que União, estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar valores mínimos em ações e serviços públicos de saúde (§2º e §3º do art. 198) e em educação (art. 212 e art. 60 do ADCT). Com os objetivos de dar transparência e visibilidade sobre a aplicação dos recursos públicos nessas áreas, o governo criou dois sistemas de informações sobre orçamentos públicos, um para cada área: Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS) e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

a) Pilastra da Saúde (SIOPS)

A Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, foi publicada com a finalidade de regulamentar o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, estados, Distrito Federal e municípios em ações e serviços públicos de saúde.

Tal lei dispõe sobre a definição das ações e dos serviços públicos de saúde, e quais os recursos mínimos que cada ente deve aplicar em saúde. De um lado, a União deve aplicar no mínimo o valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual (Art. 5º). De outro lado, os estados e o Distrito Federal devem aplicar 12% da sua receita em ações e serviços públicos de saúde, por sua vez, os municípios e o Distrito Federal devem aplicar 15% da sua receita.

Mais além de uma perspectiva quantitativa de pisos alocativos para recursos aplicados na área da saúde, observa-se a relevância do capítulo IV da referida lei, o qual trata de uma perspectiva qualitativa sobre a Transparência, a Visibilidade, a Fiscalização e o Controle estabelecendo no art. 31:

Art. 31. Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:

I – comprovação do cumprimento do disposto nesta Lei Complementar;

II – Relatório de Gestão do SUS;

III – avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da Federação.

Parágrafo único. A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde.

O art. 39 dispõe sobre o registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações. Tal registro eletrônico deve ser feito no Sistema de Informação sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS).

Embora a Lei Complementar nº 141/2012 disponha que o SIOPS deve ser o sistema para registro eletrônico das informações, ele existe desde 2000, constituindo um instrumento para o acompanhamento do cumprimento do dispositivo constitucional que determina aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

Desde 2002, o demonstrativo de despesa com saúde do Relatório Resumido de Execução Orçamentária previsto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, passou a ser gerado no SIOPS com base nos dados informados pelos entes federados. Além de sua elaboração, o sistema disponibiliza diversos tipos de consultas, relatórios e indicadores.

É importante ressaltar que as consultas, os relatórios e os indicadores estão disponíveis para consulta por qualquer cidadão no Portal Saúde (<http://portalsaude.saude.gov.br/>). Por exemplo, o sistema disponibiliza o Demonstrativo da Saúde que integra o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e visa aferir a aplicação do limite mínimo estabelecido no § 3º do art. 198 da Constituição Federal, incluído pela EC nº 29/2000, e regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012.

Os dados contidos no SIOPS têm natureza declaratória e buscam manter compatibilidade com as informações contábeis, geradas e mantidas pelos estados e municípios, além de conformidade com a codificação de classificação de receitas e

despesas, definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF).

O SIOPS constitui importante instrumento para a gestão pública em saúde, pois a partir das informações sobre recursos alocados no setor, há subsídios para a discussão sobre o financiamento e planejamento do SUS, além de um efetivo controle social pela transparência das informações.

b) Pilastra da Educação (SIOPE)

Tanto a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que nos arts. 68 a 77 da regulamentação o art. 212 da Constituição Federal, quanto a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecem percentuais mínimos que cada ente deve investir na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Com o objetivo possibilitar controle público sobre o quanto os governos investem efetivamente em educação pública, a Portaria nº 6 do Ministério da Educação, de 20 de junho de 2006, criou o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

O SIOPE é um sistema eletrônico, via internet, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que viabiliza a coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes às receitas e despesas totais segundo níveis e modalidade de ensino, da União, estados, Distrito Federal e municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

Entre os objetivos do sistema, redefinidos pela Portaria nº 844 do Ministério da Educação, de 8 de julho de 2008, estão: assegurar transparência e publicidade à gestão dos recursos públicos destinados à educação, incrementando os mecanismos de controle legal e social. Tal objetivo está mais detalhado no manual do usuário do sistema anexo à citada portaria:

O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle legal e social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, contribuindo, desta forma, para dar maior efetividade e eficácia às despesas públicas em educação e, em última instância, para melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado.

O sistema apresenta como principais características o caráter declaratório das informações prestadas pelos entes da federação, além da necessidade de atualização permanente; realização de cálculo automático dos percentuais mínimos aplicados

em manutenção e desenvolvimento de ensino e a necessária correspondência entre as informações declaradas no sistema com os demonstrativos contábeis publicados pelos entes da federação.

O art. 2º dessa portaria estabelece que os Poderes Executivos dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de acordo com suas respectivas competências, serão responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas no SIOPE, porém as informações prestadas não serão utilizadas pelo Ministério da Educação para fins de controle e não elidem os entes da prestação de contas aos órgãos competentes.

O sistema conterà os dados consolidados das receitas totais e das despesas realizadas por todas as esferas do governo, de acordo com as disposições da LRF, além de mostrar os recursos vinculados à educação organizados segundo o nível de ensino e natureza. Todas as informações declaradas são públicas com acesso pela internet sem a necessidade de senhas.

Desse modo, compreende-se que o SIOPE é um importante instrumento de garantia da transparência e de acompanhamento e controle da sociedade dos gastos realizados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, uma vez que produz indicadores de eficiência e eficácia por meio de uma adequada gestão dos recursos públicos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apoiando-se em indicadores objetivos que avaliam o nível de transparência no país, na percepção subjetiva do brasileiro e em uma série de estudos políticos, observa-se uma clara indicação da existência de um padrão difuso e sistêmico de corrupção na vida pública e privada do país.

Em termos de marcos legais, a Constituição Federal de 1988 trouxe a vanguarda do princípio de publicidade e, em decorrência disso, a noção de transparência,¹ não obstante não tenham sido criadas leis complementares que viessem regulamentá-los adequadamente, o que implicou a ausência de uma materialidade de ações para a participação da sociedade civil ou para o combate à corrupção.

Segundo o art. 5, inciso XXXIII da Constituição Federal, “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, o que somente é possível por meio da efetivação de um direito subjetivo público derivado do princípio de publicidade com conteúdo tanto *erga omnes* quanto *erga partes*, que possibilite o desenvolvimento da transparência estatal.

¹ No Brasil, a transparência é considerada uma pilastra-mestre da gestão fiscal responsável que se deriva do princípio constitucional da publicidade. Todavia, a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade. Isso porque uma informação pode ser pública mas não ser relevante, confiável, oportuna e compreensível ao cidadão em seu dia a dia (VIEIRA, 2011).

Apesar da noção jurídica da transparência jamais ter saído de pauta, existem evidências que demonstram que o problema de sua institucionalização material não tem sido enfrentado de maneira firme e resolutiva, o que propicia um amplo raio de manobra para ações corruptivas, por meio de redes de interesses e anéis burocráticos, que ficam fora das vistas do controle da sociedade civil.

Desse modo, a transparência na Administração Pública pode ser identificada por diferentes níveis de gradação, os quais podem ser incrementados por meio do desenvolvimento de mecanismos institucionais de comunicação, publicidade e proximidade, pilares que buscam construir os alicerces para a quebra da distância social entre políticos e *policymakers*, bem como para o acesso a informações e para conhecimento dos sentidos das decisões e ações públicas (ANTUNES, 1993).

Embora a transparência na Administração Pública seja identificada como uma maneira de fortalecer a *res pública* e a própria democracia, ainda são tímidas as iniciativas de sua materialização, motivo pelo qual se torna propícia a discussão sobre quais são as principais ações e leis que buscam reverter esta inércia e corroboram para avanços institucionais para o país.

Conforme Matias-Pereira (2004), a materialização institucional da noção legal da transparência passa a ser engendrada, embora, com evolução truncada ao longo do tempo até os dias atuais, apenas, com a reforma gerencial da gestão pública, propiciada pelo extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) (1995-1998) e com eventuais repercussões assíncronas sobre os três poderes republicanos, em especial devido ao baixo impacto e retardo nos Poderes Legislativo e Judiciário, em comparação ao que ocorreu com o Poder Executivo.

Embora os casos de corrupção sejam concentradamente encontrados no Poder Executivo, em razão de seu tamanho institucional e de volume de recursos destinado à implementação das políticas públicas, fica claro que pelo fato de a reforma gerencial tê-las afetado preponderantemente, não é por acaso que os seus indicadores de transparência e controle social são muito superiores aos Poderes Legislativo e Judiciário, que ainda são muito fechados.

Mais além dos problemas da falta de vontade política, entre os problemas para o avanço da transparência na Administração Pública brasileira, identifica-se a ausência de uma política de estado para a materialização principiológica, haja vista a descontinuidade trazida por diferentes políticas governamentais, as quais são implementadas de maneira rarefeita e em descompasso com os avanços em outros países.

Entre as poucas novas leis surgidas por iniciativa legislativa ou executiva, com um conteúdo normativo que busca construir potencializar a transparência no Brasil, observa-se a relevância de medidas pontuais, de caráter permanente, institucionalizados de controle social desde a década de 1990, por meio da ampla divulgação de informações que abrem a caixa-preta da Administração Pública.

Essas leis editadas e que constroem os mecanismos de transparência procuram abrir a caixa-preta da Administração Pública de maneira *ex ante* ao surgimento de problemas, tal como um procedimento de biópsia, por meio de processo abertos, participativos e transparentes, em tempo real, que se assentam no fortalecimento do tripé controle interno/externo/social e que buscam substituir um modelo ineficiente de controle *ex post*, baseado em um padrão de autópsia.

Em primeiro lugar, a Lei nº 8.666/93, conhecida como Lei de Licitações e Contratos (LLC), foi originada com o intuito de instituir normas para a Administração Pública nessa temática, de maneira a regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o que permitiu o desenvolvimento de maior agilidade contratual, transparência e controle democrático por parte de licitantes, pessoas físicas e jurídicas.

Por um lado, surgem instrumentos normativos na LLC que procuram assegurar ao órgão público a escolha da melhor proposta em termos de qualidade e preço, ao mesmo tempo em que o obriga a zelar pelo uso mais eficiente de recursos quando adquire bens ou contratos serviços. Por outro, a LLC possibilita ao cidadão acompanhar as licitações, visto que passa a ter a sua disposição acesso a informações sobre o andamento das licitações, as quais devem ser classificadas conforme a situação em que se encontram.

A contribuição da transparência licitatória e contratual trazida pela Lei nº 8.666/93 reside no seu regramento, o qual está relacionado a aspectos como capacidade técnica e econômico-financeiro do licitante, ou qualidade e valor do objeto, haja vista que as compras passam a ser realizadas sob critérios que garantem não somente eficiência e rapidez, mas também maior transparência nos processos de contratação dos bens e serviços adquiridos pela Administração Pública (TORMEM et al., 2007).

Em segundo lugar, a Lei Complementar nº 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), surgiu com o objetivo de desenvolver um responsável equilíbrio intertemporal fiscal da Administração Pública, por meio de quatro pilares – planejamento, transparência, controle e responsabilização – que buscam uma gestão pública programada, atrelada a metas, claras e abertas a mecanismos de controle e de prevenção de riscos.

Editados para regulamentar os arts. 163, 165, 167 e 169 da Constituição Federal, os marcos normativos da LRF têm como fundamento a noção de transparência, como pedra de toque do Direito Orçamentário e Financeiro na carta magna, pois ela possui a função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas e maior fiscalização das contas públicas por órgãos competentes de controle interno e externo e mais amplamente pela própria sociedade.

Conforme Motta (2006) e Senhoras (2010), a despeito de existir um aspecto de contenção gerencial do endividamento na Administração Pública, a maior relevância

da LRF reside no seu papel de acessibilidade e publicização ampla via internet de importantes instrumentos de gestão fiscal, como as leis orçamentárias, as prestações de contas, os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, uma vez que potencializa a garantia de transparência nos gastos por meio do acesso e controle social.

Em terceiro lugar, a Lei Complementar nº 131/09, conhecida como Lei da Transparência, implementou um incrementalismo jurídico à LRF por justamente acrescentar três dispositivos legais ao art. 48, os quais passam a determinar a disponibilização, em tempo real, de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira, em termos de receitas e despesas, bem como outros detalhamentos pertinentes, de todos os órgãos dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, conforme pode ser observado pela redação original:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União (LC 131, 2009).

O surgimento de portais de transparência e de sanções para aquele ente federativo que não disponibilizar informações detalhadas e atualizadas na internet são os exemplos dos avanços mais significativos trazidos pela Lei Complementar nº 131/09, uma vez que criam tanto um *enforcement* institucional para a publicização de informações detalhadas, quanto meios para a Administração Pública atuar permanentemente com transparência.

Em quarto lugar, a Lei nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), entrada em vigor em 16 de maio de 2012, tratou-se de um marco legal, fruto de *benchmarking* de um amplo movimento com adesão internacional de países, que procura abrir a caixa-preta da Administração Pública por meio de amplo acesso e publicização de ações.

Embora a LAI obrigue órgãos públicos federais, estaduais e municipais dos três Poderes a oferecerem informações consideradas não sigilosas, quando solicitadas por qualquer cidadão, observa-se que desde a sua implementação, apenas o Poder Executivo Federal criou regulamentações específicas e está mais avançado com estruturas específicas nos órgãos para disponibilização de informações solicitadas.

A experiência da LAI em outros países revelou que ela se trata de uma ferramenta extremamente avançada para o controle social do estado, podendo mudar de forma

profunda as relações entre estado e sociedade, o que sugere otimismo para o Brasil, não obstante seja registrada a falta de uma campanha governamental mais efetiva para incentivar a fiscalização cidadã, o retardo ou mesmo aversão institucional dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como a enorme dificuldade dos governos estaduais e, sobretudo, municipais para cumprir a nova legislação.

Com base na revisão integrativa e no levantamento dos marcos legais, previamente abordados sobre a transparência, pode-se elaborar um quadro comparativo entre os aspectos de transparência priorizados pela literatura e aqueles manifestados na legislação nacional por meio dos recortes contratual, fiscal e informacional, a fim de se identificar os hiatos existentes entre o ideal e o real.

Tomando como referência os marcos teóricos da revisão integrativa, sob uma perspectiva comparativa com as dimensões materializadas nos marcos legais brasileiros, verifica-se que a legislação ainda não atingiu um patamar satisfatório de transparência segundo a literatura, apenas em relação à obrigatoriedade da publicidade das informações, informações mínimas a serem divulgadas e definição clara das funções e responsabilidades. As três legislações básicas cumprem o que a literatura determina.

Quadro 4 – Marcos teóricos da transparência fiscal absorvidos pela legislação

<i>Dimensões da Transparência</i>	<i>Contratos</i>	<i>Fiscal</i>	<i>Informação</i>	<i>Social</i>
Compreensibilidade das informações				
Publicidade – Acesso público a informação				
Exercício do controle social				
Informações relevantes – utilidade para decisão				
Credibilidade das instituições públicas				
<i>Accountability</i>				
Transparência ativa				
Transparência passiva				
Qualidade da informação				
Informações mínimas				
Definição clara de funções e responsabilidades				

Fonte: Elaboração dos autores.

Em primeiro lugar, observa-se uma evolução em relação à transparência e aos marcos legislativos. A LLC (1993) é a que apresenta uma menor quantidade de aspectos da transparência, seguido da LRF (2000), LAI (2011) e Social (2012). Contudo, existe uma verdadeira evolução comparando as legislações, e cada lei apresenta uma evolução. O que mostra uma preocupação do legislativo em editar leis que favoreçam a transparência.

Dessa forma, o marco normativo que chega mais próximo de um conceito ideal de transparência é a transparência social, haja vista que os dois sistemas apresentados tem entre os objetivos fortalecer os mecanismos de controle legal e social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino e das ações voltadas à saúde.

Ademais, nota-se que tanto o SIOPE, quanto o SIOPS, apresentam entre seus objetivos a geração de indicadores para subsidiar a definição e a implementação de políticas públicas, sendo os únicos instrumentos que tratam de informações para subsidiar a tomada de decisões.

Quanto à LAI, ela trouxe uma inovação importante, qual seja: dispor claramente sobre transparência passiva, na qual qualquer cidadão pode solicitar informações que não estejam disponíveis em primeiro momento, atendendo demandas específicas dos cidadãos. Além disso, a LAI dispõe sobre o controle social e da transparência ativa, que já tinha sido tratada na LRF.

Tal problema é menor em relação ao SIOPE e ao SIOPS, uma vez que as informações de todos os entes estão em um mesmo lugar, e as informações são padronizadas, uma vez que os entes devem prestar informações em formulários padrões, aumentando com isso a disponibilidade e a qualidade das informações.

A principal evolução da LRF foi a transparência ativa, na qual a lei dispõe de um conjunto mínimo de informações para divulgação, além da realização de audiências públicas. Percebe-se, no entanto, que houve um grande avanço na legislação, mas na prática a dificuldade ainda existe, principalmente pela ausência ou pouca fiscalização, por exemplo, em busca em sítios de transparência se encontra informações incompletas e desatualizadas, *links* inexistentes, além da dificuldade em se achar a informação desejada.

A LLC foi a primeira lei a tratar sobre transparência, mas em um conceito mais de publicidade em si do que transparência, tanto que um dos princípios da Licitação Pública é a publicidade, dispondo que a licitação não será sigilosa e que todos os atos de seu procedimento são públicos, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Em segundo lugar, a partir do quadro comparativo, é possível apreender que na transparência fiscal existe uma série de situações que dificultam a transparência, por exemplo: relatórios elaborados exclusivamente para atendimento à legislação, demonstrando uma total falta de preocupação com os interesses e necessidades dos usuários.

Por um lado, um problema decisivo identificado na pesquisa está relacionado à utilização de meios restritivos para acesso, como publicação das contas públicas no Diário Oficial, sítios da internet com erro, além de informações incorretas, incompletas e desatualizadas. Por outro, percebe-se que a legislação acabou

guiando a literatura, depois da publicação da LRF, o que gerou uma convergência da literatura para apenas os aspectos apresentados pela Lei, ou seja, a gestão fiscal responsável se resumiu aos pilares da LRF: planejamento, controle, responsabilização e transparência. E a transparência se resumiu ao que a LRF dispunha.

Em terceiro lugar, para a LLC, a transparência que obriga o gestor público, ainda não é aquela que garanta o amplo controle social, embora seja, inegavelmente, um avanço, mesmo porque permite a qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento da licitação e mesmo impugnar os atos a ela relacionados, a exemplo do disposto no art. 15, que no § 1º, 2º e 3º estabelece o sistema de registro de preços e no § 6º permite a qualquer cidadão impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade com o preço vigente no mercado

De acordo com tais discussões prévias, evidencia-se que todas essas iniciativas normativas criadas nas últimas décadas e aceleradas desde a reforma administrativa do estado comportam-se como mecanismos de estímulo e pressão para uma mudança cultural na Administração Pública de um padrão fechado e identificado pela lógica patrimonialista em direção a um padrão mais aberto e com um viés gerencial.

De um lado, encontra-se a tradicional cultura estatal que foi sendo cristalizada por uma perspectiva patrimonialista, caracterizada pela apropriação do estado como patrimônio das elites governantes de natureza política e tecnoburocrática, por meio de uma lógica de privatização do público pelos interesses privados e sem uma correspondente prestação de contas. De outro, situa-se a nova cultura estatal, marcada por uma mudança gerencial na Administração Pública que se assenta, idealmente, no conceito de transparência administrativa e, materialmente, na prestação contas dos gastos públicos, na submissão ao controle externo e controle social, na ampla e detalhada divulgação das receitas e das despesas públicas, no acesso público aos planos, orçamentos e leis orçamentárias e contas públicas, bem como na liberação de informações em tempo real.

Conclui-se que a relevância desses marcos normativos desenvolvidos no Brasil, principalmente, após a reforma administrativa do estado, situa-se na institucionalização de mecanismos que permitem a construção de uma Administração Pública mais eficiente e aberta à sociedade civil, tal como uma “casa de vidro” que permite absorver a luz, bem como transparecer aos olhos dos cidadãos a sua lógica interna de organização e funcionamento.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, L. F. C. Mito e realidade da transparência administrativa. **Boletim da Faculdade de Direito**, v. 2, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998**. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 1º out. 2013.

_____. **Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 30 set. 2013.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Brasília: Planalto, 1964. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 4 out. 2013.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 22 set. 2013.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Brasília: Planalto, 1996. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 28 out. 2013.

_____. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997**. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 3 out. 2013.

_____. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Brasília: Planalto, 1997. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 25 set. 2013.

_____. **Lei nº 9.755, de 16 de dezembro de 1998**. Brasília: Planalto, 1998. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 27 set. 2013.

_____. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000**. Brasília: Planalto, 2000. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 19 set. 2013.

_____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Brasília: Planalto, 2002. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 26 ago. 2013.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de Junho de 2007**. Brasília: Planalto, 2007. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acessado em: 28 out. 2013.

_____. **Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 16 set. 2013.

_____. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 20 ago. 2013.

_____. **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 29 set. 2013.

_____. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Brasília: Planalto, 2011. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. **Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 29 set. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2001**. Brasília: Planalto, 2001. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Brasília: Planalto, 2009. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. **Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012**. Brasília: Planalto, 2012. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 28 out. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Portaria MEC nº 6, de 20 de junho de 2006**. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acessado em: 28 out. 2013.

_____. **Portaria MEC nº 844, 8 de julho de 2008**. Brasília: Planalto, 2006. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acessado em: 28 out. 2013.

_____. **Portaria MF nº 548, de 22 de novembro de 2010**. Brasília: Planalto, 2010. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 1º set. 2013.

BROOME, M. E. Integrative literature reviews for the development of concepts. In: RODGERS, B.; KNAFL, K. A. (Eds.). **Concept development in nursing: foundations, techniques and applications**. Philadelphia: W. B. Saunders Company, 2000.

CAVALCANTE, R. J. **Transparência do orçamento público brasileiro: exame dos documentos orçamentários da união e uma proposta de estrutura para o orçamento-cidadão**. II Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ESAF, 2008. Disponível em: < www.esaf.fazenda.gov.br >. Acesso em: 15 set. 2013.

CHRISTOPOULOS, B. **Índice de transparência e cidadania Fiscal: diagnóstico preliminar e proposta para os Estados brasileiros**. São Paulo: FGV, 2011. Disponível em: < www.nucleoestudosfiscais.com.br >. Acesso em: 11 set. 2013.

CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. **Transparência da gestão fiscal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do Estado do Rio de Janeiro**. **Anais do II Encontro de Administração da Informação**. Recife: ANPAD, 2009.

CRUZ, F. (Coord.). **Lei de responsabilidade fiscal comentada: Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. São Paulo: Editora Atlas, 2001.

FILGUEIRAS, F. Além da Transparência: Accountability e Política da Publicidade. **Revista Lua Nova**, n. 84, 2011.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Manual de Transparência Fiscal**. Washington, D.C.: IMF, 2007. Disponível <www.imf.org>. Acesso em: 9 set. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa**. São Paulo: IBGC, 2004.

HOCH, P. A.; RIGUI, L. M.; SILVA, R. L. Desafios à Concretização da Transparência Ativa na Internet, à Luz da Lei de Acesso à Informação Pública: análise dos portais dos tribunais regionais federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**, v. 1, n. 2, março, 2013.

LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3, 2004.

MAIA, L. Transparência e Controle Social, alicerces da boa governança. **Revista TCE-RJ**, v. 5, n. 1 e 2, janeiro/dezembro, 2010.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil. **Memórias del VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Portugal: CLAD, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. Reforma do Estado, Transparência e Democracia no Brasil. **Revista Acadêmica de Economia**, n. 26, junho, 2004.

MENDES, K. D. S; SILVEIRA, R. C. C. P; GALVÃO, C. M. Revisão integrativa: Método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Revista Texto e contexto**, v. 17, n. 4, 2008.

MOTTA, C. P. C. As leis de licitação e de responsabilidade fiscal em seus aspectos de transparência, controle e fiscalização. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 8, dezembro, 2006.

NETO, O. A. P.; CRUZ, F. ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, vol. 18, n. 1, 2009.

PIRES, V. A. **Transparência Orçamentária Municipal Via Internet (TOM Web) no Contexto do Revigoramento Democrático e Republicano: uma proposta**. III Prêmio SOF de Monografias. Brasília: ESAF, 2010. Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br>. Acesso em 25 set. 2013.

SENHORAS, E. M. Um balanço após dez anos de Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista IOB de Direito Administrativo**, v. 56, 2010.

TABORDA, M. G. O princípio da transparência e o aprofundamento dos caracteres fundamentais do direito administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, n. 230, 2002.

TORMEM, D. S.; METZNER, C. M.; BRAUM, L. M. S. Licitações e transparência na contabilidade pública. **Anais do XIV Congresso Brasileiro de Custos**. João Pessoa: ABC, 2007.

VIGNOLI, F. H. (Coord.). **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios**. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.

WHITTEMORE, R; KNAFL, K. The integrative review: updated methodology. **Journal of Advanced Nursing**, v. 52, n. 5, 2005.

Desafios na Terra Média: *commodities* e indústria no Brasil

Pedro Erik Carneiro

Doutor em Relações Internacionais e mestre em economia pela Universidade de Brasília (UnB). Foi professor visitante da University of Cambridge (Reino Unido) em 2009-2010. Atualmente, trabalha como analista de economia internacional da Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda. E-mail: pedro.erik@fazenda.gov.br

O autor agradece ao parecerista do artigo, Dr. Paulo Roberto de Almeida, por suas excelentes sugestões, e ao Dr. Felipe Hees, do Departamento de Defesa Comercial do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior, pela leitura e comentários. Deixa claro, no entanto, que a opinião, os erros ou as omissões do artigo são de sua inteira responsabilidade.

Resumo

Este artigo discute as exportações de commodities no Brasil e seus efeitos sobre a indústria nacional. Na introdução, a amplitude e a profundidade do tema serão debatidas, com ênfase na dependência relativa em relações às commodities entre os diversos países. Em seguida, é feita uma análise da balança comercial do Brasil e da importância e perspectivas do comércio brasileiro no mundo. Observou-se uma mudança estrutural ou, pelo menos, um aprofundamento de tendência já existente, na balança comercial após a crise de 2008. As exportações cresceram menos que as importações, em especial pela queda nas vendas de manufaturados e pelo aumento das importações de bens duráveis e não duráveis. A partir de 2011, os preços dos bens exportados pelo país começaram a cair, enquanto os dos bens importados se mantiveram. E houve uma concentração no comércio com a China. Há certo consenso internacional e doméstico de que as perspectivas para o comércio brasileiro não são promissoras ao se manter o modelo de desenvolvimento. Na terceira seção, a análise é focada especificamente no efeito das commodities brasileiras sobre a desindustrialização do país. Mostra-se que o empobrecimento da pauta de exportações é combinado com um processo de desindustrialização no país. Essa conjuntura é compartilhada por economistas de diversas correntes. Entre os culpados pela desindustrialização, certamente figura o ganho comercial das commodities dos últimos anos, que pode ter gerado a chamada “doença holandesa”, dentre outros fatores, como a elevação dos salários que prejudica mais fortemente a indústria. Diante do quadro da economia mundial no médio prazo, não se vislumbra mudança no perfil do comércio brasileiro. Em conclusão, o Brasil não gerou no passado e não há razão para supor que alcançará no futuro um

desenvolvimento sustentável com base no mercado mundial. O país deve olhar para seus desafios domésticos, o mercado internacional é bastante volátil para alavancar esse desenvolvimento.

Palavras-chave

Commodities. Desindustrialização. Desenvolvimento.

Abstract

This article raises the question whether the Brazilian exports of commodities have harm the national industry recently and what are the perspectives. In the introduction, it is presented the breadth and depth of the topic, with emphasis on the relative dependence on the commodity exports among diverse countries. Then, it shows an analysis of Brazil's trade balance and the importance and prospects of Brazilian trade in the world. It was observed a structural change, or at least a deepening of already existing trend, in the trade balance after the 2008 crisis. Exports rose less than imports, particularly by lower sales of manufactured goods and the increase in imports of durables and non-durables. From 2011 onwards, the prices of goods exported by the country began to fall, while those from imported goods presented stability. And there was a concentration on trade with China. There is some international and domestic consensus that the outlook for the Brazilian market is not promising if the country keeps his model of development. In the third section, the analysis focuses specifically on the effect of Brazilian commodities on the deindustrialization of the country. It is possible to see that the impoverishment of Brazilian exports is combined with a process of deindustrialization of the country. Different currents of economists agree with that analysis. The commodities exports are among the culprits, since they may have generated the so-called “Dutch disease”, among other factors, such as higher wages that have stronger impact on the manufacturing sector. Given the context of the global economy in the medium term, we do not see change in the profile of Brazilian trade. In conclusion, Brazil did not reach in the past nor it is foreseen in the future any sustainable development based on the world market. Brazil must look to their domestic challenges to pursue its development. The world market is too volatile to boost sustainable development for the country.

Keywords

Brazilian Commodities. Deindustrialization. Development.

1 INTRODUÇÃO

Na obra *O Senhor dos Anéis*, o renomado escritor J. R. R. Tolkien fala da Terra Média, que é o cenário de batalhas entre, de um lado, homens, anjos e elfos e, de outro, monstros, dragões e anjos caídos. É uma terra de fantasia. Contudo nos remete a uma associação do nome Terra Média com as forças econômicas e políticas que movem as exportações e também a industrialização brasileira. Não que Tolkien tenha falado do assunto, seu reino de fantasia está muito mais relacionado ao seu catolicismo, tampouco que o Brasil viva em um reino de fantasia. Mas é que as exportações e a industrialização do Brasil mostram um país que está no meio, no meio de campo do progresso, em uma batalha ferrenha entre modelos de desenvolvimento, com grandes riscos para regredir, mas também com capital (natural, financeiro e humano) e capacidade de atuação em todos os setores (agrícola, energético, manufatureiro e de serviços) para avançar.

Pretende-se aqui estudar as exportações brasileiras, com foco nas *commodities* e na possível desindustrialização do Brasil, que vem sendo mais fortemente debatida nos jornais e textos acadêmicos a partir de 2010. Seguramente, nas eleições presidenciais de 2014, os candidatos a gerir o país irão discutir se as *commodities* e a indústria brasileiras estão tendo problemas para se adaptar a um mundo cada vez mais globalizado e em constante mudança política e tecnológica. Em uma eleição, o debate fica resumido e rápido, mas há temas profundos e importantes relacionados às exportações brasileiras.

Por exemplo, pode-se começar perguntando o que é indústria? É produzir aviões ou havaianas ou as duas coisas? Na estrutura da Classificação Nacional de Atividade Econômica (CNAE), fazem parte da indústria de transformação (o foco do debate sobre industrialização): pescado, fumo, vestuário, couro, carne, madeira, biocombustíveis, metalurgia, máquinas e equipamentos, veículos, aeronaves e também informática. Esses setores são bastante heterogêneos, mas todos podem ter avanços tecnológicos importantes e alavancar a economia. Os avanços tecnológicos não são restritos a determinado setor e um aprimoramento tecnológico em um setor pode ter efeitos benéficos em outros setores. Tem-se o que se chama de *spillovers effects* (efeitos de transbordamento). Por outro lado, um crescimento na indústria de transformação não significa progresso tecnológico do país.

E o que são *commodities*? Geralmente se define *commodities* como mercadorias com características uniformes, que passariam por pouco ou nenhum processo industrial, produzidas em larga escala e comercializados mundialmente. No entanto, essa definição não deixa de ser problemática, pela simples dificuldades de se definir uniformidade e processo industrial. O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) considera *commodities* produtos que vão desde milho até gasolina, passando por soja, minério de ferro e suco de laranja. Como lembra

muito bem Lazzarini, Jank e Inoue (2013), são falsidades e mitos considerar que: 1) *commodities* têm pouco valor adicionado, menor que computadores, por exemplo; 2) *commodities* incorporam pouca tecnologia; ou 3) necessariamente *commodities* causem deterioração dos termos de troca e a chamada “doença holandesa”.

Claro que, aprofundando ainda mais, poder-se-ia perguntar o que é realmente o chamado Produto Interno Bruto (PIB). Apesar de haver comitês de estatísticas internacionais que procuram uniformizar os conceitos, os países adotam medidas díspares. Em 2013, os Estados Unidos realizaram uma grande reavaliação da composição do PIB, com cálculos retroativos desde 1929, mudando inclusive conceitos. Essa revisão incorporou como fator de crescimento inclusive bens intangíveis, como pesquisa e desenvolvimento e também considerou filmes e séries de TV como investimentos. Os Estados Unidos têm o maior investimento em pesquisa do mundo e também a maior indústria cinematográfica. O que foi feito lá não serve para os outros países, que podem fazer mudanças de conceito no cálculo do PIB, mas devem observar suas características naturais, culturais e econômicas. Por exemplo, Dasgupta (2001), no arcabouço do desenvolvimento sustentável, fala da necessidade de incorporação de recursos naturais (também chamado capital natural) à disponibilidade do país, o que faria o Brasil ter um salto no cálculo do PIB, na medida em que o país não destrua esse capital, com devastação de florestas sem ganho em outro tipo de capital.

Avançando ainda mais, poder-se-ia discutir o que é o bem-estar econômico. Será que um aumento do PIB está relacionado ao bem-estar das pessoas? Ou o bem-estar tem um sentido bem mais amplo, que seguramente leva em conta fatores fora do conjunto de variáveis econômicas normalmente consideradas pelos analistas?

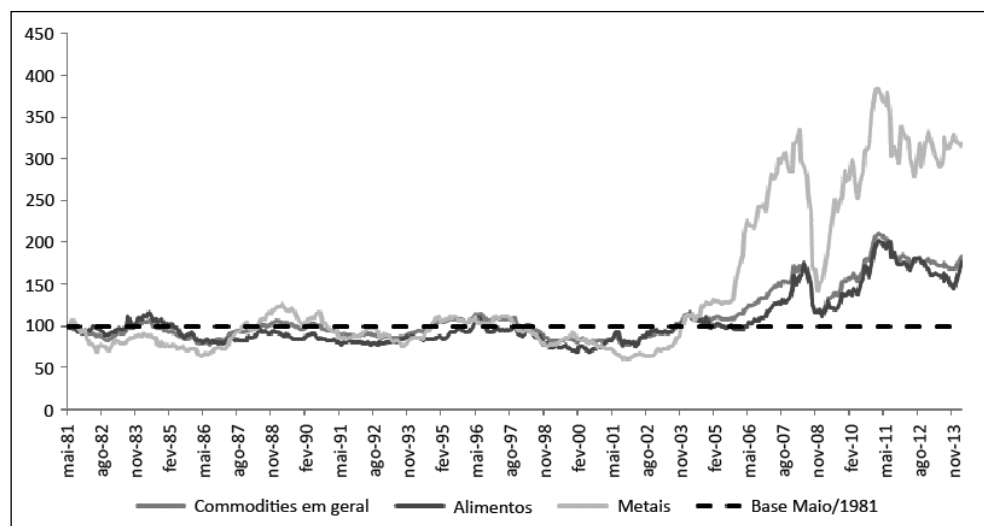
Todo esse debate é extremamente importante, e ele deve ser levado em conta quando se discute fatores econômicos mundiais. Contudo, ficarei bem aquém dessa discussão aqui. Considero que a capacidade requerida para escrever sobre isso está *above my pay grade* (bem acima de minha capacidade). Apenas ressalta-se que isso tudo fica pendente quando se discute desindustrialização, pois se toma todas essas questões como resolvidas. Define-se desindustrialização como perda de participação da indústria no PIB nacional. Ou como um fenômeno caracterizado pela retração relativamente expressiva do emprego no setor manufatureiro *vis-à-vis* os demais setores. Então, deve-se ter em mente estas questões.

As *commodities* tiveram dois *booms* nas décadas recentes, o primeiro na década de 1970 e o outro nos anos 2000. Recentemente, no início da década 2010, houve certa indefinição por causa da crise econômica que permanece nos países desenvolvidos desde 2008, mas também por causa de incertezas quanto à economia chinesa, grande propulsora do *boom* da década de 2000. Os analistas são quase unânimes

em afirmar que a China não deve apresentar mais crescimento econômico de dois dígitos, por conta de exaustão do modelo de exportações, de problemas relativos ao crédito (problema localizado no chamado *shadow banking system*) e de questões demográficas, a população envelhece rapidamente, por conta das próprias ações governamentais (política do filho único), trazendo perspectiva de elevados custos para a sociedade. O próprio governo chinês reduziu a meta de crescimento do PIB para 7,5% em 2013 e já fala em reduzir para 7,0% em 2014.

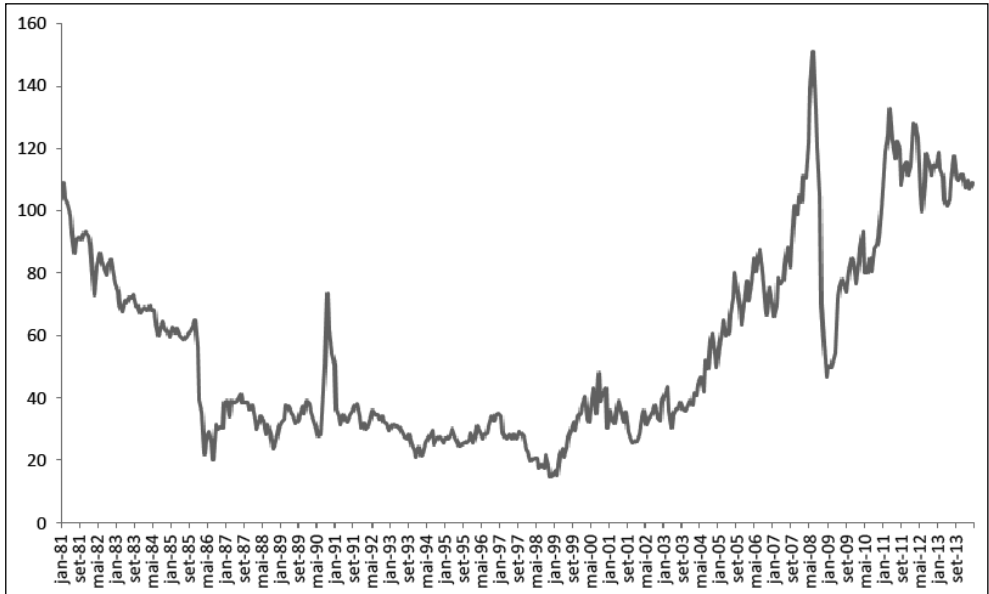
O Gráfico 1 mostra a evolução dos preços das *commodities* desde maio de 1981 até setembro de 2013, usando os índices do Commodity Research Bureau (CRB) para *commodities* em geral, *commodities* de alimentos e *commodities* metálicas. Percebe-se que o índice geral tende a seguir o índice alimentos e que as *commodities* metálicas se destacaram do índice geral e atingiram níveis muito altos a partir de abril de 2004. As *commodities* tiveram uma forte queda em outubro de 2008, mas depois retomaram o crescimento e até superaram o mais alto valor pré- crise, basicamente sustentadas pelo grande volume de capital (*quantitative easing*) liberado pelos países em desenvolvimento para conter a crise e pela demanda chinesa. No Gráfico 2, observa-se que a evolução dos preços reais do petróleo na década de 2000 é mais ou menos semelhante a das *commodities* metálicas.

Gráfico 1 – Índice CRB de preços das *commodities*



Fonte: Bloomberg.

Gráfico 2 – Preços reais do petróleo tipo Brent*



Fonte: Bloomberg.

* Valores ajustados para abril/2014 pelo Índice de Inflação ao Consumidor dos Estados Unidos.

Os gráficos anteriores mostram que os preços das *commodities*, especialmente de energia e metais estão bem acima dos alcançados na década de 1980 e até próximos do *boom* do início da década de 2000. Isto é bastante significativo para trazer bonança econômica para grandes exportadores líquidos de *commodities*, como Rússia, Arábia Saudita, Irã, Noruega, Chile e Austrália, países bem diferentes em termos sociais e culturais.

O Brasil deve seu nome a uma *commodity* e durante boa parte de sua vida republicana dependeu do café como fonte de receitas, mas, assim como o México e a África do Sul, não está entre os grandes exportadores líquidos de *commodities*, nem se comparado com o total exportado, nem se comparado com o PIB.

Pelos cálculos do Fundo Monetário Internacional (FMI, 2012), as exportações líquidas de *commodities* do Brasil representam entre 20% e 30% do total das exportações do país, um valor bem significativo, mas não se destaca internacionalmente, Austrália e Noruega apresentam nível entre 30% e 50%, enquanto Rússia, Chile e Arábia Saudita têm acima de 50%. Observando o PIB, o Brasil destaca-se menos ainda como exportador líquido de *commodities*, o FMI (2012) calcula que as exportações líquidas de *commodities* no Brasil representam entre 2,5% e 5% do PIB, enquanto essa relação está acima de 5% na Austrália e na Noruega, entre 10 e 15% para Chile e Rússia, entre 15 e 25% para o Irã e acima de 25% para Arábia Saudita.

Cabe ainda mencionar que as quatro maiores economias do mundo, Estados Unidos, China, Japão e Alemanha são importadores líquidos de *commodities*, assim como a Índia. Esses cinco países atravessam períodos de desenvolvimento diferentes e têm contextos sociopolíticos bem diversos, esta diversificação ajuda os exportadores de *commodities*, para diversificar o destino dos produtos.

O Deutsche Bank fez uma avaliação sobre quais economias emergentes são mais sensíveis a uma queda persistente dos preços de *commodities*. A resposta foi que Rússia seria a maior perdedora. Coreia do Sul e Turquia figurariam entre os principais ganhadores. A Indonésia, o Brasil, a África do Sul e o México, nesta sequência, são bem menos sensíveis, pois possuem menor nível líquido de exportações de *commodities*. Então, o Brasil, pelos cálculos do Deutsche Bank, não está tão nas mãos do mercado de *commodities*, está no meio-termo.

Contudo, esse fato não significa que as *commodities* não sejam extremamente relevantes para a economia brasileira. Os produtos básicos, desde 2010, representam a maior fatia de nossas exportações, especialmente por conta de cinco *commodities*: minério, soja, óleo, açúcar e carne. Kohlscheen (2013) mostrou até com facilidade que os preços internacionais desses cinco produtos determinaram a variação cambial real da moeda brasileira de 1999 a 2012 e não os juros domésticos praticados pelo país. Ele calculou que uma variação real de 25% nos preços desses produtos determina uma variação real de 10% na moeda. O Banco Central do Brasil (2013), no seu Relatório de Inflação de setembro de 2013, mostrou que as exportações totais do Brasil não sofrem impacto significativo da taxa de cambial real efetiva, apenas da demanda global, o que pode ser explicado pelo peso importante das *commodities* na pauta de exportações brasileira. Apenas as exportações de produtos manufaturados é que, pelos cálculos do Banco, foram afetadas pela taxa de câmbio real efetiva. A profundidade do impacto das *commodities* na economia brasileira também pode ser vista em Barufi (2013). Ela exhibe uma faceta importante das *commodities*, o fluxo migratório doméstico. Em sua análise, a autora conclui que a dinâmica ligada à exploração de *commodities* guiou grande parte dos movimentos migratórios no Brasil na década de 2000.

Há também a questão de capacidade macroeconômica para absorver choques nas exportações. Uma pesquisa do banco espanhol BBVA mostra preocupação com o impacto no crescimento econômico do Brasil, Chile, Colômbia e Peru em caso de queda nos preços das *commodities*. O banco avaliou que impacto de queda moderada dos preços das *commodities* seria de aproximadamente 1,2 ponto percentual do PIB no Brasil, na Colômbia, no Peru e no Chile. Já no cenário de queda bem maior dos preços, o impacto sobre o crescimento aumentaria para 2,5 pontos percentuais e seria duradouro. Além disso, o banco destaca o caso brasileiro. Para eles, Colômbia, Peru e Chile têm posições mais sólidas e mais espaço para políticas contracíclicas, fiscal e monetária, do que o Brasil, para o caso de um eventual choque de preços de matérias-primas. O espaço para políticas contracíclicas está mais reduzido no Brasil, por causa de pressões inflacionárias significativas.

O próprio FMI (2013) analisou o impacto de um declínio nos preços das *commodities* de energia e metais. Entre os 30 países latino-americanos, o Brasil está entre 12 que perderiam com este declínio. Os países que mais sofreriam seriam Chile, Peru e Bolívia, nesta ordem. Entre os 12, o Brasil é 7º colocado em perda econômica, em posição pior do que Colômbia, México e Argentina. Tomando em conta o conjunto dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o assunto *commodities* tem contextos bem díspares, o que pode dificultar a negociação comercial entre esses países, com o Brasil se aproximando mais do que acontece na África do Sul. O FMI (2013) mostra que, entre os cinco países, um declínio de preços das *commodities* metálicas e de energia seria prejudicial para Brasil, Rússia e África do Sul, mas não para China e Índia.

Também a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em março de 2013, tratando da dependência de *commodities* para as receitas de exportações em países em desenvolvimento, relatou que 81% dos países africanos dependem de *commodities* para receitas de exportações, 56% dos países da América Latina e Caribe e 28% dos países em desenvolvimento da Ásia. Tal dependência cresceu mais de 20% entre 2009-2011. A participação dos países em desenvolvimento em exportações de *commodities* no mundo passou de 40% em 1995 para 51% em 2011. Entre 1995 e 2002, o valor das exportações de *commodities* aumentou em 3% por ano, porém, entre 2003 e 2011, esse incremento foi de 19% ao ano. Com tudo isso, o Brasil é colocado como um país em que entre 60% e 80% de suas exportações dependem de *commodities*, assim como a África do Sul, mas acima da dependência do México e bem acima da China.

Deve-se considerar, como mostra a evolução da UNCTAD, que isso não é estático, obviamente. Por exemplo, as descobertas de óleo combustível na camada pré-sal dentro da fronteira marítima brasileira podem alterar consideravelmente nossa dependência de importação de *commodities* e ampliar nossas exportações, possivelmente concentrando nossas compras em bens industriais que, eventualmente possam ser produzidos no Brasil. Tudo isso é possibilidade sujeita à capacidade de gerenciamento econômico e político do país.

Em suma, o Brasil precisou e precisa bastante das *commodities* para alavancar seu crescimento econômico e o assunto é bem complexo, mesmo porque depende especialmente da natureza.

Hornbeck (2012) lembrou que mesmo com todo avanço tecnológico o ser humano ainda depende dos recursos naturais. As *commodities* são basicamente recursos naturais e, como disse Landes (1999), a natureza não é justa. Regiões próximas têm diferentes capacidades de produção de *commodities*. Carneiro (2012) mostrou que modelar economicamente o meio ambiente é bastante complexo, por conta da abrangência da variável. Essa modelagem depende de preferências intertemporais entre diversos fatores ambientais e incertezas quando à existência ou mesmo necessidade desses fatores no futuro, das instituições, da efetividade do governo, de imperfeições cognitivas, entre outros fatores.

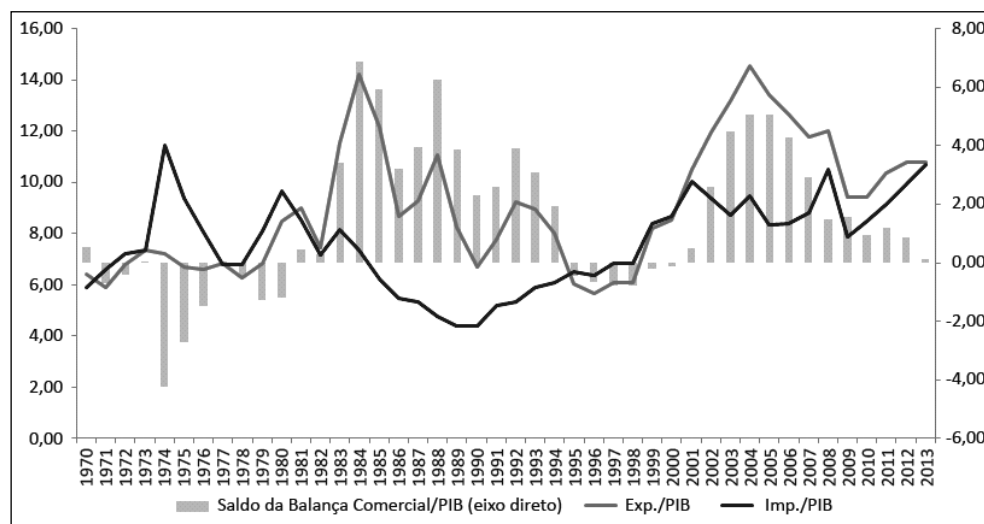
Nesse artigo, o foco será no debate recente sobre desindustrialização (ou reprimarização) do Brasil, observando as exportações brasileiras de *commodities*. Na primeira seção, será feita uma análise da balança comercial do Brasil e da importância e perspectivas do comércio brasileiro no mundo. Na segunda seção, serão tratadas especificamente as exportações de *commodities* brasileiras, observando dados desde 1989, e discutida a questão da desindustrialização no país. Por fim, será apresentada a conclusão do artigo.

2 O BRASIL E O COMÉRCIO MUNDIAL

Os saldos da Balança Comercial brasileira em termos de PIB, em meados da década de 2000, foram menores do que os alcançados em alguns anos da década de 1980, mas foram bem mais saudáveis, pois foram obtidos em condições macroeconômicas domésticas bem melhores, com taxa de câmbio flexível, baixa inflação e controle da política fiscal. No entanto, o baixo saldo de 2013 fez soar o sinal vermelho.

O crescimento das exportações costuma ser bastante próximo das importações no Brasil. Ao observar o período de 1970 a 2013, as exportações cresceram 10,98% em média anual e as importações, 11,18%. A partir de 2000 até 2013, as exportações apresentaram um desempenho melhor, cresceram em média 12,06% ao ano contra 11,87% das importações. E esse crescimento das exportações foi bem mais acentuado entre os produtos básicos, que cresceram em média 18,41%, contra aumento de 10,34% para semimanufaturados e 8,42% para manufaturados. Para as importações, os maiores destaque foram os bens duráveis, que cresceram 15,59% entre 2000 e 2013, seguidos de combustíveis que cresceram 15,31%.

Gráfico 3 – Balança comercial brasileira

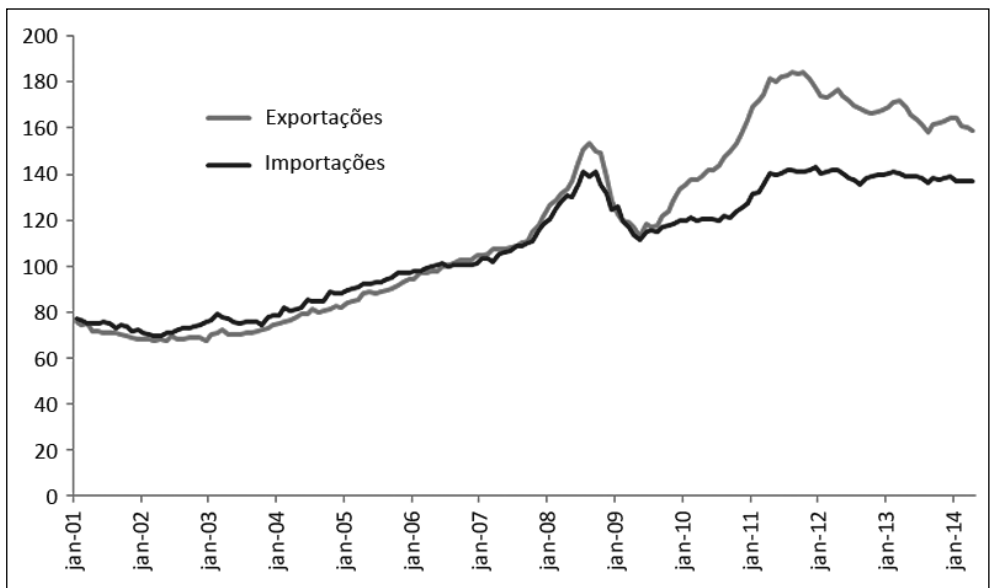


Fonte: Banco Central do Brasil.

Contudo, após a crise de 2008, tomando o período 2008-2013, as exportações cresceram menos que as importações em média, 5,17% ao ano contra 8,47%, com destaque para o pequeno aumento médio anual de 0,09% nas exportações de manufaturados, estimulando o debate sobre desindustrialização do Brasil que será apresentado na próxima seção. As importações de bens duráveis e não duráveis se mantiveram em patamares elevados, subindo por volta de 13%, no período.

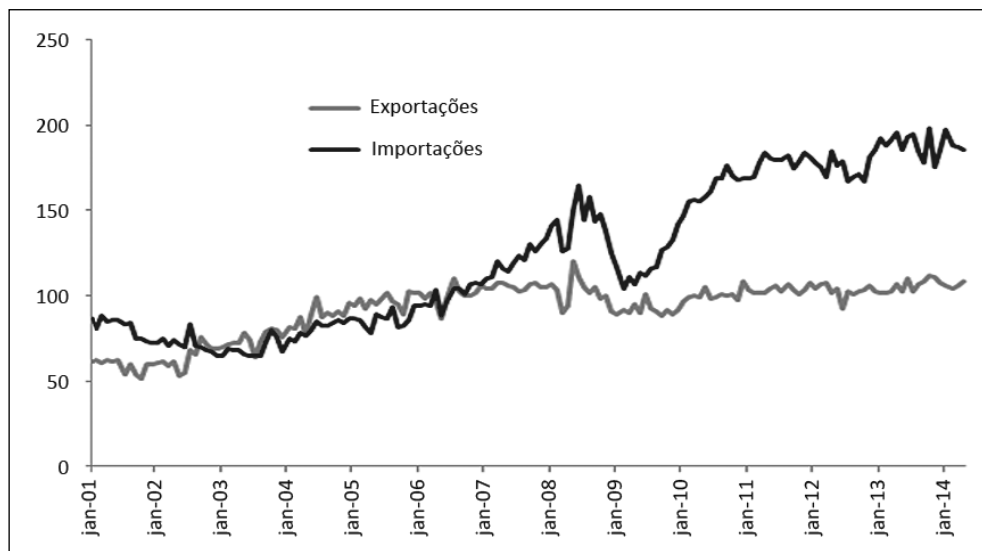
Observando os preços internacionais e o *quantum* exportado e importado, percebe-se que as exportações contaram com a bonança dos preços internacionais, enquanto o Brasil importou cada vez mais em quantidade, principalmente a partir de 2007. A partir de meados de 2013, os preços internacionais das exportações brasileiras têm mostrado tendência de queda, enquanto o *quantum* importando continua em patamar mais elevado, uma combinação perversa que precisa ser revertida (ver Gráficos 4 e 5).

Gráfico 4 – Preços das exportações e importações (com ajuste sazonal)



Fonte: Funcex e Banco Central do Brasil.

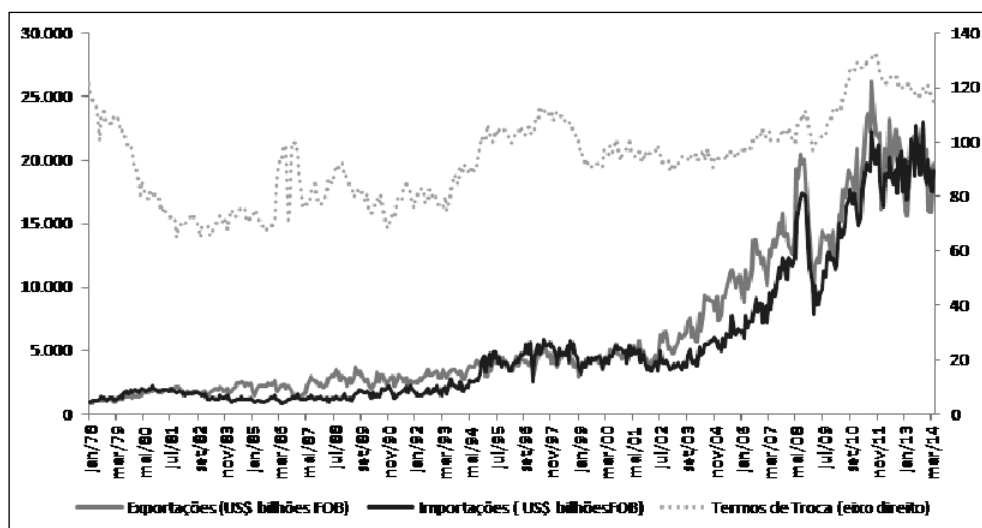
Gráfico 5 – Quantum exportado e importado (com ajuste sazonal)



Fonte: Funcex e Banco Central do Brasil.

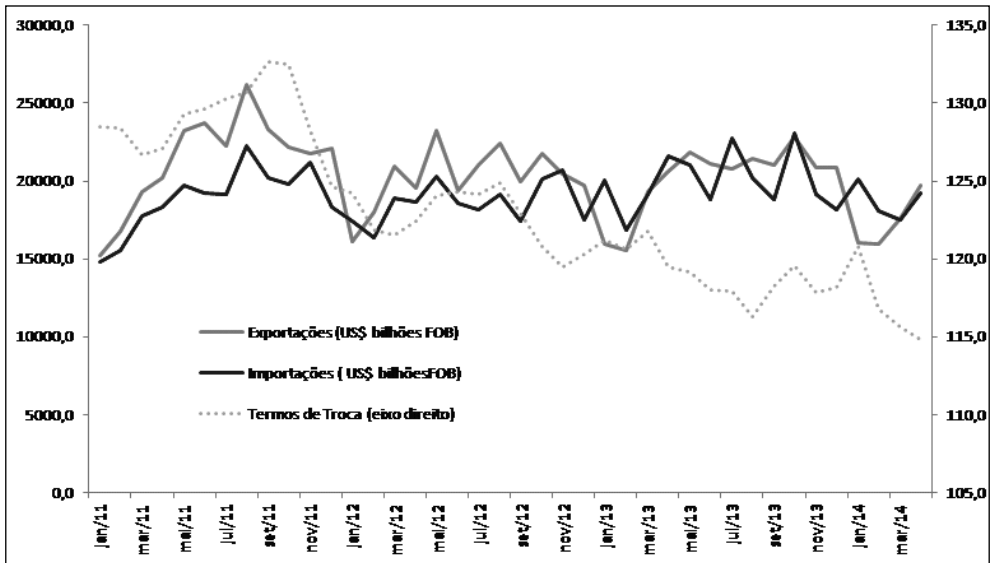
Com relação aos termos de troca, houve uma melhora significativa a partir de meados da década de 2000, até atingir o maior valor da série em setembro de 2011, passando pela queda provocada pela crise de 2008. Porém, após 2011, houve piora, apesar de manutenção em patamar elevado historicamente. O aumento dos termos de troca resultou tanto em aumento das exportações como das importações (ver Gráficos 6 e 7).

Gráfico 6 – Exportações, importações e termos de troca (2006 = 100)



Fonte: Funcex e Banco Central do Brasil.

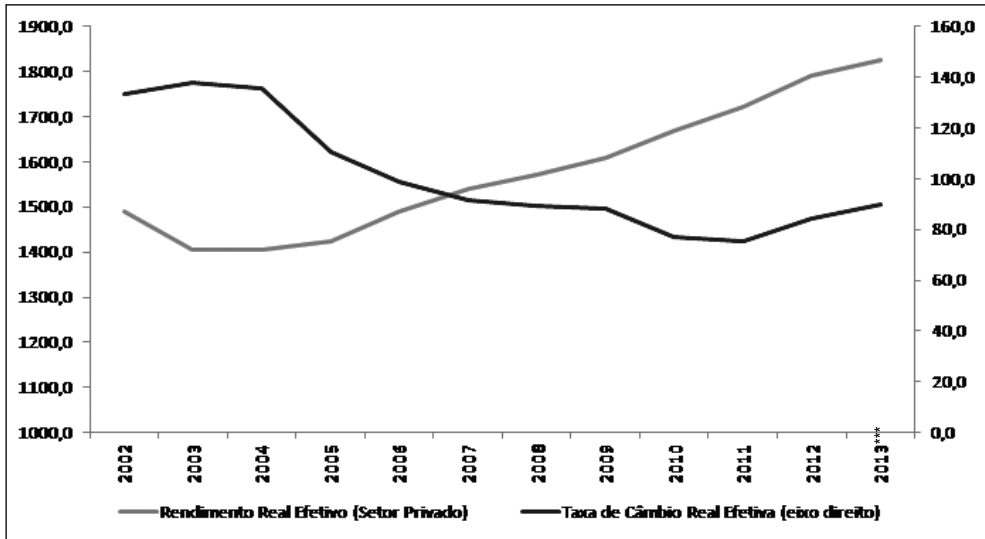
Gráfico 7 - Exportações, importações e termos de troca (2006 = 100), de janeiro/2011 a outubro/2013



Fonte: Funcex e Banco Central do Brasil.

Apesar do avanço das exportações de 2000 a 2012, a rentabilidade delas ficou abaixo da média histórica, atingindo o menor nível histórico em setembro de 2009. Esse fato certamente é resultado especialmente da valorização cambial, que encarece os insumos, e aumento do custo de trabalho, resultando que o custo de produção doméstico aumentou muito em relação aos preços que poderiam ser obtidos no mercado internacional, a partir de 2002. O Gráfico 8 mostra a evolução dos rendimentos reais e da taxa de câmbio efetiva real desde 2002.

Gráfico 8 – Rendimento médio real efetivo (pessoas ocupadas no setor privado)* e índice de taxa de câmbio real efetiva (jun./1994 = 100)**



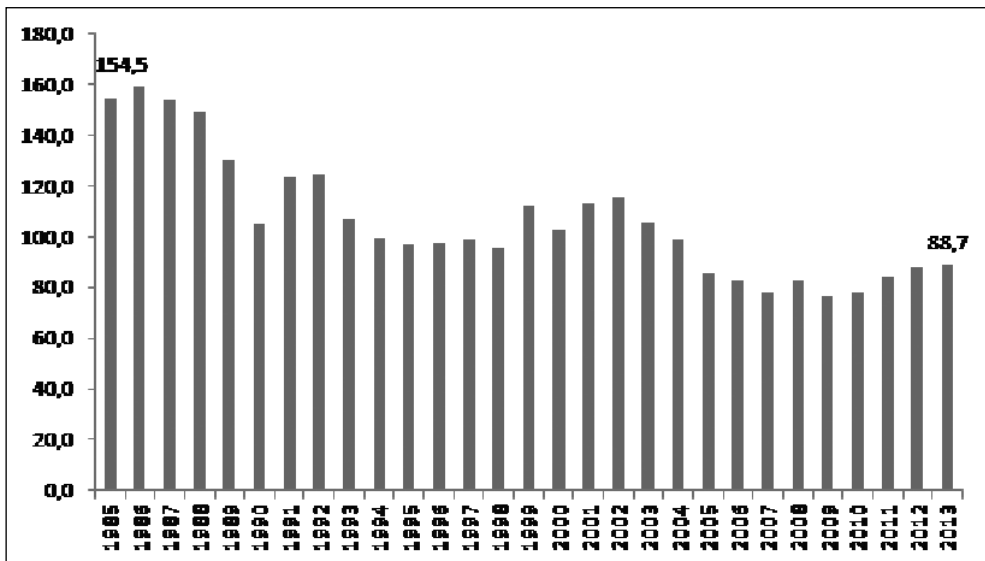
Fonte: Banco Central do Brasil.

* Dados em valores médios anuais.

** A queda na taxa de câmbio real efetiva significa valorização do Real.

*** Valor médio de janeiro a setembro de 2013.

Gráfico 9 – Índice de rentabilidade das exportações (2003 = 100)



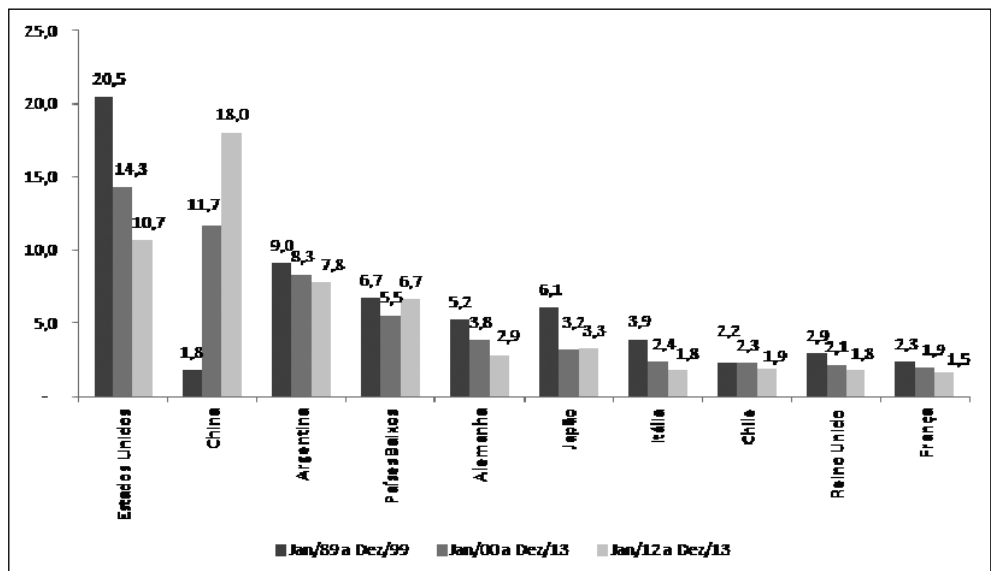
Fonte: Funcex.

* Média em 12 meses finda em setembro de 2013.

Nos últimos anos, os principais países que consomem os produtos brasileiros são Estados Unidos, China, Argentina, Países Baixos, Alemanha e Japão. O destaque entre os países é a China. Para se observar esse dado, considere a participação média desses países na média das exportações, em três períodos: i) de 1989 a 1999; ii) de 2000 a 2013; e 3) de 2012 a 2013. A China tinha participação média de 1,8% no primeiro período, e não figurava entre os dez principais compradores de produtos brasileiros, e passou a representar 11,7% das exportações no segundo período, ficando no segundo lugar nas exportações brasileiras. Já no último período, com a crise de 2008 atingindo de forma mais acentuada os países avançados, a China tomou a dianteira das exportações brasileiras. A Argentina, principal parceiro do Mercosul, vem perdendo importância recentemente.

Para se ter uma ideia da importância da China, no primeiro semestre de 2013, o país segurou a queda das exportações brasileiras. Não fosse a China, que comprou 10,3% a mais do que em 2012, os embarques totais do Brasil teriam recuado 5,5%, em vez da queda de 0,8%. A China compensou o resultado negativo com norte-americanos e europeus, que frearam de forma substancial as compras de produtos nacionais. No primeiro semestre de 2013, a cada cinco dólares que entraram no Brasil, um veio da China. Em 2007, a cada cinco dólares, apenas 30 centavos era do país asiático. Os principais produtos que a China compra do Brasil são soja, minério de ferro e petróleo. Esses três produtos representam por volta de 85% das compras chinesas.

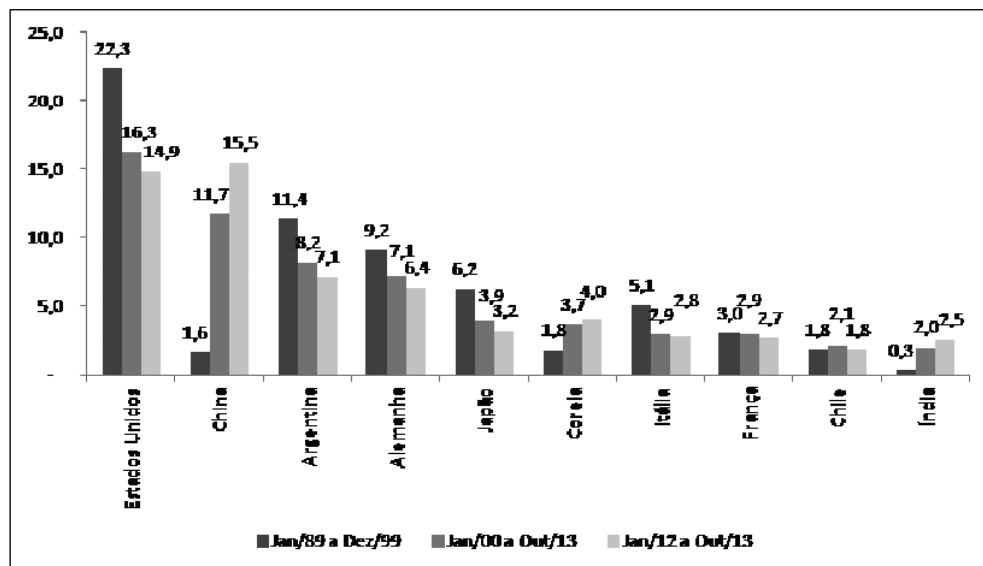
Gráfico 10 – Participação média dos países na média das exportações totais



Fonte: Banco Central do Brasil.

Entre as importações, a China também não estava entre os países que mais exportavam para o Brasil entre 1989 e 1999. Desde 2000, a participação chinesa nas importações brasileiras acelerou fortemente, para alcançar o primeiro lugar também no período mais recente. A Índia também teve avanço significativo. Por outro lado, o Brasil importa cada vez menos relativamente dos Estados Unidos, da Argentina e da Alemanha, os outros três principais fornecedores do Brasil.

Gráfico 11 – Participação média dos países na média das importações totais



Fonte: Banco Central do Brasil.

Em resumo dessa seção, após a crise de 2008, especialmente após 2011, há uma mudança estrutural ou pelo menos uma aprofundamento de uma tendência secular existente no Brasil de basear seu crescimento econômico em exportações de *commodities*. Mostrou-se que as exportações brasileiras historicamente evoluem na mesma magnitude que as importações, mas que de 2000 a 2012, as exportações tiveram melhor desempenho que as importações, puxadas pelos produtos primários (*commodities*), que assumiram a primeira posição entre os fatores agregados. As exportações beneficiaram-se da melhora nos preços dos produtos brasileiros no exterior. O país mostrou melhora significativa nos termos de troca de 2000 até 2011.

Contudo, considerando o período pós-crise 2008, há um quadro diferente. As exportações cresceram menos que as importações, em especial pela queda nas vendas de manufaturados e pelo aumento das importações de bens duráveis e não duráveis. A partir de 2011, os preços dos bens exportados pelo país começaram a cair, enquanto os dos bens importados se mantiveram. Em *quantum*, as exportações estabilizaram, e as importações subiram. Os termos de troca também sofreram piora a partir de 2011. Em relação aos parceiros comerciais brasileiros, o destaque

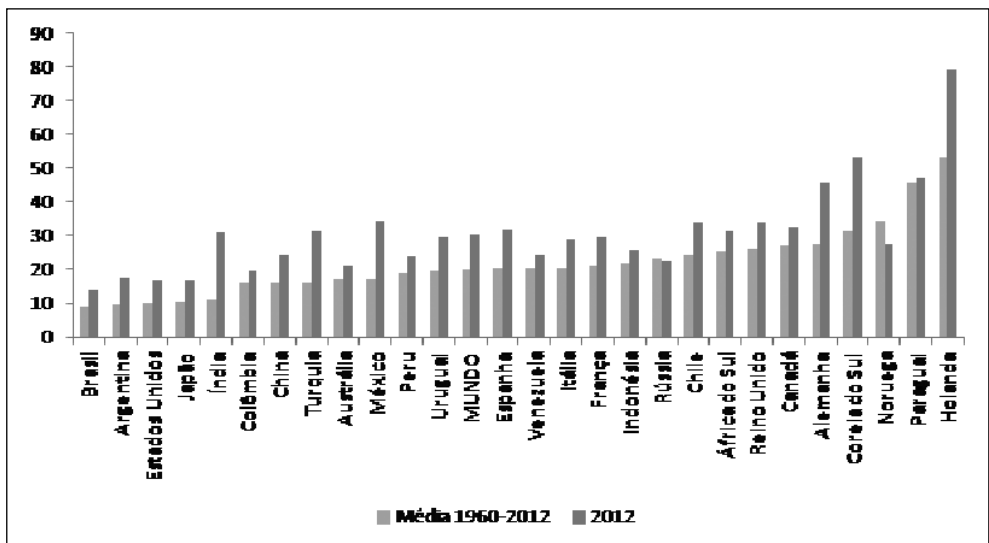
é a China, que assumiu a dianteira entre 2012 e 2013 tanto entre os compradores de produtos brasileiros, como em fornecedora de produtos ao país.

Na subseção a seguir, comparou-se o poder do comércio brasileiro com países relevantes da economia mundial, observando como a balança comercial brasileira acompanhou o comportamento do comércio do mundo e quais são as perspectivas para as exportações brasileiras.

2.1 COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

Quando se compara internacionalmente o relacionamento comercial do Brasil, em alguns aspectos, o quadro que se delineia mostra o Brasil aquém da “Terra Média”, abaixo da posição intermediária. Por exemplo, observando a razão importações de bens e serviços sobre o PIB, do Banco Mundial, muitos definem o Brasil como o país mais fechado ao comércio do mundo, uma posição que atrapalha o desenvolvimento econômico do país. O Brasil está bem abaixo da média mundial, nos cálculos do Banco. De 1960 a 2012 a média no mundo foi de 20,0% e a do Brasil alcançou apenas 9,1%. Em 2012, o país ficou acima da sua média do período 1960-2011, mas continua com a menor razão na comparação com as outras nações e longe da média do mundo, 13,9% contra 30,3%, respectivamente.

Gráfico 12 – Importações de bens e serviços/PIB (média 1960-2012 e em 2012)



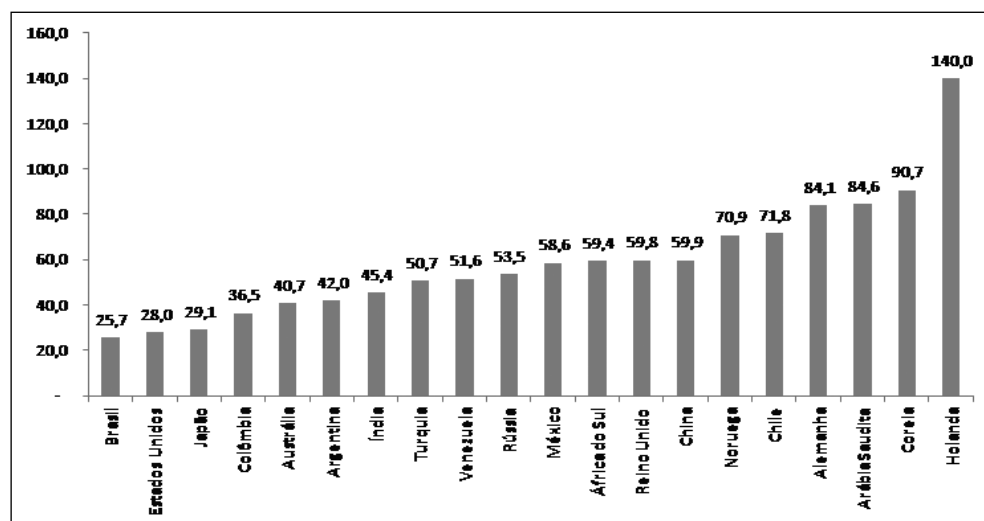
Fonte: Banco Mundial.

A Câmara de Comércio Internacional (ICC), entidade que representa milhares de empresas no mundo, de certa forma, confirma tal percepção do Banco Mundial. Em seu índice de liberalismo comercial, o Brasil é relacionado na posição 67ª, como um dos países mais protecionistas do mundo, só fica na frente de Quênia, Paquistão,

Venezuela, Uganda, Argélia, Bangladesh, Sudão e Etiópia. Entre os BRICS, o país mais próximo do Brasil é a Índia, na posição 64^a. O México ficou na posição 54^a e os Estados Unidos, um país tido como campeão do liberalismo comercial, figura na posição 38^a. Os primeiros colocados são pequenos países: Hong Kong, Cingapura, Luxemburgo, Bélgica e Malta.

Em termos de abertura da economia, soma de exportações e importações, o comércio brasileiro representa por volta de 26% do PIB. Este valor é baixo tanto na comparação com países avançados, como com países emergentes ou mais dependentes de *commodities*, como Austrália, Noruega, Chile e Rússia.

Gráfico 13 – Abertura da economia/PIB (média 2003-2012)



Fonte: Moody's (2013).

Apesar de o Brasil ser a 6^a economia do mundo em termos do PIB, o país não está classificado entre os 10 primeiros países em termos do comércio mundial. Em 2012, pelos cálculos da Organização Mundial do Comércio, o Brasil foi o 22^o tanto em exportações, como em importações. Entre as exportações, a posição 22^a é melhor posição que o país alcançou no período 2002 a 2012 e uma piora entre as importações, pois o Brasil tinha alcançado a posição 20^a em 2010.

Considerando um período de 10 anos, o Brasil mostrou melhora até certo ponto significativa, saiu da 26^a posição para a 22^a posição em exportações. Nas importações, depois da 33^a posição em 2003, o Brasil atingiu a 20^a posição em 2010, mas caiu para 22^a em 2012. Mas entre os BRICS, o Brasil só supera a África do Sul. A Índia passou da posição 31^a em 2002 para 19^a posição em 2012 em exportações, e da 24^a posição em 2002 para a 10^a posição em importações, ultrapassando o Brasil em exportações. A Rússia passou da 17^a posição em exportações para a oitava posição e da 23^a posição em importações para 16^a em 2012. A China mostrou avanço

extraordinário, saiu da quinta posição entre os maiores exportadores mundiais para o primeiro lugar e da sexta posição entre os importadores para o segundo lugar (ver Tabelas 2 e 3).

Tabela 1 – Principais países em exportações (2002-2012)

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
China	5	4	3	3	3	2	2	1	1	1	1
Estados Unidos	1	2	2	2	2	3	3	3	2	2	2
Alemanha	2	1	1	1	1	1	1	2	3	3	3
Japão	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Países Baixos	9	8	6	6	6	6	5	5	5	5	5
França	4	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6
Coreia do Sul	12	12	12	12	11	11	12	9	7	7	7
Rússia	17	17	15	13	13	12	9	13	12	9	8
Itália	7	7	7	8	8	7	7	7	8	8	9
Hong Kong	11	11	11	11	12	13	13	11	11	12	10
Reino Unido	6	6	8	7	7	9	10	10	10	11	11
Canadá	8	9	10	9	10	10	11	12	13	13	12
Bélgica	10	10	9	10	9	8	8	8	9	10	13
Tailândia	24	24	25	25	25	25	27	25	25	24	13
Cingapura	16	14	13	14	14	14	14	14	14	14	14
Arábia Saudita	23	22	19	18	18	18	15	18	18	15	15
México	13	13	14	15	15	15	16	15	15	16	16
Taiwan	14	16	17	16	16	17	18	17	16	17	17
Emirados Árabes	30	28	26	24	22	19	19	19	19	20	18
Índia	31	31	20	29	28	26	23	21	20	19	19
Espanha	15	15	16	17	17	16	17	16	17	18	20
Austrália	25	26	27	27	26	27	24	23	21	21	21
Brasil	26	25	24	23	23	24	22	24	22	22	22
Malásia	18	19	18	19	19	20	21	22	13	25	24
Suíça	19	18	21	21	20	21	20	20	24	23	25
Indonésia	28	30	32	31	31	32	31	29	28	26	26
Polónia	33	32	31	30	29	28	29	27	26	27	27
Suécia	21	20	20	20	21	22	25	28	27	28	28
Áustria	22	21	22	22	24	23	26	26	29	29	29
República Tcheca	34	34	33	33	32	30	30	32	30	30	31

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Organização Mundial do Comércio (2013a).

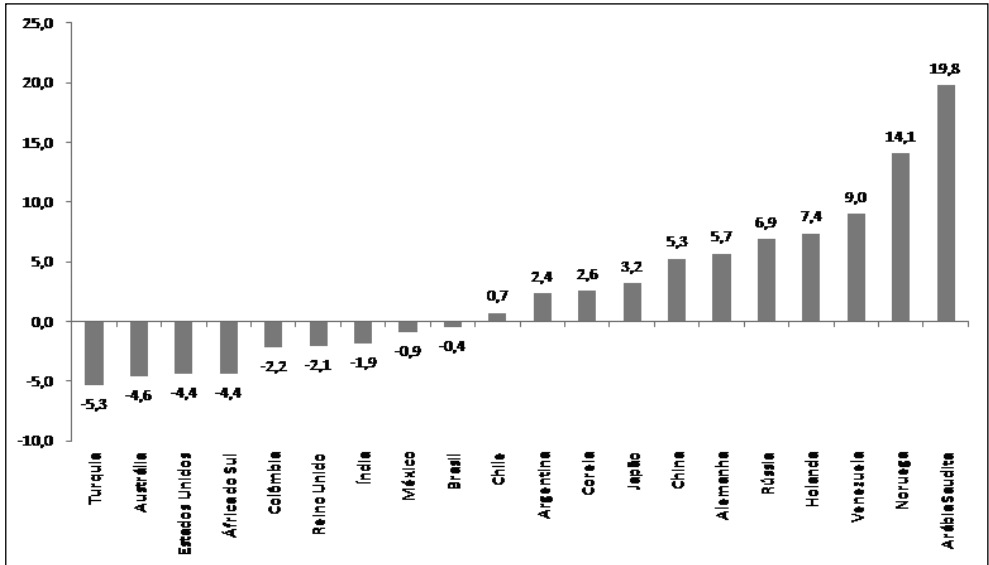
Tabela 2 – Principais países em importações (2002-2012)

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Estados Unidos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
China	6	3	3	3	3	3	3	2	2	2	2
Alemanha	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3
Japão	4	6	6	4	5	6	4	5	4	4	4
Reino Unido	3	4	5	5	4	5	6	6	6	6	5
França	5	5	4	6	6	4	5	4	5	5	6
Países Baixos	9	8	8	8	8	8	7	7	7	7	7
Hong Kong	11	11	11	11	11	12	13	10	9	10	8
Coreia do Sul	14	13	13	13	13	13	10	12	10	9	9
Índia	24	24	22	17	17	16	14	14	13	13	10
Itália	7	7	7	7	7	7	8	8	8	8	11
Canadá	8	10	10	10	10	10	12	11	12	12	12
Bélgica	10	9	9	9	9	9	9	9	11	11	13
México	12	14	14	14	14	14	16	16	16	16	14
Cingapura	15	15	15	15	15	15	15	15	15	14	15
Rússia	23	22	24	20	18	17	17	17	18	17	16
Espanha	13	12	12	12	12	11	11	13	14	15	17
Taiwan	16	16	16	16	16	18	18	18	17	18	18
Austrália	20	19	19	21	21	21	21	19	19	19	19
Tailândia	22	23	25	22	24	26	25	25	22	22	20
Turquia	27	25	23	23	20	19	20	24	21	20	21
Brasil	29	31	30	28	28	28	24	26	20	21	22
Emirados Árabes	30	29	27	27	27	27	26	21	26	25	23
Suíça	17	17	18	19	19	23	23	20	24	23	24
Malásia	18	21	20	24	23	25	28	27	25	27	25
Polônia	25	26	26	26	26	20	19	22	23	24	26
Indonésia	34	37	34	30	31	32	30	31	29	28	27
Áustria	19	18	17	18	22	22	22	23	27	26	28
Suécia	21	20	21	25	25	24	27	28	28	29	29
República Tcheca	32	30	28	29	29	29	29	29	30	30	31

Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Organização Mundial do Comércio (2013a).

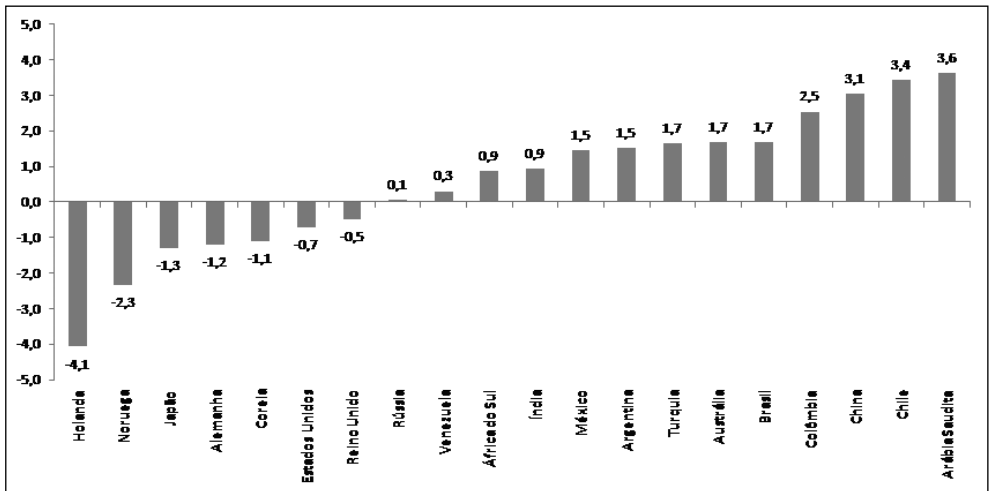
Se forem observados outros fatores importantes relativos ao Balanço de Pagamentos brasileiro como conta-corrente sobre PIB e investimento direto estrangeiro líquido sobre o PIB, comparando o Brasil com os mesmos países do Gráfico 13, observa-se que o Brasil está na posição mediana em conta-corrente e tem certo destaque como país receptor de investimento estrangeiro. Na média do período 2003-2012, o Brasil apresentou resultado negativo em conta-corrente, mas superou Rússia, Índia e México em nível de investimento estrangeiro (ver Gráficos 14 e 15).

Gráfico 14 – Conta-corrente/PIB (média 2003-2012)



Fonte: Moody's (2013).

Gráfico 15 – Investimento estrangeiro direto líquido/PIB (média 2003-2012)



Fonte: Moody's (2013).

De acordo com a Organização Mundial do Comércio (2013a), de 1980 a 2011, o comércio mundial tem crescido quase duas vezes mais do que a produção mundial. Melhorias nos transportes e nas comunicações, redução de barreiras alfandegárias e aumento da integração econômica resultaram em maior difusão tecnológica e aumentaram a mobilidade e a acumulação dos fatores produtivos. Tudo isso têm tornado os países menos especializados em produtos de exportação, os países estariam

ficando mais similares, as vantagens comparativas estariam ficando cada vez mais fracas entre os países. Isto aponta desafios para todos os países.

Nesse mesmo relatório, a OMC (2013) projetou o comércio mundial até 2035, considerando i) demografia; ii) investimentos; iii) tecnologia; iv) disponibilidade de energia (e outros recursos naturais); v) custos de transportes; e vi) instituições como o fatores fundamentais para moldar o futuro do comércio internacional. Nas simulações, a OMC argumentou que em uma situação de dinamismo e abertura econômica, os países em desenvolvimento superariam os países avançados tanto em exportações como em crescimento do PIB por um fator de dois ou três no futuro. Todavia, em uma situação de pessimismo econômico que regularmente vem acompanhada de protecionismo, as exportações desses países serão menores do que as dos países avançados.

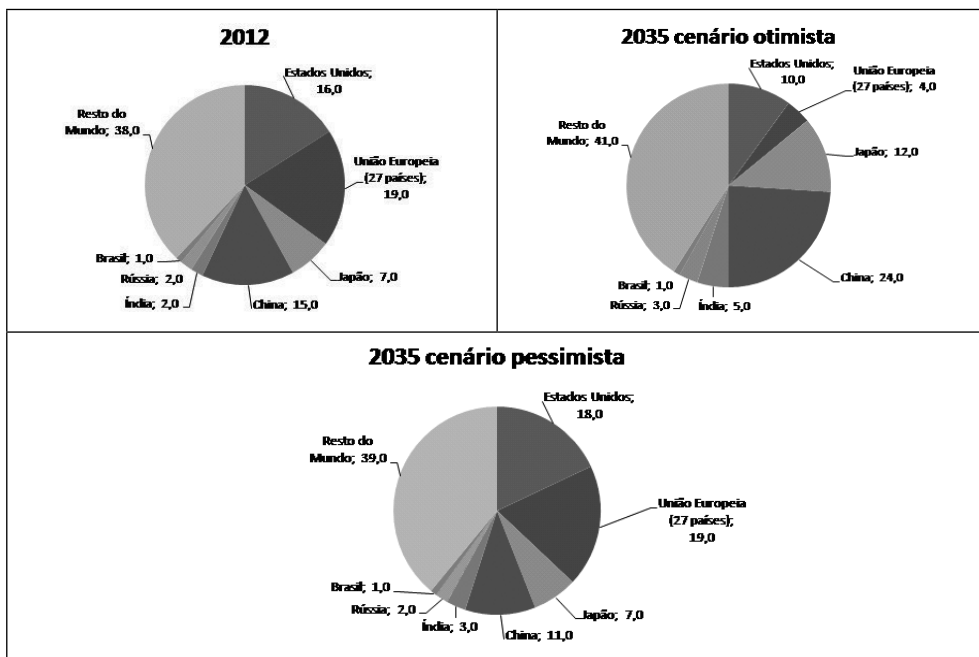
E como fica o Brasil nesses dois cenários? A OMC mostrou a posição do Brasil em 1980, 2011 e projetou para 2035.

O cenário positivo da OMC é de crescimento médio de 1,31% anualmente para o Brasil até 2035. China, Rússia e Índia cresceriam mais, acima de 2%, enquanto Estados Unidos, Japão e União Europeia cresceriam abaixo de 1%, nesse cenário. Para o cenário pessimista, o Brasil teria queda de 1,01% anualmente em média. China, Rússia e Índia cairiam mais, acima de 1,5%, enquanto os Estados Unidos, Japão e União Europeia cairiam menos, por volta de 0,10%. Então, O Brasil cresce menos no cenário positivo que os outros países emergentes, mas, por outro lado, tem menor queda no PIB do que eles no cenário negativo.

Na análise da OMC, o Brasil, no futuro, não teria ganho comercial relativo, permanece representando por volta de 1% das exportações mundiais. Entretanto, Índia e China têm um salto nas participações. Em exportações totais, a Índia mais do que dobra sua participação no cenário otimista e ainda aumenta sua participação no cenário pessimista em 1 ponto percentual, enquanto a China passa dos atuais 15% para 24% no cenário otimista, mas tem queda no cenário pessimista para 11%. A Rússia consegue aumento de 1 ponto percentual no cenário otimista, mantendo sua participação no cenário pessimista. Os países avançados tendem a perder participação quando a economia mundial está dinâmica e a manter participação em condições de recessão. A lógica é a mesma para exportação de manufaturados.

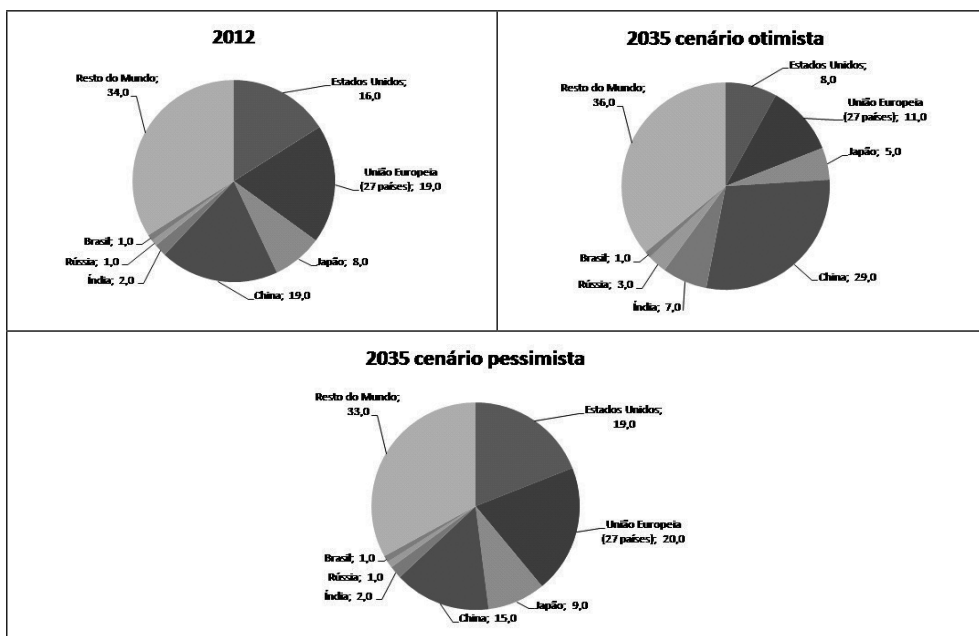
Para o setor de serviços, a China aumenta sua participação em ambos cenários, com destaque para o aumento em três vezes da participação no cenário otimista. Índia e Rússia pelo menos mantêm sua participação no cenário pessimista. Brasil, no entanto, perde participação nos dois cenários. Os países avançados também perdem participação em ambos cenários, com exceção do Japão que mantém sua força no cenário pessimista (ver Gráficos 16, 17 e 18).

Gráfico 16 – Participação nas exportações globais (em preços constantes de 2004, excluindo intracomércio) – Em %



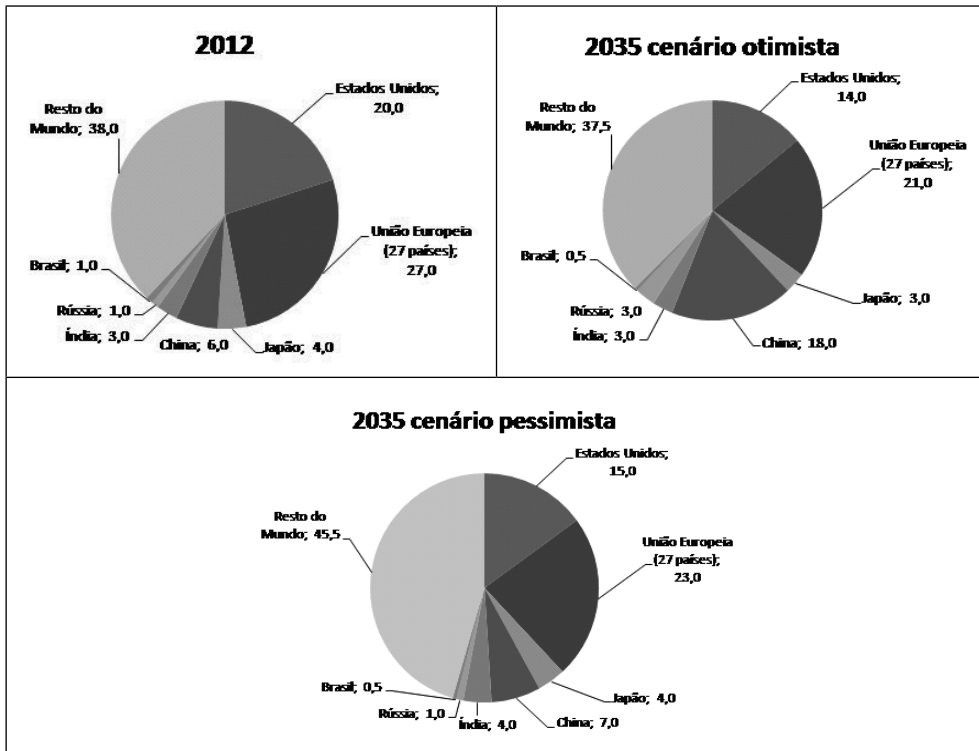
Fonte: Organização Mundial do Comércio (2013a).

Gráfico 17 – Participação nas exportações de manufatura (em preços constantes de 2004, excluindo intracomércio) – Em %



Fonte: Organização Mundial do Comércio (2013a).

Gráfico 18 – Participação nas exportações de serviços (em preços constantes de 2004, excluindo intracomércio) – Em %



Fonte: Organização Mundial do Comércio (2013a).

A OMC (2013) lembrou que as perspectivas do comércio mundial dependem de vários fatores, especialmente dos determinantes econômicos: demografia, progresso tecnológico, recursos naturais, transportes e instituições. Porém, concluiu dizendo que o Brasil recai sobre duas categorias: é um exportador tanto de bens manufaturados como de bens primários, e que embora o país tenha aumentado sua participação nas exportações e importações mundiais desde 1980, seu *ranking* entre os países em ambas tem relativamente permanecido.

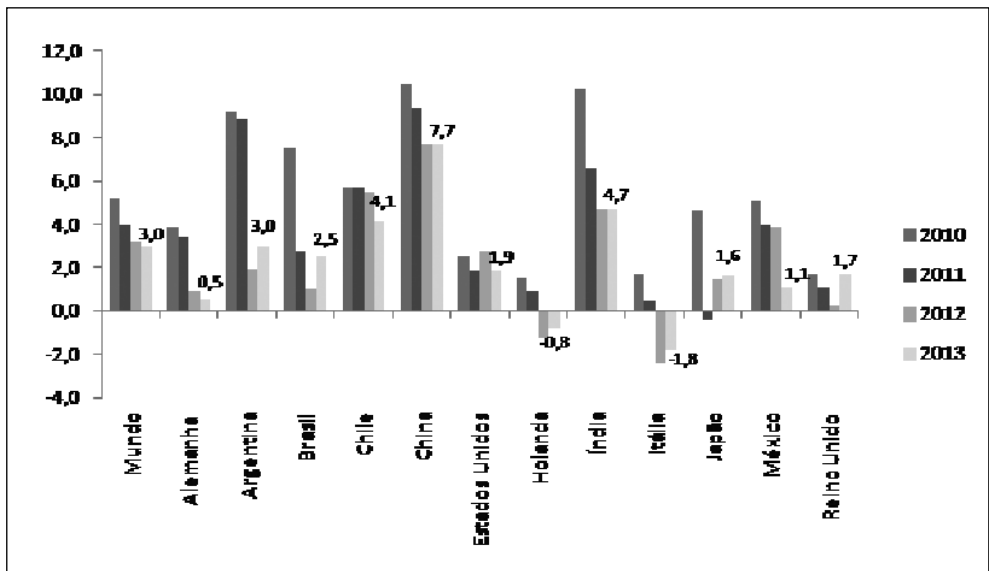
Pelas previsões da OMC até 2035, a participação brasileira no comércio mundial vai permanecer e até cair em se tratando de exportações de serviços. Nesse sentido, para a organização que monitora o comércio no mundo, parece que o Brasil, diferentemente dos seus parceiros emergentes, tem uma estrutura comercial que prejudica seu crescimento no comércio internacional. Na próxima seção, discutir-se-á a principal fonte de ganho comercial do Brasil, as *commodities*.

3 COMMODITIES: BONANÇA E DOENÇA

Em 2013, as preocupações mais prementes da economia brasileira passaram a ser o baixo crescimento econômico combinado com risco inflacionário e fragilidade fiscal. As exportações de *commodities* e seus efeitos (benéficos e maléficos) deixaram o centro do debate econômico, quando a economia brasileira apresentou crescimento de 0,9%, a inflação ficou no teto da meta (6,5%) e o governo passou a ter dificuldades para cumprir o superávit fiscal pretendido.

O país, junto com os outros países do chamado BRICS, passou a enfrentar um mundo de baixa dinâmica econômica. O Brasil tentou conciliar combate à inflação com tentativas de estimular a economia doméstica, com medidas fiscais e incremento da alavancagem dos bancos públicos, em especial do BNDES.

Gráfico 19 – Crescimento econômico real (2010-2013)



Fonte: Fundo Monetário Internacional. *World Economic Outlook* de abril de 2014, atualizado com dados resultados divulgados até 30 de maio de 2014.

Em 2011, o país nadava em uma conjuntura em que os países desenvolvidos estavam em crise, mas os principais parceiros comerciais brasileiros sustentavam o forte avanço das exportações nacionais. A China passou a ser o motor da economia mundial e os Estados Unidos se moviam por gastos públicos e estímulos financeiros. A partir de 2012, o crescimento chinês começou a arrefecer, e a perspectiva mais otimista é que 2014 apresente crescimento econômico por volta de 7,0% na China, o que seria o menor crescimento desde 1990. Há crise do mercado de crédito na China e necessidade de reformas estruturais que permitam a economia deixar a dependência das exportações e passe a confiar mais no consumo doméstico.

O desempenho econômico dos Estados Unidos em 2012 foi um pouco melhor do que 2011 (crescimento de 2,2% contra 1,8% em 2011), mas 2013 mostrou resultado menor do que o ano anterior (1,9%). O país, em meados de 2014, ainda hesita em finalizar os estímulos financeiros e em quando deve passar a elevar as taxas de juros, que estão em patamares muito baixos (0,25% a.a). A taxa de desemprego não se mostra um bom indicador para a economia americana, por conta da baixa participação da força de trabalho, e a inflação ainda se mantém abaixo da meta de 2%.

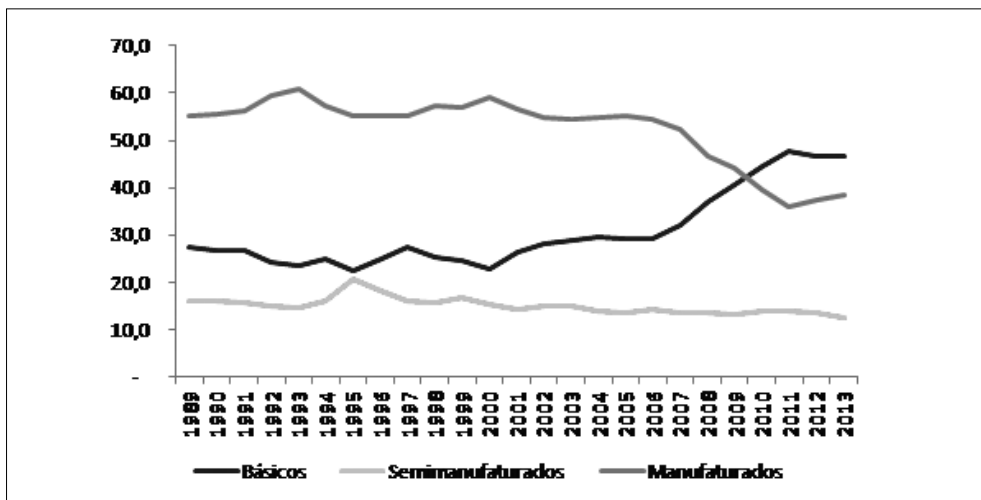
É nessa conjuntura que serão discutidas as exportações de *commodities* brasileiras. As *commodities* têm uma presença sólida e perene na economia brasileira, o debate não perde a validade dado a conjuntura de incertezas que se alastra desde 2008. O país, pelo menos até o médio prazo, depende delas para alavancar a produtividade dos fatores, proporcionar melhor nível de crescimento econômico e acesso a bens para a população brasileira.

O assunto *commodities* é bastante antigo no Brasil. Na história nacional, a exploração de *commodities* no Brasil é um tema obrigatório. Por vezes divide-se a história do país em ciclo de *commodities*: ciclo do açúcar, do cacau, da borracha ou do café.

O Brasil foi e ainda é um *price maker* (determinador de preço) de algumas *commodities* no mercado mundial, como o café. Franco (1992), por exemplo, escrevendo sobre a última década do século 19, disse que as dificuldades cambiais do Brasil se tornaram crônicas após a crise de 1891-1892 quando há uma quebra na capacidade de importar, mercê da piora acentuada nos termos de troca, por conta de um colapso dos preços do café. Fritsch (1992) argumenta que o grande e recorrente problema de política econômica durante a primeira década da república consistiu em isolar a economia das alterações na posição externa brasileira, dado a sua extrema vulnerabilidade a flutuações abruptas da oferta de café, que têm grande peso nas receitas de exportações.

Este assunto sempre foi contrabalançado pela necessidade de ampliação da base industrial. Por isso, recentemente o avanço relativo das exportações de produtos básicos, a partir de 2007, levantou novamente a questão de um processo de desindustrialização do país. Este avanço dos produtos básicos foi resultado de um aumento dos preços das *commodities* combinado com a queda no *quantum* exportado de produtos manufaturados a partir da crise de 2008. A crise de 2008 foi perversa para as exportações de manufaturados brasileiros. Houve um descolamento dos preços e do *quantum* exportado de *commodities* a partir de 2007 que se acentuou depois da crise de 2008. Isto fica evidente nos Gráficos 21 e 22. Também é evidente a perda de *quantum* de manufaturados.

Gráfico 20 – Participação do fator agregado nas exportações



Fonte: Banco Central do Brasil.

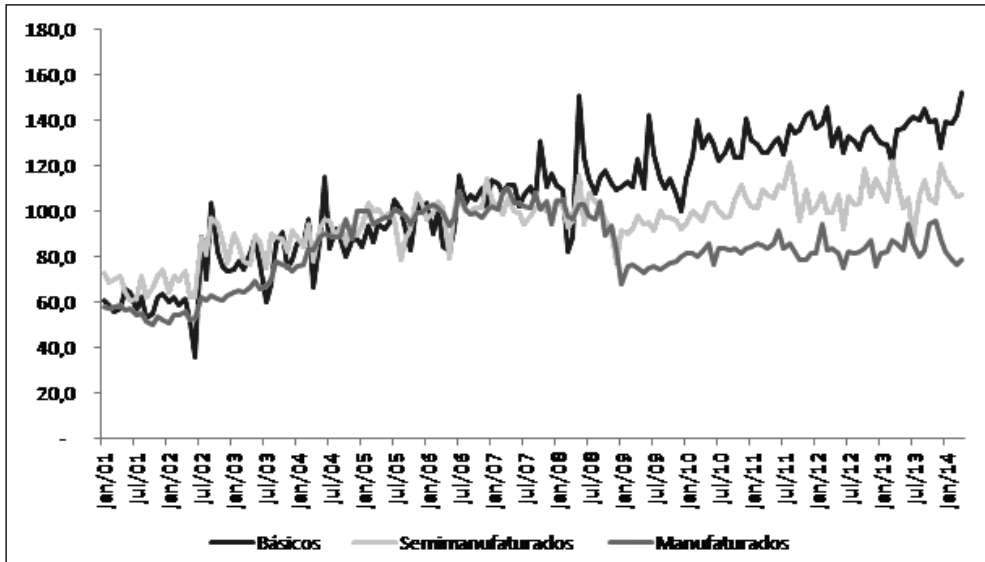
* Acumulado em 12 meses, até outubro de 2013, inclusive.

Gráfico 21 – Preços das exportações por fator agregado (com ajuste sazonal)

Mês	Básicos	Semimanufaturados	Manufaturados
jan/01	70,0	70,0	70,0
jul/01	70,0	70,0	70,0
jan/02	60,0	60,0	60,0
jul/02	60,0	60,0	60,0
jan/03	70,0	70,0	70,0
jul/03	70,0	70,0	70,0
jan/04	80,0	80,0	80,0
jul/04	80,0	80,0	80,0
jan/05	90,0	90,0	90,0
jul/05	90,0	90,0	90,0
jan/06	100,0	100,0	100,0
jul/06	100,0	100,0	100,0
jan/07	110,0	110,0	110,0
jul/07	110,0	110,0	110,0
jan/08	140,0	140,0	140,0
jul/08	180,0	160,0	140,0
jan/09	130,0	110,0	110,0
jul/09	130,0	110,0	110,0
jan/10	140,0	140,0	140,0
jul/10	160,0	140,0	140,0
jan/11	230,0	180,0	150,0
jul/11	230,0	180,0	150,0
jan/12	210,0	160,0	140,0
jul/12	200,0	150,0	140,0
jan/13	220,0	150,0	140,0
jul/13	190,0	140,0	140,0
jan/14	200,0	140,0	140,0

Fonte: Funcex.

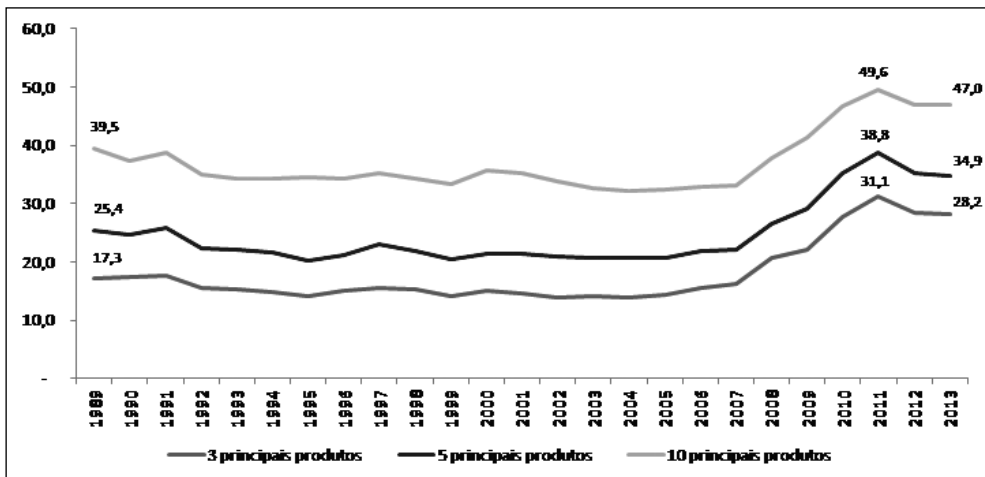
Gráfico 22 – *Quantum* exportado por fator agregado (com ajuste sazonal)



Fonte: Funcex.

Considerando os dados disponíveis no Banco Central do Brasil de exportações, que começam em 1989, percebe-se que as exportações brasileiras são concentradas em poucos produtos. No Gráfico 23, é descrita a participação dos 3, 5 e 10 principais produtos de exportação. Observa-se que houve uma aceleração desta concentração a partir de 2007, com pico em 2011. Em 1989, os três principais produtos representavam 17,3% da pauta de exportações, em 2011, esta participação atingiu 31,1%.

Gráfico 23 – Participação dos principais produtos na pauta de exportações



Fonte: Banco Central do Brasil.

Observando a média das exportações dos principais produtos da pauta de exportações brasileira em cinco períodos: 1) de 1989 a 2013, período completo; 2) de 1989 a 1993, período antes do Plano Real; 3) de jul./1994 a 2000, período antes da maior presença da China como importadora dos produtos brasileiros, mas após Plano Real; 4) de 2000 a 2013, período pós forte presença da China como importadora de produtos brasileiros; e 5) de 2007 a 2013, período que o receio de “primarização” se acentuou pela maior participação das *commodities*. Nota-se, na Tabela 3, que nesses cinco períodos as *commodities* sempre dominaram as exportações, automóveis e aviões são os produtos manufaturados que costumam aparecer entre os principais produtos da pauta nacional. Calçados deixou a lista dos 10 produtos mais exportados a partir de 2003, quando ficou na 11ª posição.

Tabela 3 – Principais produtos da pauta de exportações brasileira

	Média 1989-2013	Média 1989-1993	Média jul/1994 a 2000
1	Minérios de ferro	Minérios de ferro	Minérios de ferro
2	Soja mesmo triturada	Farelo e resíduos de óleo de soja	Café
3	Óleos brutos de petróleo	Calçados	Farelo e resíduos de óleo de soja
4	Farelo e resíduos de óleo de soja	Café	Soja mesmo triturada
5	Açúcar de cana	Semimanufaturados de ferro	Calçados
6	Café	Soja mesmo triturada	Semimanufaturados de ferro
7	Carne e miúdos de frango	Partes para automóveis de tratores	Partes para automóveis de tratores
8	Automóveis de passageiros	Pasta de madeira	Pasta de madeira
9	Aviões	Fumo em folhas e desperdícios – US\$	Automóveis de passageiros
10	Pasta de madeira	Automóveis de passageiros	Açúcar de cana
	Média 2000-2013	Média 2007-2013	
1	Minérios de ferro	Minérios de ferro	
2	Óleos brutos de petróleo	Óleos brutos de petróleo	
3	Soja mesmo triturada	Soja mesmo triturada	
4	Açúcar de cana	Açúcar de cana	
5	Carne e miúdos de frango	Carne e miúdos de frango	
6	Aviões	Café	
7	Automóveis de passageiros	Farelo e resíduos de óleo de soja	
8	Farelo e resíduos de óleo de soja	Aviões	
9	Café	Operações especiais	
10	Operações especiais	Automóveis de passageiros	

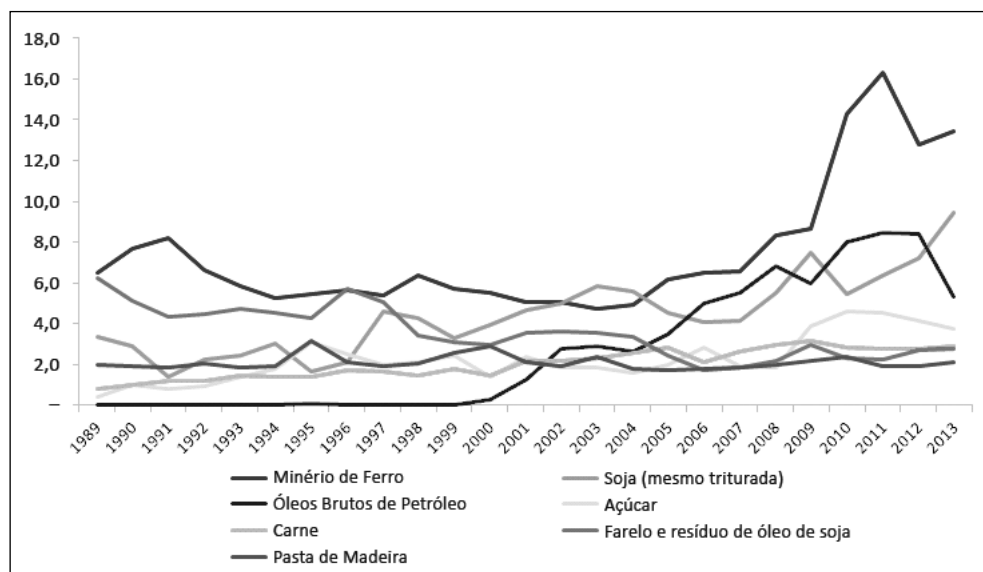
Fonte: Banco Central do Brasil.

* Para definição de operações especiais, acesse: < <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1853> > .

No Gráfico 24, observa-se que seguramente o maior responsável pelo maior fatia das *commodities* na pauta de exportações são minérios de ferro, que sempre esteve em primeiro lugar na pauta de exportações desde 1989, mas que a partir de 2007 o Brasil acelerou em muito as exportações deste produto. Em 2011, os minérios de ferro representaram sozinhos 16,3% das exportações totais. Depois, há a entrada mais forte das exportações de óleos brutos de petróleo, que saíram aos poucos de participação nula para mais de 8,0% das exportações totais após 2010. Em seguida, temos o incremento das exportações de soja e açúcar. Carne, farelo de soja e pasta de madeira mantiveram a fatia na pauta. Em 2012, o Brasil sofreu queda acentuada nas

exportações de minérios de ferro, muito por conta do arrefecimento da economia chinesa, mas óleos brutos de petróleo e soja mantiveram suas fatias.

Gráfico 24 – Participação das principais *commodities* nas exportações totais (%)



Fonte: Banco Central do Brasil.

Em resumo, observando a média das exportações dos 10 principais produtos da pauta brasileira desde 1989, percebe-se que as *commodities* sempre foram destaque. A partir de 2007, no entanto, houve um descolamento dos preços e do *quantum* exportado de *commodities*, que impulsionou o debate sobre desindustrialização. As três principais *commodities* chegaram a representar mais de 30% das receitas de exportação. O maior responsável pela maior fatia das *commodities* a partir de 2007 foram os minérios de ferro, seguidos de óleos brutos de petróleo, soja e açúcar.

3.1 COMMODITIES E DESINDUSTRIALIZAÇÃO

Diante do quadro de maior domínio das *commodities*, um debate acalorado sobre desindustrialização se iniciou no Brasil, com o governo e analistas expondo posições diferentes sobre o assunto. A opinião hegemônica, no entanto, é que o país passa pelo menos desde 2008 por um processo de desindustrialização que tem fontes domésticas e internacionais.

Já no início de 2008, Nassif (2008) discutia se estava ocorrendo um processo de desindustrialização no Brasil. A conclusão do autor foi que não estava ocorrendo este fenômeno no período de 1990 a 2008, mas ele alertava para os riscos de sobrevalorização do real. Ele disse que esses riscos estão associados não apenas à perda de competitividade industrial, mas também à deflagração de um processo

precoce de desindustrialização no Brasil, o qual poderia, sim, em perspectiva de longo prazo, se transformar num fenômeno real.

Em julho de 2010, o ministro da Fazenda Guido Mantega negou que o país sofreria desindustrialização, o que estaria ocorrendo, segundo o ministro era aumento da participação de serviços no PIB, que seria positivo. O ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior da época, Miguel Jorge, também negou que ocorresse um processo de desindustrialização, e condenou a facilitação excessiva às importações.

No começo de 2011, De Negri e Alvarenga (2011) falaram em “primarização” no Brasil, pois o país perdia *market share* (participação do país nas exportações mundiais, por categorias) em todos os produtos da pauta de exportações brasileiras, exceto *commodities* primárias e “outros” (item que inclui petróleo). Em 2005, o comércio do país representava 3,77% de todas as exportações de *commodities* primárias no mundo, em 2009, esta participação subiu para 4,66%. Em 2005, o Brasil tinha 0,94% dos produtos de média intensidade tecnológica exportados mundialmente e 0,50% de produtos de alta intensidade. Contudo, em 2009, essas participações caíram para 0,74% e 0,49%, respectivamente.

Bonelli, Pessoa e Matos (2013) consideram que o processo de desindustrialização é bem mais antigo do que se pensa, vem ocorrendo desde meados da década de 1970. O desempenho dos diversos setores não foi uniforme, variou em função da demanda, da concorrência dos importados e da macroeconomia. Automóveis, aeronaves, celulose e produtos farmacêuticos ganharam participação de 1995 a 2011, mas vestuário, calçados, químicos e máquinas e equipamentos perderam. Definindo desindustrialização se a participação da indústria no produto for sistematicamente menor do que a norma internacional, os autores identificaram uma indústria brasileira com peso muito acima do normal de meados de 1970 até a segunda metade dos anos 1980, quando converge para o padrão internacional, situando-se ligeiramente abaixo desse padrão desde meados da década de 1990, quando o país começa a padecer de forma moderada da chamada doença holandesa, que pode ser definida como “doença” econômica resultante de ganhos comerciais em produtos primários que provocam perda de competitividade e retração da indústria doméstica, dado a valorização cambial.

Bacha (2013) nos fala da bonança externa das *commodities* do período 2005 a 2011. Esta bonança externa, gerada pela melhora nas relações de troca das *commodities* e entrada líquida de recursos externos, permitiu que o consumo doméstico crescesse entre 9 e 10 pontos percentuais a mais do que o PIB em preços constantes. A consequência natural da bonança externa, na opinião de Bacha (2013), é uma tendência para a desindustrialização, queda na participação da indústria de transformação no PIB. O país vivia em situação próxima de pleno emprego e a bonança externa provocou aumento no consumo de bens comercializáveis e de serviços. A elevação dos salários penalizou mais os produtores de bens comercializáveis, especialmente a indústria,

pois os setores agrícola, mineração e petróleo foram beneficiados pelos aumentos de preços no mercado internacional. Então, em resumo, a bonança externa provocou a “doença holandesa” no Brasil.

Pastore, Gazzano e Pinotti (2013) diferenciam-se em não focar na valorização cambial para explicar a desindustrialização. Observando a partir de 2010, eles afirmam que a letargia que a indústria brasileira entrou desde o início daquele ano é em grande parte consequência da reação do governo diante da crise de 2008, pois a política expansionista estabelecida pelo governo brasileiro durante a recessão de 2008 não era mais adequada em 2010, quando a economia vivia próxima do pleno emprego. As elevações dos salários e transferências de renda teriam estimulado o consumo de forma exagerada. A elevação dos salários acima da produtividade média do trabalhador impediu a maior utilização de capacidade da indústria, que ainda sofreu com a desaceleração da economia internacional.

Parnes e Hartung (2013) compararam a produção industrial brasileira com a de diversos países e regiões do globo de março de 2010 a março de 2012 e chegaram a conclusão de que a desaceleração da indústria brasileira não pode ser explicada por um choque global. A queda de competitividade da indústria nacional é mais eficiente para explicar a desindustrialização. Essa perda de competitividade foi provocada pelo aumento dos preços das *commodities* exportadas pelo país que apreciou o câmbio real, pela reação do governo a crise que gerou pressão adicional sobre o setor de serviços e os salários. O custo unitário do trabalho no Brasil subiu quase 80% entre 2005 e 2010, contra queda de 2,7% nos Estados Unidos e alta de 15% na Alemanha.

Goldfajn e Bicalho (2013) agregam o aperto monetário e a queda da demanda doméstica e mundial como possíveis causas para a desindustrialização recente, desde 2011. Os choques de política monetária seriam mais perversos sobre a indústria do que sobre os serviços, enquanto a política fiscal expansionista foi mais benéfica ao setor de serviços. Em entrevista ao jornal *Valor Econômico*, no início de setembro de 2013, o ex-ministro da Fazenda, do Planejamento e da Agricultura, Delfim Netto, afirmou que o

Brasil não aproveitou bem o *boom* das *commodities*. Durante dez anos, tivemos um crescimento das relações de trocas importante, o que significa que a renda crescia mais do que o PIB. Teria sido o momento para fazer as mudanças estruturais que nós precisamos. Mas, optamos por um caminho um pouco diferente. Usamos muito mais desses recursos na redistribuição de renda do que no aumento da eficiência produtiva, o que é compensado por um aumento do bem-estar visível. Mas um dos aspectos mais difíceis de entender é que você sacrificou uma parte das vantagens da melhoria das relações de troca para valorizar o câmbio e para combater inflação – ou seja, você jogou fora uma parte desses recursos.

O economista Luiz Gonzaga Belluzo também concorda que o Brasil vive um processo de desindustrialização e foca sua análise na valorização do câmbio.

Respondendo a uma pergunta sobre desindustrialização em junho de 2013, em um vídeo disponível pela revista *Carta Capital*, Belluzo diz o Brasil teve um desempenho industrial até os anos 1980 e que era a China daquele período, mas a partir dos anos 1980 o Brasil vem sofrendo um processo de desindustrialização, pois o Brasil não incorporou os novos setores da terceira revolução industrial, da informática, microeletrônica, biotecnologia. Com isso, o Brasil perdeu perda relativa industrial no conjunto das nações e foi superado largamente pela China que, segundo Belluzo, fez as políticas adequadas para atrair estas novas indústrias. O Brasil estaria afastado das cadeias globais de produção de valor. Para Belluzo, existe um desarranjo na política econômica cuja origem está na valorização do câmbio. Esse processo teria começado com a crise da dívida externa nos anos 1980. Depois o Brasil fez a estabilização, que foi muito bom, mas Belluzo afirma que se deixou o câmbio valorizar. Depois de 2003, com a bonança das *commodities*, o Brasil também permitiu, segundo o economista, que o câmbio valorizasse. Então, o Brasil tem sim um processo de desindustrialização que vem da valorização cambial.

Segundo o professor de economia da Pontifícia Universidade Católica (PUC-SP), Antonio Corrêa de Lacerda, a desindustrialização representou uma mudança estrutural na economia brasileira e, por conta disso, trata-se de um processo que precisa de um prazo mais longo para ser revertido. Ele defende uso do câmbio, juros e política fiscal para colaborar neste processo e um ambiente regulatório que permita mais avanços na infraestrutura, além de “revolução na gestão” nas empresas. Lacerda argumenta que, de 2004 a 2012, houve grande descompasso entre as vendas do varejo e a produção da indústria nacional. O consumo representado pelas vendas reais no varejo cresceu 90%, enquanto a produção industrial no mesmo período aumentou somente 16%. Não há dúvidas, portanto, de que o aumento do consumo do país em grande medida foi abastecido pelas importações e em escala muito menor pela indústria nacional. Para o professor, o problema maior para o país é que esse processo de perda de importância da indústria rebata na balança comercial, especialmente no déficit de manufaturados.

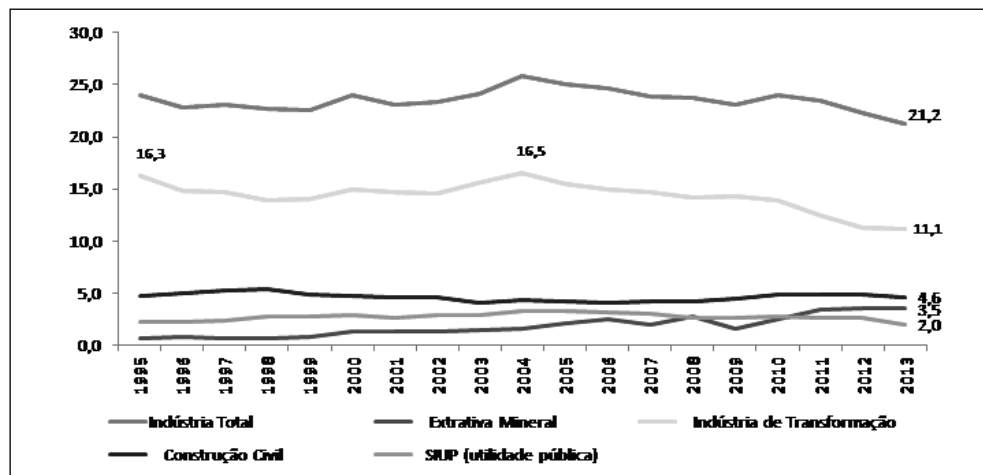
Paulo Skaff, presidente da Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) declarou em 2013 que discutir a desindustrialização é falar de “leite derramado”. Pois o que o Brasil precisa “é discutir a reindustrialização do país”. Skaff disse que não adianta a empresa se modernizar, ter tecnologia e máquinas modernas da porta para dentro se há uma conjuntura adversa, que vai contra o interesse e a competitividade da indústria.

O governo brasileiro, em geral, não concorda com as avaliações anteriores, não admite que o país passe por um processo de desindustrialização. Em setembro de 2013, o ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel, disse que o Brasil “não está passando por um processo de desindustrialização”. Para ele, “o espaço da indústria no PIB não decresceu. Está mantido mais ou menos na mesma proporção desde o início do século. E não é diferente do espaço, do percentual na maioria dos países desenvolvidos”.

No entanto, o ministro argumentou que o Brasil passa por um processo de “rearranjo do tecido industrial”. A base do setor está passando de empresas intensivas em mão de obra e de baixo conteúdo tecnológico para uma “indústria de capital intensivo e alto conteúdo tecnológico”.

Em termos da participação da indústria brasileira no PIB, a indústria de transformação no Brasil mostra trajetória de queda, chegando a 11,1% em 2013. Nesse sentido, as preocupações com o processo de desindustrialização reveladas pelos autores citados são válidas.

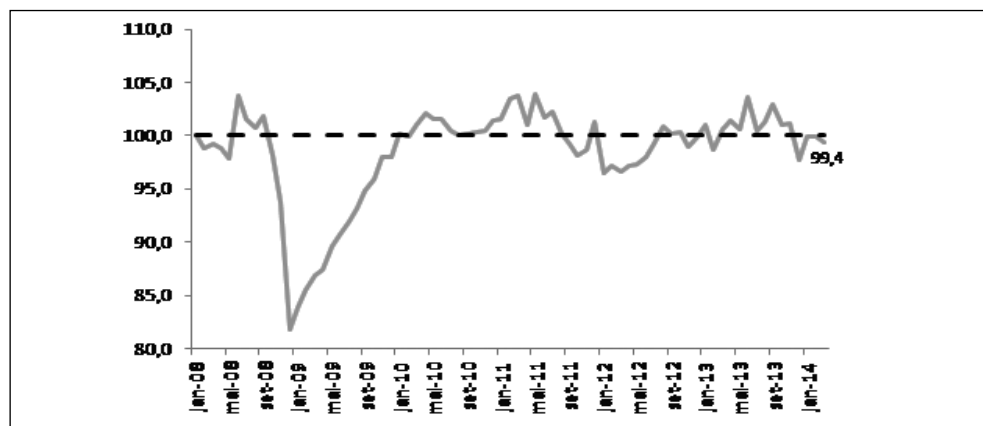
Gráfico 25 – Participação da indústria no PIB – 1995 a 2013



Fonte: IBGE.

O crescimento da produção industrial no Brasil tem sido vacilante e a indústria tem tido dificuldades de superar o nível do período pré-crise de 2008.

Gráfico 26 – Produção industrial do Brasil (jan./2008 = 100)



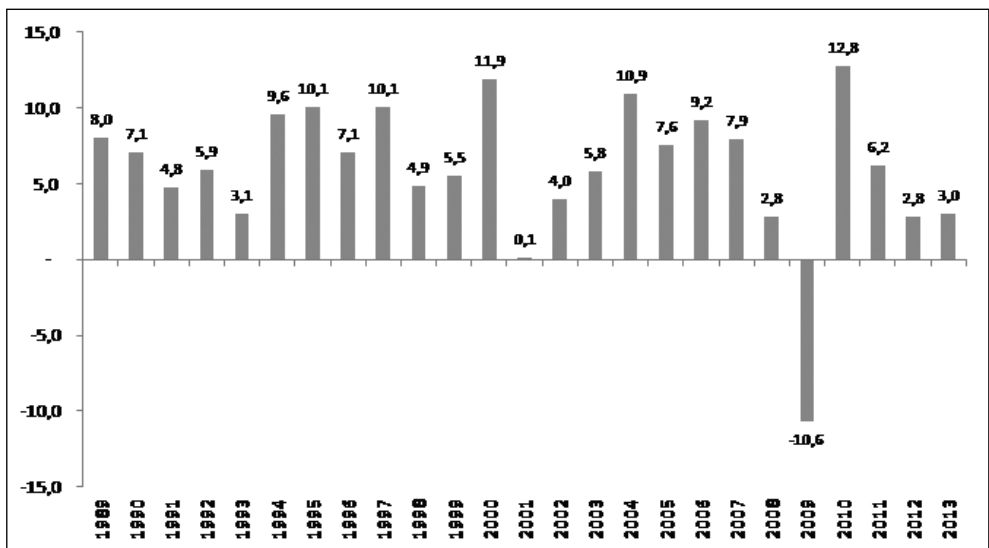
Fonte: Bloomberg.

3.2 PERSPECTIVAS DAS COMMODITIES E DA INDÚSTRIA BRASILEIRA

A Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad) previu piora no comércio mundial em setembro de 2013. A Unctad disse que o comércio global deve continuar em ritmo lento por muitos anos e as economias em desenvolvimento e em transição precisam alterar suas políticas econômicas com o objetivo de atingir um crescimento mais equilibrado, menos dependente das exportações e com maior participação da demanda doméstica.

O comércio internacional, após a crise de 2008, cresce em patamares menores do que antes da crise. Em 2009, houve queda de mais de 10% no volume do comércio, recuperada em 2011, mas, após esse ano, há taxas médias menores do que antes de 2008. De 2000 a 2007, o volume do comércio mundial cresceu a taxa média de 6,5%, mas de 2008 a 2012 esse crescimento médio passou a ser de 2,5%. Em 2013, o crescimento do comércio mundial foi semelhante ao alcançado em 2012.

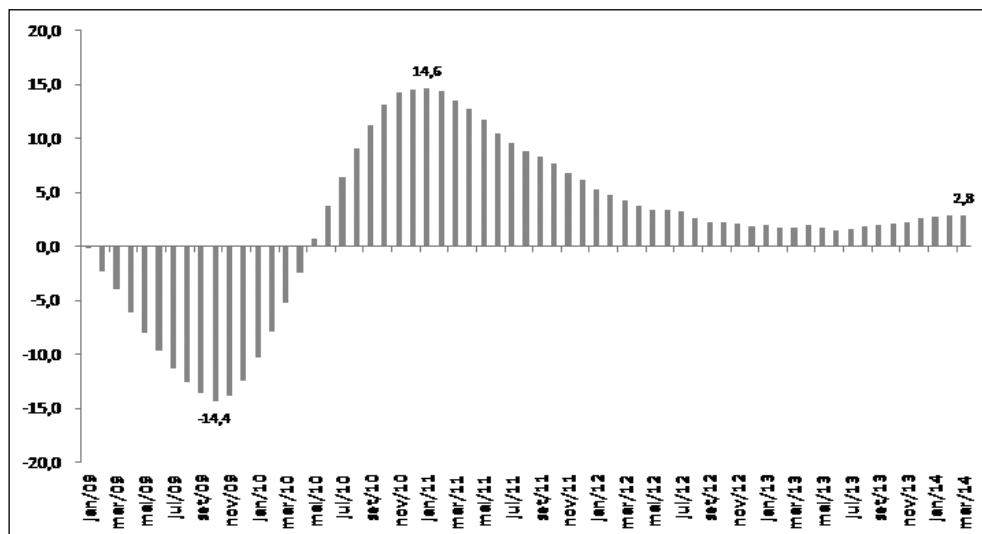
Gráfico 27 – Crescimento do comércio mundial ao ano



Fonte: Fundo Monetário Internacional. *World Economic Outlook* de abril de 2014.

Observando o índice da *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, organização que monitora o comércio no mundo, observa-se também que o comércio mundial caiu consideravelmente com a crise de confiança em 2008. A queda chegou a ser de 14,0% (no acumulado em 12 meses) em outubro de 2009. Começou a se recuperar em maio de 2010, até atingir crescimento de 14,5% em janeiro de 2011. Contudo, desde 2012, vem crescendo a taxas bem menores, por volta de 2,5%.

Gráfico 28 – Crescimento do comércio mundial (acumulado em 12 meses)

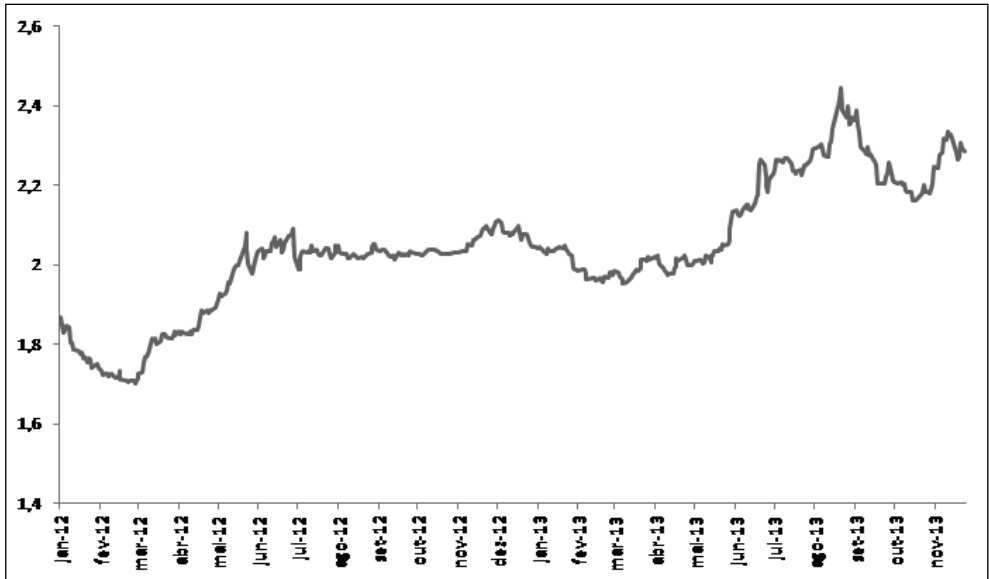


Fonte: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Em 2012, com a confirmação de piora comercial, o Brasil passou a se preocupar mais com a valorização cambial. O governo iniciou tentativas para depreciar a moeda que tiveram êxito. O Real desvalorizou tantos em termos nominais como em termos reais efetivos, método calculado pelo Bank of International Settlements (BIS) que leva em conta a taxa de câmbio nominal e as taxas de inflação dos parceiros comerciais.

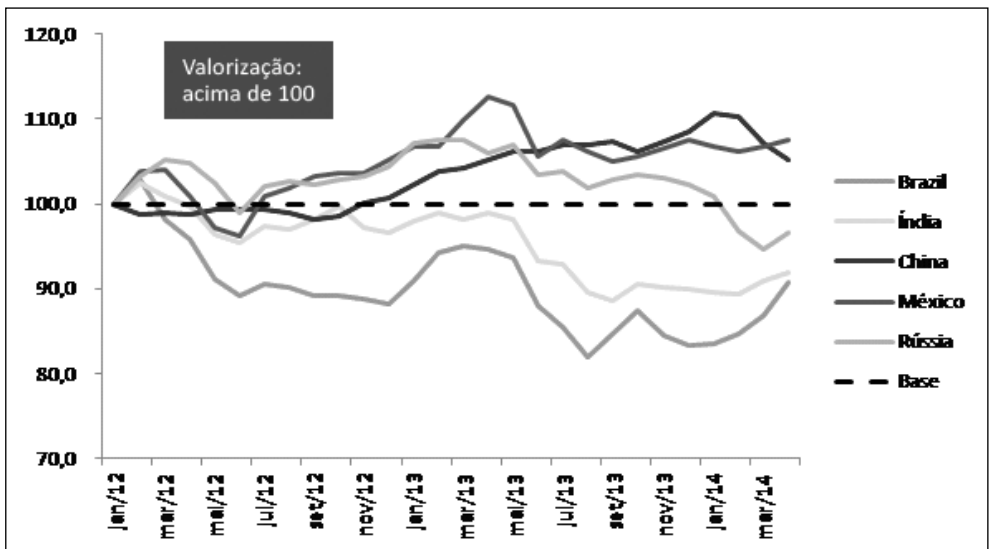
Em meados de 2013, com as perspectivas de menor PIB para os dois principais parceiros comerciais do Brasil (China e Estados Unidos), taxas de inflação domésticas ascendentes e a possível redução dos estímulos monetários nos Estados Unidos que acelerou os yields dos títulos americanos, a depreciação da moeda brasileira se acelerou sem que o governo atuasse neste sentido. O Banco Central estava preocupado com a inflação, passou a aumentar as taxas de juros e até a tentar conter a desvalorização exagerada para evitar impacto na inflação. Alguns membros do setor industrial brasileiro receberam positivamente o novo patamar do câmbio. No entanto, em setembro desse ano, com o anúncio inesperado do Federal Reserve de que iria manter os estímulos financeiros fizeram a taxa de câmbio nominal cair para patamares menores.

Gráfico 29 – Câmbio nominal Real/Dólar



Fonte: Bloomberg.

Gráfico 30 – Taxa de câmbio real efetiva (jan./2012 = 100)



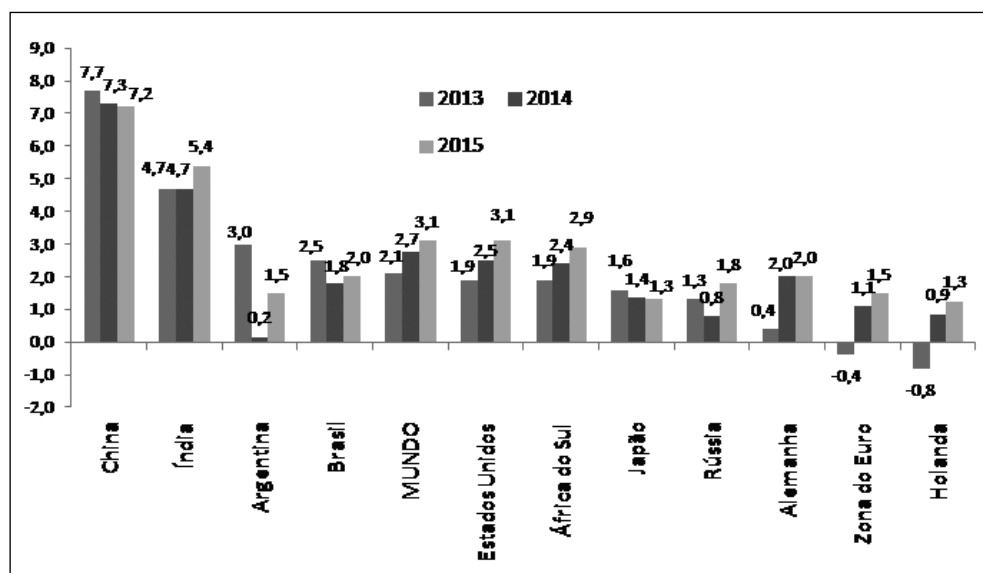
Fonte: Bank of International Settlements.

Se tomadas as perspectivas de crescimentos para 2014 dos principais países compradores de produtos brasileiros, as previsões em meados de 2014 são de menores crescimentos para China, Argentina e Japão, e melhoras acentuadas apenas para a Alemanha e Holanda. Os Estados Unidos devem manter patamar de crescimento

em 2014. O ano de 2015 ainda está bastante longínquo dada a conjuntura de incertezas, mas a perspectiva é de queda para a economia chinesa.

O FMI (2013) analisou o impacto de um arrefecimento na economia chinesa sobre os países exportadores de *commodities* metálicas e de energia. Entre os países que mais sofrem com a queda no PIB chinês está o Brasil, por conta das exportações de minério de ferro. O país que mais perde é a Mongólia, seguida da Austrália. O Brasil perde mais do que Índia e México, Colômbia e Peru. Todavia, deve-se ter em mente que não foram consideradas as *commodities* agrícolas na conta. A China é a maior importadora de soja do Brasil.

Gráfico 31 – Perspectivas de crescimento real para 2014 e 2015 (%)



Fonte: Bloomberg.

Em resumo, o quadro econômico internacional no médio prazo não sugere grandes avanços para as exportações brasileiras, sejam de *commodities* ou de produtos manufaturados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Poder-se-ia resumir o discutido aqui argumentando que ocorre um empobrecimento da pauta de exportações brasileiras desde meados dos anos 2000, um fenômeno que ocorreu em cima de uma pauta que já era tradicionalmente concentrada. Esse empobrecimento revela-se na concentração de exportações para a China, aprofundado pela crise econômica de 2008. A fonte disso foi a grande valorização das *commodities* no mercado internacional da década de 2000 que trouxe receitas comerciais consideráveis, mas também efeitos perversos sobre a indústria nacional,

provenientes da valorização do câmbio e da elevação do nível salarial, resultando em um processo chamado de desindustrialização ou reprimarização da economia.

O Brasil destaca-se como um país de baixo nível de importações em relação ao PIB, mas que consegue ter participação significativa em diversos setores econômicos, que vão desde o agrícola até o de produção de aeronaves, passando por diversas *commodities*. O país está no meio campo do desenvolvimento econômico. Essa posição tem se mostrado difícil de ser superada, muitas vezes uma melhora econômica traz resultados adversos. Por exemplo, a possibilidade de redução de estímulos econômicos nos Estados Unidos faria o Real desvalorizar instantaneamente, o que ajudaria as nossas exportações até de manufaturados, mas os juros internacionais subiriam o que prejudicaria os investimentos no Brasil e o comércio mundial. Por outro lado, a permanência dos estímulos mantém o Real valorizado prejudicando as exportações, mas poderiam beneficiar os investimentos.

Não se vislumbra melhora na economia mundial no médio prazo. E desde 2013, o Brasil está sofrendo questionamentos internacionais sobre o seu tripé macroeconômico: câmbio flexível, metas de inflação e superávit primário. Além de solidificar este tripé, o Brasil deve olhar para as questões domésticas endêmicas que podem estimular estas exportações e o desenvolvimento do país, como: reforma tributária, reforma trabalhista, abertura comercial, melhora de infraestrutura, aprimoramento da qualidade na educação para aumento de produtividade, facilitação dos negócios e melhora na eficiência dos três níveis de poderes.

Para sair da “Terra Média” do desenvolvimento, é necessário agir domesticamente, mesmo porque não se prevê colaboração positiva considerável da economia mundial no médio prazo. Já vivemos esse tipo de situação, devemos aprender com a nossa própria história que a bonança mundial é volátil demais para entregarmos nosso desenvolvimento.

Em a *Sociedade do Anel* de J. R. R Tolkien, Frodo diz para Gandalf: “*I wish it need not have happened in my time,*” (Eu desejava que isto não tivesse acontecido no meu período de vida). E Gandalf responde:

So do I, and so do all who live to see such times. But that is not for them to decide. All we have to decide is what to do with the time that is given us. (Eu também, e todos que estão vivendo este tempo. Mas não é a gente que decide. Tudo que temos que decidir é o que fazer no tempo que é dado a nós).

Não é conflito entre o bem e o mal que o Brasil vive economicamente, mas o problema da desindustrialização ou do baixo nível produtivo relativo à capacidade econômica não são tão recentes que não tenham relação com questões mais profundas do desenvolvimento do país.

REFERÊNCIAS

BACHA, E. Bonança externa e desindustrialização: uma análise do período 2005-2011. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 97-120

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de inflação**. v. 15, n. 3, p. 79-81. Setembro. 2013. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/relinf/direita.asp?idioma=P&ano=2013&acaoAno=ABRIR&mes=09&acaoMes=ABRIR>>. Acesso em: 10 out. 2013.

BARUFI, Ana Maria B. **Dinâmica favorável das commodities guiou os principais fluxos migratórios interestaduais no Brasil na segunda metade da última década**. Bradesco. Ano XI. n. 63, 31 de julho de 2013.

BONELLI, Regis; PESSOA, Samuel; MATOS, Silva. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 45-79.

CARNEIRO, Pedro E. **The Immoderate Complexities to Model Government and the Environment**. World Environment, 2(5): 90-103. 2012. Disponível em: <<http://article.sapub.org/pdf/10.5923.j.env.20120205.01.pdf>>. Acesso em: 6 ago. 2013.

CARTA CAPITAL. **Belluzo responde: a desindustrialização brasileira**. 13 de junho. 2013. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/tv/comentario-do-belluzo/belluzo-responde-a-desindustrializacao-brasileira>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

COLITT. R. **Pessimism on Brazil Soars to Record in Poll**. 21 de novembro. 2013. Bloomberg. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-11-20/pessimism-on-brazil-soars-to-record-in-poll-as-downgrade-looms.html>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

COMEX DO BRASIL. MDIC nega desindustrialização do país e critica incentivos excessivos à importação. 31 de agosto. 2010. Disponível em: <<http://comexdobrasil.com/miguel-jorge-nega-desindustrializacao-brasil-reclama-de-incentivos-excessivos-a-importacao/>>. Acesso em: 10 set. 2013.

DASGUPTA, Partha. **Human Well Being and the Natural Environment**. Oxford University Press, 2001.

DE NEGRI, F.; ALVARENGA G. V. A primarização da pauta de exportações no Brasil: ainda um dilema. Boletim Radar, IPEA, n. 13, p. 7-14, abril. 2011.

FIESP. **Debater desindustrialização é falar de leite derramado. Precisamos discutir a reindustrialização do país, afirma Paulo Skaf na abertura de evento.** 26 de agosto. 2013. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/noticias/nao-adianta-a-empresa-se-modernizar-se-temos-uma-situacao-conjuntural-adversa-diz-presidente-da-fiesp-na-abertura-de-seminario/>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

FRANCO, Gustavo H. B. **A primeira década republicana.** Capítulo 1. In: **A ordem do progresso.** ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). Editora Campus, 1992. p. 14.

FRITSCH, W. O apogeu e crise na primeira república: 1900-1930. In: **A ordem do progresso.** ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). Editora Campus, 1992. p. 34-35.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook.** Chapter 4: Commodity Price Swings and Commodity Exporters. Abril. 2012. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

_____. **World Economic Outlook: Transitions and Tensions.** Outubro, 2013. p. 25-28. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/02/>>. Acesso em: 25 out. 2013.

_____. **World Economic Outlook: Recovery Strengthens, Remain Uneven.** Abril, 2014. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29>>. Acesso em: 30 maio 2014.

GOLDFAJN, Ilan; BICALHO, Aurelio. Análise da Dinâmica da Produção Industrial entre 2008 e 2012. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 173-198.

HORNBECK, R. **Nature versus Nurture: The Environment's Persistent Influence through the Modernization of American Agriculture.** **American Economic Review**, v. 102, Issue 3. Maio. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE Versão 2.** Disponível em: <<http://ibge.gov.br/home/estatistica/economia/classificacoes/cnae2.0/default.shtm>>. Acesso em: 31 jul. 2013.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. **ICC Open Market Index 2013.** Abril. 2013. Disponível em: <<http://www.iccwbo.org/global-influence/g20/reports-and-products/open-markets-index/>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

JUNGERFELD, V. Só real desvalorizado não resolve desindustrialização, diz economista. **Valor Econômico.** 6 de novembro. 2013. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3329866/so-real-desvalorizado-nao-resolve-desindustrializacao-diz-economista>>. Acesso em: 21 nov. 2013.

KOHLSCHEE, E. **Long-Run determinants of the Brazilian real: a closer look at commodities**. Working Papers/Banco Central do Brasil, jul. 2013.

LANDES, David S. **The Wealth and the Poverty of Nations**. New York: W.W. Norton & Company, 1999.

LAZZARINI, Sergio G; JANK, Marcos S; INOUE, Carlos F. K. B. **Commodities no Brasil: maldição ou benção?** In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p 97-120.

MENDES, LUIZ HENRIQUE. Delfim Defende Regulação em Commodities. **Valor Econômico**, 9 de setembro. p. B18. 2013.

MOODY's. **Moody's Statistical Handbook Country Credit**. Maio, 2013.

NASSIF, André. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Revista Economia Política**. v. 28, n. 1. São Paulo: Jan./Mar., 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572008000100004&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 nov. 2013.

O GLOBO. **Não Há Desindustrialização no Brasil, Garante Mantega**. 27 de setembro. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/nao-ha-desindustrializacao-no-brasil-garante-mantega-2946998>>. Acesso em: 10 set. 2013.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (OMC). **World Trade Report 2013: Factors Shaping the Future of World Trade**. 2013a. Disponível em: http://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr13_e.htm>. Acesso em: 12 de out. 2013.

_____. **Sees Gradual Recovery in Coming Months Despite Cut in Trade Forecasts**. 19 de setembro. 2013b. Disponível em: <http://www.wto.org/english/news_e/pres13_e/pr694_e.htm>. Acesso em: 20 set. 2013a.

PASTORE, Affonso Celso; GAZZANO, Marcelo. PINOTTI, Maria Cristina. Por que a produção industrial não cresce desde 2010? In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 121-155.

PARNES, Beny; HARTUNG, Gabriel. Uma nota sobre a desaceleração recente da indústria brasileira. In: BACHA, Edmar; BOLLE, Monica Baumgarten de (Ed.). **O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 157-172.

PEDROSO, R. Sem compras da China, exportações brasileiras caíram 5,5% no semestre. **Valor Econômico**. 31 de julho. 2013.

UNCTAD. (2013). **Facts and Figures on Commodities and Commodities Trade**. March. UNCTAD/PRESS/IN/2013/2. Disponível em: <<http://unctad.org/en/pages/InformationNoteDetails.aspx?OriginalVersionID=38>>. Acesso em: 12 set. 2013.

VALOR ECONÔMICO. **Outros emergentes estão também vulneráveis**. 13 de agosto. 2013a.

_____. **América do Sul Precisa se Precaver contra Queda de Commodities, diz Banco**. Acesso em: 13 ago. 2013b.

_____. **Brasil Não Sofre Processo de Desindustrialização, Afirma Pimentel**. 19 de setembro. 2013c. Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/3274314/brasil-nao-sofre-processo-de-desindustrializacao-afirma-pimentel>>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Comércio Vai Seguir Lento, Prevê Unctad**. 13 de setembro. 2013d. Disponível em: <http://www.valor.com.br/internacional/3268934/comercio-vai-seguir-lento-preve-unctad>>. Acesso em: 14 set. 2013.

_____. **Exportação brasileira ainda mais dependente da China**. Editorial, 17 de setembro. 2013e.

Gastos públicos com saúde e qualidade de vida nos municípios brasileiros: influência na variação do IDH-expectativa de vida na última década

Johan Hendrik Poker Jr.

Doutorado em Administração pela UPM, Pós-doutorado pelo Centro de Tecnologia de Informação Renato Archer, Professor Doutor da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Coordenador de curso e professor de administração financeira.

Jaime Crozatti

Doutor em controladoria e contabilidade pela FEA/USP, Professor e pesquisador da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP, Coordenador de projetos de pesquisa

Resumo

O propósito deste artigo é desenvolver uma análise da influência do gasto público em saúde dos municípios e estados brasileiros, no período entre 2000 e 2009, sobre a variação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – Expectativa de Vida (EV) entre 2000 e 2010 em uma base correspondente a todos os 5.504 municípios brasileiros com dados de gasto público registrados na base do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Com essa base, estabeleceu-se uma indicação da efetividade do gasto em saúde, e, decorrente dessa estimativa, foi calculada a eficiência relativa dos municípios no gasto com saúde.

Para esse fim, empregou-se a regressão múltipla com estimativa robusta. Esta técnica corresponde à reprodução do estudo realizado por Barrios e Schaechter (2008), que utilizaram procedimentos similares na estimativa da curva de efetividade do gasto público em educação para os países da União Europeia (UE).

Encontrou-se, nesse trabalho, uma relação direta entre o gasto público municipal em saúde e a variação no índice IDH – EV, revelando a efetividade do gasto. Além disso, obteve-se uma avaliação relativa da eficiência do gasto em saúde, que poderá ser utilizada em estudos futuros quando forem identificadas as causas de alta ou baixa eficiência encontradas nos municípios.

As principais contribuições do artigo são a identificação da efetividade do gasto público municipal em saúde, a adaptação de um modelo usualmente aplicado para nações para o uso

em municípios e uma ferramenta de cálculo da eficiência relativa do gasto público aplicável na formulação de políticas na área da saúde.

Palavras-chave

Qualidade do gasto público. Gasto público em saúde. Desenvolvimento humano.

Abstract

In this paper we present an analysis of the influence of public expense on healthcare in Brazilian cities and states in the period between 2000 and 2009 on the variation of the Human Development Index (HDI) – Life Expectancy between the measurements of 2000 and 2010. The study comprises 5504 Brazilian municipalities based on data recorded on Institute of Applied Economic Research (IPEA). We established an indication of the effectiveness of healthcare expense and, as a secondary result, the relative efficiency of municipalities in healthcare expense was calculated.

To this end, we used multiple regression with robust estimation. This technique correspond to the reproduction of the study of Barrios and Schaechter (2008), who used similar procedures to estimate the curve of effectiveness of public spending on education for the countries of the European Union (EU).

It was found, in this study, a direct relationship between the municipal public health expense and variation of the HDI – Life Expectancy index, revealing the degree of effectiveness of the expense. In addition, we obtained a relative assessment of the efficiency of health spending; that could be used in future studies when the causes of high or low efficiency found in the municipalities are identified.

The main contributions of this paper are to identify the effectiveness of municipal public spending on healthcare, the adaptation of a model usually applied to nations for use in municipalities and a tool for calculating the relative efficiency of public expenditure applicable in policy formulation in the area of healthcare.

Keywords

quality of public expense. healthcare expense. human development.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 define, no art. 6º, como direitos sociais a todo cidadão “[...] a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988). Esse dispositivo constitucional fez nascer um movimento em prol da universalização dos serviços de saúde de uma forma que não se tinha observado no país, até então.

A transferência da responsabilidade da gestão dos serviços de saúde, a partir da Constituição Federal de 1988, das esferas supranacionais – união e estados – para os municípios, tem como fundamento o fortalecimento do poder local, em um processo de descentralização da gestão de políticas públicas, estabelecendo um novo modelo institucional para os diversos serviços de saúde demandados pela população. O processo de descentralização das políticas públicas sociais passou a fazer parte da agenda do estado no período pós-constituição (ARRETCHE, 2000).

Passados mais de 20 anos da Constituição Federal, nota-se que a saúde no Brasil, apesar de significativos avanços, principalmente os relacionados à universalização da oferta dos serviços, ainda se resente de uma melhor equidade, bem como de avaliações que contemplem a qualidade do atendimento e a efetividade dos gastos diante dos serviços prestados à população. A função saúde movimentou o segundo maior volume de recursos, atrás da educação.

Textos que discorrem sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade do gasto com a política pública de saúde no país e no exterior são escassos e não elucidativos em relação ao papel que o Estado tem realizado na melhoria da qualidade de vida da população e aos consequentes impactos na economia do país. Outros temas, como a judicialização do acesso a medicamentos, nível de tecnologia *versus* abrangência dos serviços oferecidos, gastos totais e *per capita*, terceirização de serviços, estão entre aqueles que devem passar por maior reflexão a partir de estudos que possam descrever as políticas públicas como ação estruturada do Estado. Ou seja, há carência de uma série de investigações sistemáticas e estruturadas sobre o bom uso do recurso social na função saúde e os resultados na qualidade de vida da população e na economia do país.

Os diversos instrumentos de regulação da ação do estado, que buscaram criar uma estrutura de serviços descentralizados, tornando o município o mais relevante ator no cenário da prestação dos serviços de saúde, têm como principal diretriz criar condições para a gestão do complexo sistema de serviços de saúde, uma vez que há falta de capacitação gerencial nesses entes federativos (ARRETCHE, 2000). Uma vez que a gestão de políticas públicas nos municípios está em situação de fragilidade, após a Constituição de 1988, a continuidade da descentralização ocorreu com a inserção de diversos atos normativos que levaram significativa alteração à efetividade dos serviços oferecidos pelo sistema público de saúde.

Os recursos financeiros para os gastos públicos são disponibilizados a partir das receitas tributárias dos entes federativos que realizam as despesas com a função. Podem também ser acolhidos pelos municípios e estados a partir de convênios e diversos outros meios legais de repasse de verbas para os diversos desenhos institucionais possíveis. A obrigatoriedade de destinar para a saúde o mínimo de 15% das receitas com tributos, direta e indiretamente arrecadas pelo município, é definida pela LRF (BRASIL, 2000). Dados o montante de recursos e a relevância para a população dos serviços prestados, são poucos, ainda, no Brasil, os estudos que identificam o nível de retorno que os gastos na área de saúde têm gerado para a sociedade. Estudos que permitam a avaliação da qualidade dos serviços bem como do respectivo investimento da sociedade são fundamentais para consolidar ou possibilitar alterações no modelo de prestação de serviços para essa área social.

Os estudos dedicados a pesquisar o gasto público em saúde têm tradicionalmente seguido a formulação econômica, relacionando o gasto público com indicadores de crescimento econômico. As discussões a esse respeito são extensas, e as correntes de pensamento econômico se antagonizam a cada novo resultado empírico. Poucas são as sugestões de pesquisas que saem do impasse relativo às correntes de pensamento econômico e tentam propor visões conciliadoras a respeito das diversas considerações. Ainda menos frequentes são os estudos que se dedicam a analisar a efetividade e a eficiência nas finalidades propostas para os gastos públicos pelos estados.

Um dos obstáculos para esse tipo de estudo é a determinação de um indicador adequado para cada natureza do gasto público que se pretende estudar. Tratando-se de uma questão de especificidade, diversas alternativas se apresentam. Nesse estudo, dada a inexistência de uma série suficientemente consolidada de um indicador anual do desempenho na área da saúde e saneamento, utilizou-se a variação do componente de Expectativa de Vida da fórmula do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas de Desenvolvimento (PNUD) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Considerando a breve descrição do contexto das políticas públicas de saúde no Brasil e algumas ações que foram implementadas no passado recente, o objetivo desse trabalho é analisar a efetividade e a eficiência do gasto em saúde e saneamento realizados pelos três níveis de governo: união, estados e municípios no Brasil. Para esse propósito, o estudo analisa a variação do IDH-Expectativa de Vida em relação aos gastos públicos realizados entre os anos de 2000 a 2009. Os dados foram obtidos do Ipeadata, banco de dados organizados e disponibilizado pelo Instituto de Estudos Econômicos do governo federal.

O texto, além dessa introdução, apresenta uma reflexão sobre as políticas públicas na área da saúde no Brasil, a metodologia do trabalho, os resultados obtidos a

partir dos dados coletados e analisados com o ferramental estatístico e as necessárias avaliações indicativas do nível de efetividade, eficiência e eficácia do gasto público com saúde na última década.

2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

Para se compreender o contexto no qual esse trabalho se insere, é necessário tecer algumas considerações sobre políticas públicas. A política pública é área de conhecimento multidisciplinar e nasceu da intersecção de vários campos do conhecimento, e os mais citados são a administração pública, a economia, o direito e a ciência política (DELEON, 2006; PETERS; PIERRE, 2006; RODRIGUES, 2010). O que está no foco das análises é a atuação do estado, como principal articulador das regras e ações que organizam e aplicam os recursos da sociedade. A política pública, como área de atuação acadêmica, tem recebido considerável incremento de atenção nos últimos anos no Brasil, motivado por maior necessidade da observação da eficiência do gasto público, em um estado que recolhe considerável parcela de recursos da sociedade e presta serviços com questionável nível de qualidade.

A criação de cursos de bacharelado na área de políticas públicas no Brasil tem contribuído para o surgimento de um novo profissional no mercado de trabalho, um profissional de nível superior com capacitação para analisar e avaliar o efeito da ação do estado na sociedade, além das condições de reprogramar tal ação.

Uma contribuição relevante da compreensão do papel das políticas públicas no atendimento às demandas da sociedade pode ser observada em Peters e Pierre (2006). Os autores elaboram uma análise de políticas públicas em países do ocidente e afirmam que nas últimas décadas houve significativas alterações na compreensão do papel do estado nesses países. Os autores fundamentam sua análise em três aspectos que observaram na atuação do estado em tempos recentes:

- a) a mudança do papel do estado na sociedade, deixando de ter o comando e o controle para ser fiscalizador das políticas públicas;
- b) o aumento da participação das entidades subnacionais na execução das políticas públicas, até mesmo daquelas que não podiam anteriormente ser consideradas como papel do estado na sociedade;
- c) uma tendência forte para que a oferta de serviços e produtos pelo Estado seja considerada em contexto de competição de mercado, uma vez que o seu papel nesse modelo de governança não é produzir todos os serviços e sim coordenar a oferta de tais produtos e serviços.

Nesse sentido, a política pública passa, então, a ser a ação do Estado que se organiza para coordenar as ações dos diversos entes da sociedade que prestam serviços à população de forma descentralizada, nos entes subnacionais. Observa-se, em período recente, como foi descrito na introdução, o fortalecimento do papel das prefeituras municipais como braço forte do estado eficiente. A Constituição cidadã de 1988 tem o fortalecimento do poder local como uma de suas diretrizes, visto que, no art. 1 define-os como membros da República. Saúde e educação básicas têm sido as áreas mais visadas nesse processo.

Em foco acadêmico, na busca de conceituar política pública, Souza (2006, p. 26) afirma que este “[...] é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).” Souza (2006) faz referência aos autores que se debruçaram sobre o tema nos últimos anos e sintetiza os modelos de análise das políticas públicas de diversos deles. Para os autores citados por Souza (2006), no modelo que se convencionou chamar de “novo gerencialismo público”, a eficiência do gasto é o principal objetivo da política pública, “[...] aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com ‘independência’ política” (p. 34). A autora conclui seu pensamento afirmando que há poucas pesquisas empíricas guiadas pelo desenho das políticas públicas nesse formato.

Longe da análise crítica para mudança do modelo, a busca pela eficiência no gasto ou na atividade pública é uma exigência da sociedade moderna. O Estado é a instituição contemporânea capaz de direcionar os esforços da sociedade para que as realidades específicas e gerais encontrem caminhos de superação das discrepâncias entre os indivíduos, desde que o iluminismo na França alterou a compreensão de indivíduo, sociedade e governo (CHANLAT, 2002).

O presente trabalho pretende contribuir com a discussão da ação do Estado na busca da oferta de oportunidades iguais aos brasileiros de todas as regiões geográficas e de todos os portes de cidades brasileiras. A saúde apresenta-se como um caminho eficaz para a redução das desigualdades, para a busca de incremento do bem-estar social e para a construção da cidadania. Por essa discussão, percebe-se a relevância desse estudo, uma vez que o maior montante de gastos em saúde, no modelo de governança pública atual, tem nos municípios um ator estratégico e relevante.

2.2 A REGULAÇÃO DA SAÚDE NO BRASIL E O DESENVOLVIMENTO DO SUS: ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS

A história das políticas de saúde no país é marcada por um conjunto de características que não a diferenciam de outras atividades do poder público nacional, apesar da relevância que tem para a população e para o estado de direito que marca o Brasil como nação soberana e independente.

Para Polignano (2013, p. 2):

Somente nos momentos em que determinadas endemias ou epidemias se apresentam como importantes em termos de repercussão econômica ou social dentro do modelo capitalista proposto é que passam a ser alvo de uma maior atenção por parte do governo, transformando-se pelo menos em discurso institucional, até serem novamente destinadas a um plano secundário, quando deixam de ter importância.

Para esse autor, que produziu um dos textos mais utilizados na área de gestão da saúde em escola de nível superior, o cenário descrito na citação é uma das premissas que marcam a história das políticas de saúde no Brasil. Ele aponta outras seis premissas que marcam tal história e fazem dela uma das que menos receberam atenção sistêmica do governo, apesar da amplitude de interesses que contempla.

No período do descobrimento até o Primeiro Império, o país dispunha de estrutura natural de atenção à saúde, uma vez que esta “[...] limitava-se aos próprios recursos da terra (plantas, ervas) e, àqueles que, por conhecimentos empíricos (curandeiros), desenvolviam as suas habilidades na arte de curar” (POLIGNANO, 2013, p. 3). Com a vinda da família imperial portuguesa em 1888, a situação mudou um pouco, uma vez que foi criada, no Rio de Janeiro, uma estrutura de saúde para dar suporte à corte instalada às pressas na colônia. Onde não havia médicos, realidade em grande parte do território, os boticários, aqueles práticos-profissionais que aprenderam o ofício com outro boticário experiente e eram licenciados após exame de “fiscatura”, recebiam a carta de habilitação (POLIGNANO, 2013, 3).

No período seguinte, que vai até 1930, a saúde foi tratada por órgão criado para esse fim, cujo desafio era a de profilaxia de doenças que atingiam a população, colocando a atividade econômica do país em risco. Oswaldo Cruz e Carlos Chagas foram figuras de destaque nesse período. Eles eram os principais articuladores das ações do governo central na saúde pública. Com métodos impositivos, as ações de combate às endemias produziram resultados positivos ao mesmo tempo em que reclamações sistemáticas da população, que era obrigada a se sujeitar às ações de saúde do governo se multiplicaram. Vacinações em massa e ações de limpeza de desinfecção de espaços públicos e privados com características de contaminação eram feitas por determinação das autoridades sanitárias. Algumas doenças como a lepra, a tuberculose e as doenças venéreas, receberam atenção especial com a criação de departamentos especializados em sua atenção (POLIGNANO, 2013, p. 5).

No início do Século XX, com a imigração de europeus e o estabelecimento, principalmente no eixo Rio-São Paulo, de uma nova base econômica no país, o fortalecimento da economia industrial, os anos de 1917 e 1919 viram duas greves gerais organizadas pelo movimento operário. Este movimento conquistou alguns direitos trabalhistas. Em 1923, a Lei Eloy Chaves deu início à Previdência Social no Brasil, um sistema previdenciário estruturado em caixas de previdência

individualizadas por empresa. “No sistema das Caixas, estabelecido pela lei Eloy Chaves, as próprias empresas deveriam recolher mensalmente o conjunto das contribuições das três fontes de receita e depositar diretamente na conta bancária da sua CAP.” (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1989).

No Estado Novo, as Caixas de Aposentadorias deram lugar aos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), que eram organizados por categorias profissionais. Os benefícios foram ampliados desde o pecúlio na aposentadoria a atendimento hospitalar, médico e farmacêutico. Em 1930, foi criado o Ministério da Educação e Saúde Pública (POLIGNANO, 2013, p. 10), que se desmembrou, em 1953, no Ministério da Saúde (MS) com poucas atribuições distintas das anteriores.

A década de 1960 viu nascerem os atos regulatórios da Previdência Social e do FUNRURAL, respectivamente para as aposentadorias dos trabalhadores urbanos e rurais. Com a revolução militar de 1964, houve condições favoráveis para a unificação dos serviços de previdência, uma vez que:

O processo de unificação previsto em 1960 se efetiva em 2 de janeiro de 1967, com a implantação do Instituto Nacional de Previdência social (INPS), reunindo os seis Institutos de Aposentadorias e Pensões, o Serviço de Assistência Médica e Domiciliar de Urgência (SAMDU) e a Superintendência dos Serviços de Reabilitação da Previdência Social (POLIGNANO, 2013, p. 14).

O milagre econômico da década de 1970, associado ao grande número de contribuintes da previdência com reduzido volume de beneficiários em aposentadorias, o sistema previdenciário acumulou grande quantidade de recursos que foi empregado na oferta de serviços médicos e hospitalares aos segurados. Esta situação gerou no país um “complexo sistema médico-industrial” que culminou com a criação do Instituto Nacional de Assistência Médica e Previdência Social (INAMPS) em 1978. Deu-se, então, um dos maiores crescimentos em ofertas de serviços médicos e hospitalares que o país já vivenciou. Dadas as características de mudanças econômicas no cenário internacional, o sistema previdenciário brasileiro entrou em crise em função do seu desenho institucional focado na medicina curativa, que não dava respostas aos problemas endêmicos do país. Houve também, o uso indevido de recursos da previdência em outras finalidades pelo governo federal (POLIGNANO, 2013, p. 17).

O movimento das DIRETAS JÁ (1985) e a eleição de Tancredo Neves marcaram o fim do regime militar, gerando diversos movimentos sociais, inclusive na área de saúde, que culminaram com a criação das associações dos secretários de saúde estaduais (CONASS) ou municipais (CONASEMS), e com a grande mobilização nacional por ocasião da realização da VIII Conferência Nacional de Saúde (Congresso Nacional, 1986), a qual lançou as bases da reforma sanitária e do SUDS (Sistema Único Descentralizado de Saúde) (POLIGNANO, 2013, p. 21).

A Constituição Federal de 1988 possibilitou condições necessárias para a criação do Sistema Único de Saúde, nascido dos movimentos sociais, da articulação dos secretários municipais e dos estaduais de saúde, em órgãos representativos como o CONASS e o CONASSEMS, juntamente com a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986.

Com a implantação de um novo paradigma na gestão das políticas de saúde, o país pode dar passos significativos em direção à universalização do acesso fundamentado em um processo de descentralização da saúde, via distribuição de recursos do governo central para os governos locais e a transferência da gestão dos sistemas locais para as prefeituras e consórcios que estas poderiam organizar para o atendimento de serviços que exigem maiores investimentos e demanda concentrada.

2.3 A EFICIÊNCIA DO GASTO PÚBLICO

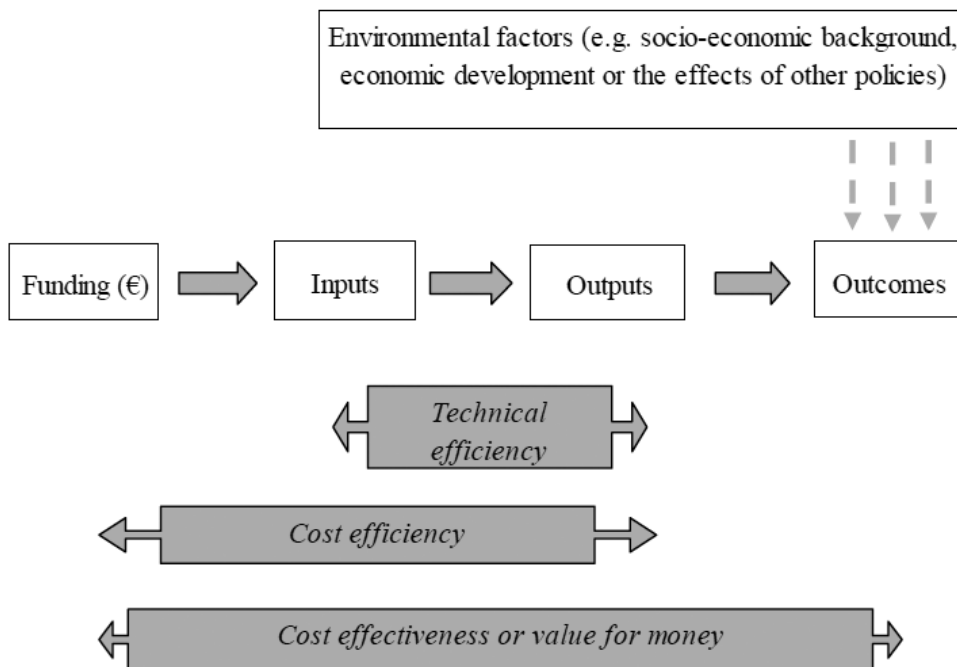
O conceito de eficiência, eficácia e efetividade do gasto público pode ser considerado na dimensão de textos publicados que abordam a questão sob o foco nacional e internacional. Nacionalmente, as discussões são tratadas, sobretudo, em artigos que discutem a qualidade do gasto municipal. Entre os estudos que caracterizam os conceitos de forma objetiva e passiva de operacionalização podem ser citados Frasson (2001), Costa e Castanhar (2003) e Castro (2006).

Costa e Castanhar (2003) construíram sua definição tomando por base o manual da Unicef (1990). Sua caracterização para os três elementos de interesse são: (a) eficiência: termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos em um programa; (b) eficácia: medida do grau em que um programa atinge os seus objetivos e metas; (c) impacto (ou efetividade): indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais ou ambientais.

Castro (2006) procura problematizar a questão apresentando as visões das áreas de administração e do direito, demonstrando as diferenças de percepção dos autores das duas áreas. Suas conclusões acabam por priorizar as definições oriundas da área de administração e sugere ainda que: “Os pressupostos da moderna teoria gerencial podem ser adotados por qualquer governo, seja nos planos federal, estadual ou municipal” (CASTRO, 2006, p. 9).

As definições adotadas nesse trabalho e que se alinham aos autores citados foram concebidas por Barrios e Schaechter (2008) e podem ser vistas nas Figuras 1 e 2 a seguir.

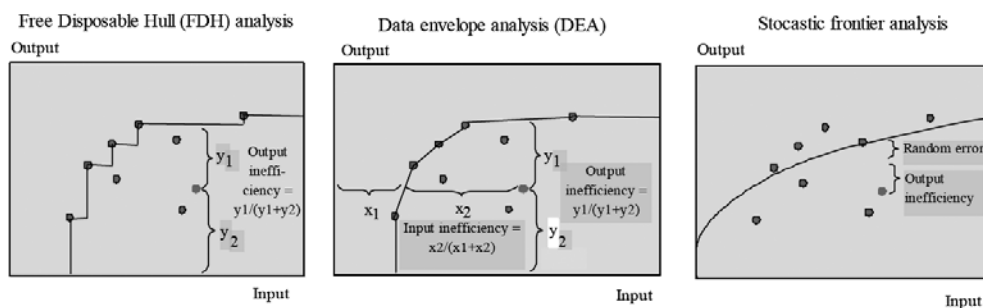
Figura 1 – O conceito de eficiência e efetividade



Fonte: Barrios e Schaechter (2008).

Para Barrios e Schaechter (2008), a eficiência técnica surge quando são comparados os recursos da entrada e os da saída em qualquer processo de mudança na sociedade. O custo da eficiência pode ser obtido com a utilização dos parâmetros dos fundos – recursos financeiros – utilizados e os volumes e qualidades dos produtos e serviços obtidos no processo. Por fim, o custo da eficiência é obtido com a utilização dos valores dos fundos, ou recursos financeiros usados, com as modificações ou mudanças provocadas no meio no qual o programa ou projeto teve seu efeito.

Figura 2 – Determinação da fronteira de eficiência



Fonte: Barrios e Schaechter (2008).

A Figura 2, obtida também em Barrios e Schaechter (2008) identifica modelos de mensuração e avaliação das fronteiras de eficiência em avaliações quantitativas de eficiência. Nos dois primeiros quadros, são descritas as técnicas conhecidas, respectivamente, por Free Disposal Hull (FDH) e Data Envelopment Analysis (DEA), ou Análise por Envoltória de Dados, técnicas não paramétricas que consideram os eventos com melhor desempenho, como as referências de comparação com todos os demais. Assim, não há evento com melhor desempenho do que aqueles que são a referência. No modelo Stochastic Frontier Analysis, as referências para avaliação da qualidade do desempenho são obtidas a partir das médias dos quadrados das diferenças com a linha que representa a eficiência média do grupo observado. Nesse modelo, haverá observações com nível de eficiência superior ao 100%, uma vez que o ideal de desempenho são as observações médias. No presente trabalho, entende-se que o Modelo Stochastic Frontier Analysis seja a técnica mais adequada, dada a quantidade de municípios analisada, fator detrimental ao emprego do FDH e do DEA.

2.4 O ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

Nesse estudo, optou-se por empregar o índice do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), denominado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Esta alternativa ao Produto Interno Bruto (PIB), que normalmente é utilizado em estudos relacionados ao gasto público, pode ser justificada pela mudança de foco de uma medida de caráter exclusivamente econômico para outra que inclua elementos do desenvolvimento social (DAVIES; QUINLIVAN, 2006). De acordo com Amartya Sen, um dos responsáveis pela criação do índice, o IDH é “[...] a medida mais amplamente aceita de comparação do bem estar internacional” (WALLACE, 2004).

Seu mérito está na utilização de três componentes, um econômico e dois sociais: as medidas de expectativa de vida e educação. Respectivamente, os componentes do IDH podem ser expressos nas equações (1), (2), (5) e (6):

$$\text{Índice de Expectativa de Vida (IEV)} = \frac{\text{Expectativa de vida} - 20}{83,2 - 20} \quad (1)$$

$$\text{Índice de Educação (IE)} = \frac{\sqrt[2]{\text{IAME} \times \text{IAEE}} - 0}{0,951 - 0} \quad (2)$$

$$\text{Índice de Anos Médios de Estudo (IAME)} = \frac{\text{AME} - 0}{13,2 - 0} \quad (3)$$

$$\text{Índice de Anos Esperados de Escolaridade (IAEE)} = \frac{\text{AEE} - 0}{20,6 - 6} \quad (4)$$

$$\text{Índice de Renda (IR)} = \frac{\ln(\text{PIBpc}) - \ln(163)}{\ln(108,211) - \ln(163)} \quad (5)$$

$$\text{IDH} = \sqrt[3]{\text{IEV} \times \text{IE} \times \text{IR}} \quad (6)$$

O uso do IDH como variável de resposta em estudos sobre o impacto do desenvolvimento econômico não é novidade. Destacam-se, entre os estudos iniciais, os autores Yavas (1998) e mais recentemente Davies e Quinlivan (2006). No entanto, por não ser de interesse desse trabalho a discussão da relação do gasto público com o crescimento econômico, e sim a efetividade desse gasto, optou-se por decompor o IDH e utilizar a componente de expectativa de vida, cuja relação causal com o gasto público realizado não pode ser questionada, muito embora não se possa atribuir unicamente ao gasto público seu desenvolvimento.

2.5 ESTUDOS SOBRE A EFICIÊNCIA DO GASTO EM SAÚDE

Algumas iniciativas para entender o relacionamento entre os gastos públicos com os efeitos na qualidade do serviço de saúde nos municípios já foram realizadas, e alguns desses estudos estão brevemente descritos a seguir. Andrade e Teixeira (2012) avaliaram a influência dos gastos sociais dos municípios mineiros na formação do PIB municipal. Com a técnica de análise de dados em painel, concluíram que somente a variável saúde exerce significativa influência na formação do PIB desse grupo de municípios. Muito provavelmente, os autores não incluíram os gastos do estado e do governo central em cada município estudado, o que restringe a análise ao efeito do gasto municipal. Vê-se, pelos resultados, que o município não é capaz de gerar riqueza com seus gastos individualmente.

Ribeiro et al. (2012) estudaram a eficiência na gestão dos gastos com educação, saúde, habitação e emprego no Estado de Minas Gerais. Com a técnica de análise envoltória dos dados, observaram os gastos entre 2000 e 2007 das funções citadas em 560 municípios do Estado de Minas Gerais. Os autores verificaram aumento nas médias dos indicadores de eficiência nas áreas de educação, cultura, saúde e saneamento creditado ao atendimento das demandas de atenção básica em saúde, saneamento básico urbano, acesso dos alunos à educação e aprovação em exames para o ensino fundamental e médio (RIBEIRO et al., 2012, p. 14).

Portulhak et al. (2013) verificaram se os municípios brasileiros têm sido eficientes na aplicação de recursos destinados para ações de acesso e efetividade do Sistema Único de Saúde (SUS), o que é expresso por meio do IDSUS. Os grupos homogêneos, formados a partir de todos os municípios brasileiros, exigidos pela técnica de Análise Envoltória de Dados (DEA), foram criados considerando: *i*) Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDSE), *ii*) Índice de Condições de Saúde (ICD), e *iii*) Índice de Estrutura do Sistema de Saúde do Município (IESSM). O indicador de qualidade do sistema de saúde municipal escolhido nesse

trabalho foi o Índice de desenvolvimento do SUS (IDSUS) do ano de 2010 (MS, 2013). Os resultados revelaram que 6,1% dos municípios analisados puderam ser considerados referência em relação aos demais quanto à eficiência na alocação dos insumos com vistas à obtenção de um melhor resultado na assistência à saúde oferecida à população. Nessa análise, que demonstrou a existência de municípios avaliados com escores de 0,43 a 1 (*benchmark*), a maioria dos municípios avaliados manteve-se na faixa de escore entre 0,70 a 0,79 (PORTULHAK et al., 2013, p. 12).

Portanto, os estudos que identificados na busca realizada nos periódicos e anais de eventos usados como fontes de textos da referência bibliográfica no presente trabalho, não são conclusivos quanto ao efetivo retorno à sociedade, seja em termos de qualidade de vida ou de crescimento econômico, no país ou fora dele, do gasto público.

3 METODOLOGIA

Definidos os conceitos de efetividade e eficiência na administração pública, cabe agora apresentar a equivalência do conceito para o gasto público. Com esse propósito, adotam-se os seguintes conceitos operacionais para a efetividade e a eficiência do gasto público, inspirados nas definições de Barrios e Schaechter (2008): a) a efetividade do gasto público é representada pelo coeficiente beta (inclinação) da variável constituída a partir da soma dos gastos públicos empregados em saúde e saneamento, tanto municipais como estaduais, em uma análise de regressão múltipla cuja variável dependente é a variação do componente IDH-Expectativa de Vida de cada município; b) a eficiência é obtida pelo cálculo da diferença percentual entre o valor predito pela análise de regressão construída a partir da relação entre os gastos e a variação do IDH-Expectativa de Vida e o valor observado da variação do IDH-Expectativa de Vida em cada município.

A obtenção dos indicadores de efetividade e eficiência, portanto, depende da análise econométrica empregada na equação (7). Nessa, pode-se observar as variáveis apresentadas na Tabela 1, que incluem, além das variáveis independentes, representadas pelo gasto público municipal (GM) e pelo gasto público estadual (GE), e da variável de resposta, representada pela variação do IDH-Expectativa de Vida entre 2000 e 2009, a participação de quatro variáveis intervenientes, cujo propósito na equação é representar fatores alheios ao controle dos gestores públicos municipais e estaduais, porém importantes para a efetividade do gasto.

Tabela 1 – Descrição das variáveis empregadas

Variável	Descrição	Nome
Dependente	Variação do IDH-Expectativa de Vida entre 2000 e 2010	D_L_2010_2000
Independente	Soma do gasto público municipal em saúde e saneamento entre 2000 e 2009 por habitante em 2000	SauPop
Independente	Soma do gasto público estadual em saúde e saneamento entre 2000 e 2009 por habitante em 2000	SauEstPop
Interveniente	Distância em km entre o município e a capital do estado	DistCapUf
Interveniente	Percentual da população na zona rural dos municípios em 2000	PercPopRural
Interveniente	Quantidade de funcionários públicos federais na saúde por habitante em 2007*	SauFedPop
Interveniente	Condições de renda, saúde e educação precedentes aos gastos (IDH geral em 2000)	IDH2000

Fonte: Elaboração dos autores.

$$\Delta IDH_{EV} = \frac{\sum_{t=2000}^{2009} Gm_t}{Pop_{2000}} + \frac{\sum_{t=2000}^{2009} Ge_t}{Pop_{2000}} + DistCapUF + \frac{PopRural_{2000}}{Pop_{2000}} + \frac{QtdFunFedSau}{Pop_{2000}} + IDHGeral_{2000} + \varepsilon \quad (7)$$

Para esse estudo, foram consolidados dados de diversas fontes: os dados do IDH foram extraídos do Atlas de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2003), do *website* do Ipeadata (IPEA, 2013), e de relatório do Ministério da Saúde do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) de 2007, dados relativos à quantidade de funcionários em serviços de saúde financiados por órgãos federais de serviços. O número de funcionários públicos federais foi utilizado como *proxi* dos gastos federais nos municípios, uma vez que o sistema de contabilidade federal não é capaz de identificar o montante total dos gastos da União diretamente em cada um dos 5.565 municípios brasileiros.

Convém destacar que a variável dependente proposta nesse trabalho é diferente dos estudos dos gastos públicos comumente realizados (QUEIROZ; POKER, 2012). Nesse estudo, não se fez uso do crescimento econômico (Produto Interno Bruto (PIB) ou o valor absoluto do índice de desenvolvimento humano) como variável dependente. Portanto, o propósito foi diferente da busca por testar proposições da teoria econômica, como a relação entre o gasto público e o desenvolvimento econômico, ou, ainda, determinar o tamanho ótimo da estrutura governamental.

Esse estudo relaciona os gastos públicos com a variação do índice IDH-Expectativa de Vida, contrastando, assim, com Rocha e Giuberli (2007), Davies (2009) e Divino e Silva (2010), a relação entre as variáveis não foi pressuposta como quadrática, ao contrário, pressupôs-se uma relação linear entre o gasto e a variação do índice, uma

vez que se utiliza um indicador para a condição inicial apresentada pelo município. Tal indicador, nesse artigo, é representado pelo IDH-Expectativa de Vida do início do período, considerado como uma variável interveniente na equação.

Mesmo com a construção da variável proposta como apresentado, testou-se o modelo com os gastos quadráticos em lugar da suposição de linearidade associada a um indicador de condição inicial. No entanto, ao testar a colinearidade das variáveis, constatou-se que o valor do índice VIF (Variable Inflation Factor) superava os valores recomendados pela literatura, alcançando valores acima de 15, sendo o valor sugerido inferior a 8.

Os dados utilizados compreendem um total inicial de 5.565 municípios. Contudo, em razão da ausência de informações completas para alguns municípios, a base utilizada foi de 5.504 municípios. Os 61 municípios excluídos da análise não contavam com relatórios de seus gastos públicos disponíveis para análise. Apesar da perda de informação desses municípios, o estudo pode ser considerado populacional, levando em conta a população com informações reportadas e a perda inferior a 1,1% dos municípios do país.

Para esse estudo, foi empregado o *software* de análise de dados Stata (2011), em sua versão 12.1, cujos resultados são apresentados na próxima seção.

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO GASTO

Utilizando-se dos dados descritos, foram desenvolvidas as análises de regressão múltipla, considerando, em primeiro lugar, uma análise diagnóstica da base de dados. O primeiro teste realizado foi o de heterocedasticidade de Breuch-Pagan. Para esse teste, obteve-se estatística de 69,8 (valor-p de 0,000), indicando claramente uma forte heterocedasticidade. Assim, os dados foram tratados com a regressão robusta, conforme indicado pela literatura (NETER et al., 1996).

Em seguida, foram analisadas as estatísticas do teste VIF (Variance Inflation Factor) conforme Tabela 2, identificando-se os valores inferiores a 2, cujo valor, conforme Neter et al. (1996) e Hair et al. (1994), corresponde a um valor suficientemente baixo para não configurar problemas de colinearidade, que seriam indicados, no teste seguinte, com valores de estatística superiores a 8.

Tabela 2 – Estatística VIF (Variable Inflation Factor)

Variáveis	VIF
IDH-M Total em 2000	1,74
Percentual de pop. Rural	1,59
Gasto Municipal Saúde	1,18
Gasto Estadual Saúde	1,04
Distância capital do Estado	1,02
Funcionários Fed. Saúde	1,01
Média	1,26

Fonte: Elaboração dos autores.

Como resultados gerais, a análise de regressão robusta empregada alcançou um coeficiente de determinação de 39,4%, indicando que a variação do IDH-Expectativa de Vida no período de 2000 a 2010 pode ser explicada pelos fatores listados, mas também por fatores não disponíveis para a construção do estudo, tanto independentes como intervenientes.

Tabela 3 – Coeficientes e significância das variáveis independentes e intervenientes

Variáveis	Coeficiente	Teste-t	Valor-P
Gasto Municipal Saúde	0,00000538	1,85	0,064
Gasto Estadual Saúde	0,00000287	0,45	0,654
Distância capital do Estado	-0,00008280	-3,79	0,000
Percentual de pop. Rural	-0,02511240	-13,09	0,000
Funcionários Fed. Saúde	2,21775900	1,67	0,095
IDH-M Total em 2000	-0,23093440	-53,38	0,000
Constante	0,20978020	69,97	0,000

Fonte: Elaboração dos autores.

Conforme Tabela 3, analisando-se os resultados individuais das variáveis independentes, observa-se que cada R\$ 1,00 gasto por habitante pelos municípios brasileiros com a função saúde e saneamento no período de 2000 e 2009 contribuiu para a variação de 0,00000538 do IDH-Expectativa de Vida. Como exemplo ilustrativo, implica dizer que se um município gastou o valor médio por habitante R\$ 1.000,00 na última década nas funções de saúde e saneamento, ele teria potencialmente ampliado seu IDH-Expectativa de Vida em 0,00538 (0,538%).

Ao contrário do gasto público municipal em saúde e saneamento, o gasto público estadual na mesma função não foi estatisticamente significativo para a variação do IDH-Expectativa de Vida entre 2000 e 2009. Nesta condição, o gasto estadual não foi efetivo, ou seja, ele foi responsável por manter, mas não por elevar o

IDH-Expectativa de Vida no período analisado. Convém salientar que os gastos, embora discriminados por esferas, não podem ser pressupostos como independentes, uma vez que a efetividade do gasto estadual é complementar à efetividade do gasto municipal em saúde e saneamento.

Outros resultados interessantes podem ser obtidos ao se considerar as variáveis intervenientes. Como era esperado, municípios com maior IDH-Geral precisam dispor maiores recursos para sustentar o nível de desenvolvimento ou qualidade de vida observada no início do período. Além disso, municípios com maior distribuição populacional na zona rural perdem efetividade relativa a municípios com maior concentração da população. A distância em quilômetros entre a cidade e a capital do estado revelou-se significativa para a variação do IDH-Expectativa de Vida, o que indica que o fluxo de utilização de serviços entre municípios próximos às capitais é mais intenso, o que gera impactos na eficiência do gasto desses municípios. Em outras palavras, a proximidade da cidade à capital do estado potencializa os gastos com saúde dessa cidade no sentido de promoção de melhorias na qualidade de vida, indicada pelo IDH-Expectativa de Vida.

Considerando-se um nível de significância de 10%, a presença de funcionários públicos federais como consideração do montante dos gastos federais em saúde e saneamento se mostrou significativa. Esse fato implica evidência de possível contribuição dos gastos públicos federais, não considerados neste estudo, na melhoria do IDH-Expectativa de Vida.

4.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO GASTO

Para a análise da eficiência do emprego dos recursos pelos municípios brasileiros, foi empregada a análise da eficiência relativa ao predito pelo modelo de efetividade do gasto em saúde e saneamento. Dessa forma, um município que empregue seus recursos exatamente conforme o predito teria eficiência relativa igual a zero. Enquanto um município que obtém eficiência relativa de 15% terá superado nessa proporção o valor de variação do IDH-Expectativa de Vida que seria esperado pelo modelo de efetividade, como demonstrado no tópico anterior desse trabalho.

Tabela 4 – Os 30 municípios com maior eficiência relativa no gasto público em saúde e saneamento entre 2000 e 2009

Estado	Município	Eficiência Relativa
SC	Lindoia do Sul	150%
SC	Cordilheira Alta	146%
SC	Iomerê	140%
PR	Quatro Pontes	123%
RS	São João do Polêsine	120%
MG	Itajubá	113%
ES	Vitória	111%
RS	Victor Graeff	110%
SP	Mirandópolis	110%
SC	Pinheiro Preto	108%
RS	Anta Gorda	107%
RS	Ivorá	105%
SP	Guaratinguetá	105%
PR	Nova Aurora	105%
SP	Andradina	104%
SC	Rio do Sul	104%
SP	Suzano	102%
SC	Balneário Camboriú	96%
SP	Santa Rita do Passa Quatro	96%
MA	Paço do Lumiar	94%
RS	Barão de Cotegipe	94%
SC	Alto Bela Vista	94%
PR	Cafelândia	93%
SC	Siderópolis	92%
SP	Cruzália	92%
SC	Erval Velho	91%
RS	Pejuçara	89%
SC	Arabutã	89%
MA	São José de Ribamar	88%
SC	Porto União	88%

Fonte: Elaboração dos autores.

Os municípios listados na Tabela 4 apresentaram as maiores variações entre seu IDH em 2000 e em 2010 em relação ao valor predito pelo modelo estatístico apresentado previamente. A variação, destacada como eficiência relativa, é um indicador do que Barrios e Schaechter (2008) denominam eficiência técnica.

O valor observado deve ser analisado com cuidado, uma vez que a eficiência pode tanto ser decorrente de programas de desenvolvimento bem formulados, como ser decorrente do uso dos serviços públicos desenvolvidos por municípios vizinhos ou decorrentes de fatores não capturados na análise, como o investimento privado e o investimento federal. Esta é uma hipótese plausível, haja vista a evolução do sistema de saúde implementado no país a partir da década de 1980, como relatado no tópico 2 desse trabalho.

Alguns exemplos ilustrativos podem ser obtidos ao se comparar a eficiência relativa dos municípios listados com a eficiência relativa dos municípios sede de suas Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs): Seara, sede da SRD do município de Lindoia do Sul, primeiro no *ranking* listado, apresentou eficiência relativa de -69%. Da mesma forma, diversos municípios com alta eficiência apresentam cidades de maior desenvolvimento na vizinhança com menor eficiência relativa. Tais evidências podem significar que alguns municípios se valem dos gastos em saúde e saneamento de municípios melhor equipados nesse serviço público para ter melhorias nos indicadores de qualidade de vida, como o IDH-Expectativa de Vida usado nesse trabalho.

Tabela 5 – Eficiência relativa no gasto público em saúde e saneamento nas capitais estaduais

Estado	Município	Eficiência Relativa
ES	Vitória	111%
PB	João Pessoa	71%
AL	Maceió	68%
RJ	Rio de Janeiro	68%
PE	Recife	61%
MG	Belo Horizonte	46%
SE	Aracaju	45%
BA	Salvador	44%
MS	Campo Grande	44%
SP	São Paulo	41%
PR	Curitiba	35%
MT	Cuiabá	32%
RN	Natal	31%
CE	Fortaleza	27%
PI	Teresina	27%
SC	Florianópolis	21%
RS	Porto Alegre	-14%
GO	Goiânia	-17%

Fonte: Elaboração dos autores.

Conforme Tabela 5, analisando as capitais estaduais, pode-se observar que as cidades com maior eficiência relativa foram as cidades que apresentavam um IDH-Expectativa de Vida menor, em relação às demais capitais, no início do período considerado (2000), evidenciando uma maior capacidade administrativa para melhorar condições já superadas por outros municípios, utilizando seus programas como referência de desenvolvimento.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A possibilidade de as políticas públicas no Brasil serem aplicadas de maneira equivocada não pode ser desconsiderada nos modelos de avaliação do gasto com ações do governo, seja ele municipal, estadual ou federal. Dada a lentidão com que a sociedade brasileira observa as mudanças em indicadores de qualidade de vida, pode-se prever que os gastos não demonstram efetividade nem tão pouco eficiência.

Este trabalho objetivou avaliar a efetividade e a eficiência do gasto público com saúde na década de 2000 a 2009 e a correspondente variação do IDH-Expectativa de Vida em todos os municípios brasileiros. Considerando os dados dos gastos com saúde e saneamento de cada município, do estado ao qual pertence bem como da estimativa do gasto do governo central nos mesmos municípios, o trabalho avaliou se houve efetiva alteração do indicador da qualidade de vida da saúde, nesses mesmos municípios.

Os resultados evidenciam que gastos municipais, gastos estaduais, distância do município com a capital do estado, percentual de população na zona rural e funcionários em serviços federais de saúde, estão significativamente relacionados com a melhoria da qualidade de vida – IDH-Expectativa de Vida – nos municípios brasileiros. As análises evidenciaram também que os gastos públicos com saúde nos municípios brasileiros demonstram um nível médio de aproximadamente 34%, o que representa grade potencial de melhoria na eficiência do gasto com saúde pública.

A avaliação e as considerações exposta nesse trabalho podem ser incluídas nas análises necessárias para explicitar o caminho que a gestão de políticas públicas, bem como das ações de efetividade e eficiência do gasto devem ser direcionadas. Os resultados corroboram para afirmativas de que os gastos públicos no país têm contribuído para a melhoria de vida da população de uma forma geral e em particular da expectativa de vida. A literatura usada como referencial desse trabalho não é conclusiva quanto aos efeitos da efetividade do gasto no bem-estar da população. Esse trabalho alinha-se entre aqueles que afirmam que a eficiência e a efetividade do gasto público em saúde no Brasil pode ser observado, apesar de não responder a todos as melhorias.

Da mesma maneira, entender as discrepâncias entre as regiões geográficas e aprofundar os efeitos de variáveis, como a distância para os centros nacionais de especialidades e referências em saúde no país, serão fundamentais para potencializar a eficiência do uso dos recursos públicos nessa importante política pública. Novos trabalhos, que possam regionalizar as análises e estudar as vicissitudes locais em como os municípios, individualmente ou em consórcios, estão enfrentando os desafios de melhoria da qualidade de atendimento nos serviços de saúde e conseqüentemente a expectativa de vida de sua população, podem mostrar os caminhos dos investimentos públicos nas próximas décadas.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo: Fapesp, 2000.

BARRIOS, S.; SCHAECHTER, A. “The quality of public finances and economic growth”, *European Economy – Economic Paper* n. 337. Brussels: European Commission, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____. **Lei de responsabilidade fiscal**. 2000.

_____. **IDSUS – Índice de desempenho do sistema único de saúde**. Brasília: MS, 2011. Disponível em: <www.ms.gov.br>.

CASTRO, Rodrigo Batista de. Eficácia, eficiência e efetividade na administração pública. In: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração – ANPAD (Org.). **Anais do XXX Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação**. Salvador/BA, 2006.

CHANLAT, J. F. O gerencialismo e a ética do bem comum: a questão da motivação para o trabalho nos serviços públicos. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa/Portugal, 8-11 oct. 2002.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-92, set./out. 2003.

DAVIES, A. Human Development and the Optimal Size of Government, **Journal of Socioeconomics**, 2009, v. 35, n. 5, p. 868-876.

DAVIES, A.; Quinlivan, G. A Panel Data Analysis of the Impact of Trade on Human Development, **Journal of Socioeconomics**, 2006.

DELEON, P. The historical roots of the Field. In: MORAN, M; REIN, M; GOODIN, R. **The oxford handbook of public policy**. Oxford University Press: Oxford, 2006.

DIVINO, J. A.; SILVA JUNIOR, R. L. S. Composição dos Gastos Públicos e Crescimento Econômico dos Municípios Brasileiros. **XXXVIII Encontro Nacional de Economia da ANPEC**, Salvador, 2010.

FARIA, F. P; JANNUZZI, P. M; SILVA, S. J. Eficiência dos gastos municipais em saúde e educação: uma investigação através da análise envoltória no estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 155-177, jan./fev. 2008.

FRASSON, I. Critérios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, 2001.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W. C. **Multivariate data analysis with readings**. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1995. 745p.

HENDRIKSEN, E; BREDA, M. F. **Accounting Theory**. Irwin: Boston, 1991.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Ipeadata**. Ipea. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 15 out. 2013.

MACHADO, N. **Sistemas de informação de custos – diretrizes para integração ao orçamento público e à contabilidade governamental**. Brasília: ENAP, 2005.

NETER, J.; KUTNER, M. H.; NACHTSHEIM, C. J.; WASSERMAN, W. **Applied Linear Statistical Models**. 4. ed. Chicago: Irwin, 1996.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. M. F. T. **(Im)previdência social: 60 anos de história da Previdência no Brasil**. Petropolis: Vozes, 1985.

PETER, B. G.; PIERRE, J. **Handbook of public policy**. SAGE publication, London: 2006.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Handbook of public policy**. London: SAGE Pub, 2006.

POLIGNANO, M. V. **História das políticas de saúde no Brasil: uma pequena revisão**. Disponível em: <<http://www.medicina.ufmg.br/internatorural/biblioteca.php>>. Acesso em: 1º maio 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD): Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 – Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado (14 de março de 2013). Acesso em: 15 de março de 2013.

QUEIROZ, V. P.; POKER, J. H. Reflexões sobre o gasto público e o crescimento econômico no Brasil e no mundo: contribuições baseadas na revisão integrativa. **Cadernos de Finanças Públicas**, v. 12, p. 1-309, 2012.

ROCHA, F. GIUBERLI, A. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros, **Economia Aplicada**, v. 11, n. 4, 2007.

RODRIGUES, MMA. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

SLOMSKI, V. **Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal**. 2. ed., São Paulo: Atlas, 2003.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, 8, p. 16, 2006.

STATACORP. **Stata Statistical Software**: Release 12. College Station, TX: StataCorp LP, 2011.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Banco de dados Finanças do Brasil**. Brasília: STN, 2013. Disponível em: < www.stn.gov.br > .

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990.

YAVAS, A. Does too much government investment retard the economic development of a country. **Journal of Economic Studies**, v. 25, n. 4, p. 296-30, 1998.

Anexo 1

Eficiência do Gasto em Educação e Saúde

Este anexo está disponível em PDF no *link*:

https://portalgestao.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas

Governança pública por meio de consórcios públicos: a eficiência tributária a partir da implementação do projeto de fiscalização tributária do CODAP

Monica Ellen Pinto Bezerra Antinarelli

Mestra em Direito Público pela PUC/MG,
Procuradora da Fazenda Nacional

Ivoneti da Silva Ramos

Mestra em Economia pela UFSC,
Professora Universitária, Direção de Extensão UFSC

Anna Carla Duarte Chrispim

Mestra em Direito Público,
Procuradora da Fazenda Nacional,
Diretora da ESAF/MG e Professora da PUC/MG

Resumo

A governança pública consolida-se como a fase atual da gestão dos recursos públicos, com destaque para o paradigma da eficiência e a sinergia entre os atores sociais, abrindo espaço para o setor público repensar em sua forma de atuação, potencializando suas ações por meio de parcerias entre os entes federativos e instituições do setor privado e da sociedade civil organizada. Nesse ínterim, surgem, entre outras formas de gestão, os consórcios públicos como instrumento de cooperação para superação de desafios locais. Assim, esse artigo tem por objetivo estudar o caso do Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba, especificamente para verificar se a implementação do projeto de fiscalização tributária promoveu a eficiência na arrecadação das receitas próprias dos municípios. O método utilizado foi o estudo de caso, com análise descritiva dos dados, e os resultados demonstraram que houve uma pequena melhora para alguns anos na arrecadação do ISSQN e da Taxa de Poder de Polícia, mas com um painel de indicadores com muita oscilação ao longo dos anos analisados, aliado ao grau altíssimo de dependência das receitas de transferências. Conclui-se que, apesar do esforço, ainda há um longo caminho a percorrer em termo de eficiência tributária no Alto Paraopeba.

Palavras-chave

Governança pública. Consórcios públicos. Fiscalização tributária. Eficiência.

Abstract

Public governance is consolidated as the current phase of the management of public resources, with

emphasis on the paradigm of efficiency and synergy between the social players, opening space for public sector rethink in his way of acting, potentializing their actions through partnerships between the Federative and private sector institutions and organised civil society. In the meantime, arise, among other forms of management, the public consortium as an instrument of cooperation for overcoming local challenges. In this context, this article aims to study the case of the public consortium for the development of Alto Paraopeba region, specifically to verify if the implementation of the tax audit project promoted efficiency in the collection of own resources of municipalities. The method used was the case study, with descriptive analysis of the data, and the results showed that there was a small improvement for some years in the storeroom of the ISSQN and Police Power Tax, but with a panel of indicators with too much sway over the years analyzed, with the high degree of dependence on revenue from transfers. It is concluded that, despite the effort, there is still a long way to go in terms of tax efficiency in Alto Paraopeba.

Keywords

Public Governance. Public Consortia (public consortium). Tax Audit. Efficiency.

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, no seu processo de construção histórica, passou por diversas fases: patrimonialista, burocrática e gerencialista. Essas fases não necessariamente se alternaram ao longo do tempo, e sim se percebe que no dia a dia da gestão pública o que ocorre é uma mescla das três práticas citadas.

No tocante à fase gerencialista, observada contemporaneamente, vieram no seu arcabouço práticas questões relacionadas à eficiência, eficácia e efetividade dos atos relacionados ao setor público e um dos conceitos que surge nesse contexto é o de governança.

A governança pode ser aplicada aos diversos setores que conformam o ambiente social: setor público, setor privado e terceiro setor. Interessa, no âmbito dessa pesquisa, a governança aplicada ao setor público, ou seja, a governança pública entendida aqui como um movimento que indica a mudança da ideia de governo puro e simples para um Estado estratégico, com seu papel redefinido em aspectos, como a redução da produção do bem público em prol de servir de garantia à produção do bem público; a passagem de um Estado que promove suas ações solitariamente para um Estado ativador e coordenador das relações dos atores para que produzam com ele; e ainda “[...] **de um Estado dirigente ou gestor para um Estado cooperativo, onde o bem público é produzido em conjunto**” (KISSLER; HEIDEMANN, 2006 apud DIAS; CÁRIO, 2012, p. 5, grifos dos autores).

Com relação ao grifo citado, uma das evidências da aplicação prática do modelo de governança pública são os consórcios públicos. O consórcio público pode ser considerado um instrumento de cooperação e

constitui um instrumento para superação de desafios locais, como, por exemplo, a ampliação e ordenamento da oferta de serviços, a compra de serviços e flexibilização da remuneração de profissionais com pagamento de incentivos, e a otimização dos recursos regionais disponíveis, de forma a melhorar o acesso e a qualidade dos serviços. [...]. Considera-se, portanto, que os consórcios aumentam a eficiência e a qualidade dos serviços ofertados e, por isso, devem ser incentivados. (TEIXEIRA, MACDOWELL; BUGARIN, 2001, p. 2)

Segundo Di Pietro (2006, p. 6-7),

pode-se conceituar os consórcios públicos, perante a Lei nº 11.107/2005, como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, estados, Distrito Federal e municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criadas mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos.

Salienta-se que no terreno da governança pública, especificamente para essa pesquisa, o foco é a governança fiscal e tributária. A gestão dos recursos financeiros públicos é um dos temas que sempre demanda a questão de eficiência, eficácia e efetividade, o que remete ao seguinte problema de pesquisa: os Consórcios Públicos, no contexto da governança pública, representam um instrumento de gestão alternativo na perspectiva do paradigma da eficiência?

Justifica-se essa pesquisa em razão do exposto na Constituição Federal de 1988 e na Emenda Constitucional nº 19 de 1998 quando apresentam princípios que deverão reger a Administração Pública. Entre eles, está o princípio da eficiência. Existem ainda algumas polêmicas atreladas ao conceito de eficiência aplicada ao setor público, porém, não é o objeto de estudo nesta pesquisa. Aqui, pretende-se pensar o conceito de eficiência na perspectiva do enquadramento da governança fiscal e tributária.

O estudo faz-se oportuno, pois, atualmente, muito se fala no conceito de governança pública, porém poucos ainda são os estudos empíricos para testar este conceito na prática da gestão pública.

Diante do exposto, a pesquisa tem por objetivo analisar se os Consórcios Públicos, no contexto da governança pública, representam um instrumento de gestão alternativo na perspectiva do paradigma da eficiência.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

Buscando amparar a construção dessa pesquisa, esta seção apresentará os conceitos relacionados à governança pública, consórcios públicos, federalismo fiscal e dificuldades na arrecadação tributária e indicadores de eficiência.

2.1 GOVERNANÇA PÚBLICA E A APOLOGIA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Administração pública em sua abordagem teórica é uma área que está voltada para a “gestão de processos de mudança que visem lograr valores societários publicamente definidos” (DENHARDT, 2011, p. 30). Nessa perspectiva, a Administração Pública é regida por cinco princípios básicos: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1998). Para a pesquisa em questão, o princípio de eficiência será destacado e estudado no contexto da governança pública.

Segundo Moraes (2003) e Melo (2006) apud Schulze (2011, p. 1):

Este é o propósito do princípio da eficiência, ou seja, que o Estado alcance o seu fim com presteza, perfeição, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população com eficácia e de forma desburocratizada. Em última análise, o princípio da eficiência materializa uma faceta do princípio da “boa administração”.

No tocante ao conceito de governança pública, é importante destacar que ainda é um conceito em formação. Porém, pesquisadores catarinenses buscaram uma aproximação teórica ao tema (DIAS; CÁRIO, 2012, p. 13):

[...] como um movimento da Administração Pública do Estado neodesenvolvimentista que se constitui a partir da complementaridade de características burocráticas, gerencialistas e de base democrática, para que o processo de cooperação entre Estado, mercado e sociedade civil se converta em desenvolvimento baseado em critérios de equidade e responsividade.

Os autores sintetizaram uma matriz com elementos que caracterizam a passagem para o movimento da governança pública, conforme mostra o Quadro 1:

Quadro 1 – Matriz de elementos que caracterizam a gênese do movimento de mudança para governança pública

Elementos de governança pública	
E1	Coprodução do desenvolvimento regional por meio da cooperação entre estado, mercado e sociedade civil.
E2	Coordenação estatal do processo de cooperação, tendo o Estado um papel de mediador das relações.
E3	Delegação da autoridade estatal em três direções: <i>downward</i> , <i>outward</i> e <i>upward</i> , reconhecendo o potencial e incentivando o papel das redes.
E4	Ênfase na eficiência e eficácia, associando-as a mecanismos de democracia deliberativa e democracia direta para a busca de resultados responsivos.
E5	Planejamento com vistas à equidade e ao desenvolvimento regional.

Fonte: Dias e Cário (2012).

Conforme Quadro 1, pela linha E4 da matriz de elementos, tem-se que a governança pública dá ênfase à eficiência. Para o estudo em questão, ela é uma palavra-chave. O princípio da eficiência foi acrescentado à Constituição Federal por força da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, promulgada com o intuito de promover a reforma do aparelho estatal e a reforma administrativa. Por meio da referida Emenda, a redação do art. 37 foi modificada, para fins de acrescer aos princípios da Administração Pública, o princípio da eficiência:

Art.37 – A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL,1998).

O intuito dos reformadores era trazer para a Administração Pública do país o modelo de administração gerencial, figura emprestada da experiência angloamericana (*public management*)¹ (ABRUCIO, 1997), em substituição ao ultrapassado modelo burocrático adotado pela Constituição de 1988, que demonstrou seu alto custo e a baixa qualidade na atuação Estatal, permitindo, ainda, pelo excesso de formalidades, a institucionalização da corrupção, favorecendo fraudes e desfalques ao Erário Público.

1 Segundo o cientista político Fernando Luiz Abrucio (1997), três teorias surgiram no Estado da Grã-Bretanha para combater o modelo burocrático inglês (Whitehall), por meio da utilização do *managerialism* na Administração Pública: o modelo gerencial puro, o *Consumerism Public* e o *Public Service Orientation*. O primeiro voltado para a economia/eficiência na produtividade, o segundo para a efetividade/qualidade dos serviços e o terceiro para o *Accountability*/Equidade na prestação dos serviços públicos. Conforme Dias (2003), os modelos utilizados pelo Programa de Reforma Administrativa gerencial do Governo Federal são similares aos implementados na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos, na Nova Zelândia, na Austrália e na Suécia. Todavia, “a referência mais frequente, tanto dos estudiosos da matéria quanto dos proponentes da reforma gerencial no âmbito da Administração Pública brasileira” é o “*best-seller Reivmetando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público*, dos americanos David Osborne e Ted Gaebler (1998)” (DIAS, 2003, p. 211). Além disso, a autora observa ainda que o movimento da Reforma Administrativa gerencial é “transacional”, envolvendo principalmente os países periféricos, e aparece como resposta a fenômenos como a globalização e a formação de blocos econômicos em todo o mundo (2003).

A partir de então, além de tomar como critério de atuação na Administração Pública do país a eficiência, a mudança constitucional possibilitou a adoção de inúmeras inovações na seara pública, entre elas a institucionalização jurídica dos Consórcios Públicos, com intuito de racionalizar custos e otimizar a atuação do Estado na prestação de serviços públicos.

Essa nova administração é chamada de gerencial e procura combater desperdícios e primar pelos resultados, buscando, para isso, atuar mais próximo de onde eles são observados, as comunidades locais. Di Pietro (2011) observa que a Reforma Administrativa implantada no Brasil e conseqüentemente a adoção do modelo gerencial de administração muito embora tenha conservado alguns princípios da administração burocrática, diferenciou-se pela flexibilização de procedimentos e na alteração da forma de controle que passou a ser *a posteriori* ou de resultados, outorgando ao administrador maior autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e financeiros. Além disso, a atuação da administração na prestação de atividades exclusivas –, entre elas a cobrança e a fiscalização de impostos – de serviços não exclusivos e no setor de produção de bens e serviços para o mercado deverá ocorrer com vistas à eficiência.

Mas o que significa eficiência e qual o alcance do princípio adotado em razão da emenda? No sentido comum, eficiência está relacionada à capacidade de produzir um efeito, sendo considerada sinônimo de eficácia.² Contudo, ambas têm significado científico diverso.

Amaral (2006) propõe buscar na ciência da Administração o conceito de eficiência e, a partir dele, elaborar um conceito jurídico de eficiência, citando, para tanto, Chiavenato (apud AMARAL, 2006, p. 4):

A eficiência não se preocupa com os fins, mas simplesmente com os meios. O alcance dos objetivos visados não entra na esfera de competência da eficiência; é um assunto ligado à eficácia.

A partir da distinção apontada por Chiavenato (apud AMARAL, 2006, p. 4) assim define eficiência e eficácia: “eficiência refere-se aos meios, enquanto a eficácia está relacionada com os resultados”.

Na esfera da Administração Pública, a diferenciação entre eficiência e eficácia adotada é a trazida por Torres (2004):

Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e os mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos.

² Dicionário Houaiss.

Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar meios mais econômicos e viáveis, utilizando racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

[...]

Efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e da oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas.

Tendo em conta a distinção entre os institutos que apresentam características próprias que não podem ser confundidas, no meio jurídico o que se observa é que a abordagem do princípio da eficiência se dá de forma tormentosa.

Filho (2007), por exemplo, muito embora reconheça que eficiência e eficácia não se confundem, entende que a eficácia teria relação com os meios e a eficiência estaria relacionada, por sua vez, com a conduta dos agentes.

Meirelles (2004), ao discorrer sobre o princípio da eficiência, mistura na sua aceção a ideia de meios e resultados. Da mesma forma, para Di Pietro (2005), o princípio está relacionado à forma de atuação do agente e também aos meios envolvidos, sempre voltados para o alcance dos melhores resultados na prestação do serviço público.

Justen Filho (2005), por sua vez, sustenta que o princípio da eficiência administrativa não é sinônimo de eficiência econômica,³ razão pela qual prefere adotar a expressão “princípio da eficácia administrativa”. Todavia, dá ao instituto o tom de eficiência, ao definir que a eficácia administrativa denota que os fins buscados pela administração devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível.

Amaral (2006), por sua vez, esclarece que o significado objetivo do princípio contido no art. 37, da Constituição, relaciona-se tão somente com o conceito de eficiência (preocupação com os meios), não englobando o da eficácia nem tampouco o da efetividade. Nesse sentido, o citado princípio teria pouco a acrescentar por meio de sua previsão explícita no texto constitucional.

Os argumentos de Amaral (2006) têm algum sentido, até porque a própria Constituição de 1988 reconhece, no artigo 74, inciso II,⁴ a diferença entre eficiência

3 Tentando se opor, talvez à concepção do modelo gerencial puro agloamericano, cuja meta era de cortar custos, dando ênfase ao conceito de eficiência governamental, acreditando que partir daí se poderia ter um ganho na produtividade, sem se preocupar, contudo com o nível (de qualidade) dos serviços públicos.

4 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...]

e eficácia, tratando-se, ademais, de dispositivo legal já previsto no corpo da Constituição antes da reforma introduzida pela Emenda nº 19, de 1998.

O fato é que, muito embora a acepção do princípio da eficiência esteja relacionada a uma concepção científica da eficiência, Castro (2006) defende que a sua inserção na ordem constitucional foi efetivada com vistas a promover a reforma administrativa, a fim de *modernizar* a Administração Pública, superando os velhos institutos pela adoção do modelo gerencial; e toda a moderna teoria gerencial sobre o Estado está voltada para a capacidade de gestão, com ênfase nos resultados, o que implica a necessidade de se observar, também, a eficácia na sua atuação. Preocupar-se somente com os meios seria um retrocesso, admitindo que a reforma não foi capaz de abandonar o modelo burocrático. Seria, de fato, um “contrassenso” como coloca Castro (2006).

Nesse sentido, o princípio constitucional da eficiência “significou um norte, um estímulo, uma indicação de caminho para a Administração Pública. Ela não se satisfazia somente com o controle, ela queria resultados” (CASTRO, 2006, p. 8).

Essa afirmação leva ainda a uma questão importante no direito administrativo: o “paradigma do resultado”, conforme colocado por Moreira Neto (2013, p. 2).

A teoria do resultado era já apregoada por Sabino Cassese ao tratar das transformações do direito administrativo do século XIX ao XXI. O professor da Universidade Sapienza procura, de forma sintética, apontar as principais mudanças sofridas pela Administração Pública no direito europeu (CASSESE, 2004). Um dos pontos levantados refere-se à mudança de paradigma sofrida na Administração Pública, em que, inicialmente, predominava a supremacia do interesse público e, portanto, da própria Administração. Em contraposição ao modelo anterior, vê-se gradualmente a substituição da supremacia e da unilateralidade pelo consenso e pela bilateralidade, e sua atividade é procedimentalizada, para que se assegure ao particular o acesso aos atos da administração, bem como o direito de intervir e defender-se dessa atuação.

Como decorrência do conceito de processualização, admitir-se-ia, segundo Moreira Neto (2013, p. 6), a aferição não só da legalidade da ação do Estado, como em outros tempos se apregoava, “mas também de sua legitimidade, de sua licitude e até de sua economicidade, conformando novos paradigmas de juridicidade que se agregavam aos tradicionais”. A partir desse raciocínio, ao Judiciário caberia inclusive realizar o controle dos atos discricionários do administrador público.

De acordo com a teoria dos resultados, a aferição da eficiência e, portanto, da boa administração, exigiria o alcance de “resultados concretos e materializados em uma boa e justa atribuição de bens e serviços em benefício último das pessoas, como

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado [...] (BRASIL, 1988).

um *proprium* da função administrativa” (MOREIRA NETO, 2013, p. 13). Ademais, a eficiência governamental, de acordo com a teoria dos resultados, deve-se dar tanto na formulação da política pública, quanto na sua execução.

Além disso, a sapiência do renomado professor italiano visualiza que a mudança estrutural que vem ocorrendo nas matrizes clássicas do direito administrativo aponta para uma nova geração administrativa, mais contratual e consensual e menos unilateral, mais pluralista e menos individualista.

Para Oliveira (MEDAUAR; OLIVEIRA, 2006), a simplificação dos procedimentos administrativos visando conferir maior efetividade aos resultados alcançados desvia a atenção do ato administrativo, na sua concepção formalista e na unilateralidade da Administração para permitir novas formas de atuação do Estado, passando a ter relevo o momento do consenso e da participação.

Trata-se da “Administração Pública Consensual”, com o fortalecimento da negociação na esfera Administrativa Pública, expressada por via dos acordos. Para Teixeira (2008, p. 147), a “cultura da negociação conduz à ideia de privilegiar o acordo de vontades entre os diversos parceiros, em substituição ao direito de imposição de regras de que se servia o Poder Público, enquanto tutor absoluto do interesse público”.

Além disso, segundo Moreira Neto (2013, p. 5), novos métodos de administrar são utilizados para a realização concreta das diretrizes políticas constitucionais, dando ao direito administrativo “uma forte característica pós-moderna de parceria”, abandonando a velha dicotomia entre o político e o administrativo, herança do passado positivista.⁵ Põem-se em prática parcerias entre Estado e sociedade, tanto para prestar os serviços públicos (público-privadas para concessões e terceirizações), como para efetivação do controle (social, transparência nos processos, planos e resultados e favorecimento da participação cidadã); e “Parcerias Público-Público” (FERRAZ, 2008, p. 61) englobando mecanismos de cooperação entre os entes governamentais com intuito de promover “a gestão associada de serviços públicos e outras atividades de interesse comum de duas ou mais esferas da federação”.

Por influência dessa consensualidade, no campo da atuação interfederativa, a tarefa de cooperação administrativa recebeu forte impulso com a adoção da reforma administrativa, levando ao reconhecimento, em âmbito constitucional, de formas de cooperação administrativa, como os Consórcios Públicos, instrumentos jurídicos de superação dos velhos institutos e capazes de proporcionar maior segurança jurídica às relações público-público.

5 A velha distinção weberiana entre política e administração tende ao desaparecimento, visto que, na Administração Pública, tanto políticos quanto burocratas exercem funções políticas e funções administrativas. Com isso, podem se tornar concorrentes ao invés de complementares, o que exige esforços no sentido de alinhar os objetivos.

Aqui a cooperação é forte aliada tanto na fase de definição das políticas governamentais, quanto no âmbito de execução da política administrativa. E esta última é que vai, de fato, acontecer. À ocasião da análise do seu marco regulatório, Chrispim et al. (2011) observaram que a arquitetura jurídica atribuída a esses institutos opera, verdadeiramente, uma ruptura com as moldes tradicionais do direito administrativo, dando sinais dos novos tempos que estão por vir, sobretudo na atuação da gestão pública.

Essa afirmação, por si só, já justificaria o foco nesse instrumento de cooperação que se pretende dar aqui, que é a proposta de analisar o caso do Consórcio Público para Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP) e sua atuação na gestão associada tributária: do ponto de vista da eficiência.

Considerando que os Consórcios Públicos foram institucionalizados como uma resposta, uma alternativa à necessidade dos governos menos estruturados administrativa e financeiramente de implementarem políticas públicas de melhor qualidade, percebe-se que sua avaliação deve considerar o fator da eficiência, tendo em vista os custos envolvidos que serão repartidos entre os entes consorciados.

Porém, ainda se faz necessário, nessa fundamentação teórica, referenciar o federalismo fiscal e os problemas que os municípios enfrentam na arrecadação tributária.

2.2 FEDERALISMO FISCAL VERSUS PROBLEMAS NA ARRECADAÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os municípios foram definidos como entes federativos tendo-lhes sido atribuídas competências juntamente com os estados-membros e a União Federal.

O tratamento dado pelo art. 1º da Carta de 1988 aos municípios, inserindo-os, ineditamente, como parte da Federação Brasileira, permitiu-lhes, assim, o gozo de ampla autonomia.

Com base na Carta de 1988, alguns princípios são indicados por Meirelles (2004) como asseguradores da autonomia municipal: o poder de auto-organização, o poder de autogoverno, o poder normativo próprio e o poder de autoadministração. Tais poderes não seriam taxativos nem exaurem as atribuições municipais, mas configuram um mínimo de autonomia que os demais entes devem reconhecer aos governos locais.

O poder de autoadministração envolve a competência municipal para arrecadação de tributos, além de livre aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais.

Para Santos (2008), são as autonomias política (autogoverno) e financeira (autoadministração) que efetivamente proporcionam maior independência aos entes locais.

A autonomia financeira local está relacionada à capacidade dos municípios de instituírem e arrecadarem os próprios tributos, bem como de aplicarem suas rendas da forma como melhor entenderem. O crescimento da autonomia financeira está diretamente envolvido com a ampliação dos meios para implementar projetos de interesse local.

Tal autonomia é formalmente definida pelo art. 30, III, da Constituição, porém na prática apresenta problemas na sua efetivação. A esfera local, apesar das grandes responsabilidades no desenho das políticas públicas, sobretudo em decorrência da proximidade dos municípios em relação às carências cotidianas da população, teve, nos últimos tempos, um constante e desordenado crescimento dos encargos, muitos deles de competência da União ou dos Estados,⁶ por força do desenho diversificado das competências apontadas na Constituição, elevando de forma exacerbada o custo de sua manutenção, exigindo uma ampliação das receitas municipais, que tem desafiado a maior parte dos municípios do país. É, neste sentido, a alusão de Affonso (2000, p. 137):

Entretanto, dada a inexistência de uma estratégia geral de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade econômica regional e às transformações estruturais da economia brasileira, não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições.

Tanto a autonomia administrativa como a política necessitam de recursos para custear as atividades municipais sob pena de se gerar uma dependência dos municípios em relação aos demais entes federados, perdendo a razão de ser a descentralização instituída pela Constituição Federal.

A descentralização, como visto, tem o condão de permitir que a sociedade local participe mais da administração regional. Contudo, tal concessão depende necessariamente da existência das condições necessárias para o seu exercício, motivo pelo qual as competências conferidas ao Estado foram repartidas entre as diversas

6 Santos (2008, p. 133) remete a uma pesquisa realizada pelo banco de dados municipais do IBAM citada por Bremaeker (FRANÇOIS, E. J. Despesas municipais com as funções de competência da União e dos estados em 2001, Rio de Janeiro: IBAM, 2003 – *Série Estudos Especiais*, n. 49, maio), na qual se constatou “que as despesas realizadas pelos Municípios com as atividades de competência da União e dos estados chegam a pelo menos 4,52% das suas receitas”. Entre essas despesas, a autora elenca os gastos com edificação e conservação de prédios públicos municipais, como o fórum municipal, a distribuição de livros didáticos, o fornecimento de transporte escolar, a realização de programas de apoio a práticas esportivas, o exercício de atividades de fiscalização sanitária, a promoção do esgotamento de águas pluviais entre outros. Além disso, a partir da década de 1990, os serviços públicos de saúde e de educação foram municipalizados, ainda que mediante o repasse de recursos federais, porém com o controle financeiro centralizado na União, limitando a liberdade de aplicação de recursos próprios pelos municípios, o que sobrecarregou ainda mais os entes locais.

esferas governamentais, incluída aí a competência tributária, cujo fim é o de auferir meios financeiros para o exercício das funções estatais.

Do ponto de vista da autonomia financeira, grande parte dos municípios do país é deficiente, sobretudo no que diz respeito àqueles de pequeno porte, que pouco arrecada dos tributos que lhes são instituídos pela Constituição, tendo forte dependência dos repasses intergovernamentais e das transferências constitucionais.

A análise do relatório das receitas dos municípios em 2011, retirada do Finbra, que é o relatório das informações sobre despesas e receitas de cada município brasileiro, elaborado e divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), demonstra que quanto maior a população do município, maior a arrecadação em números *per capita*, o que permite inferir que os municípios de pequeno porte não arrecadam seus tributos com a eficiência de cidades maiores. Por exemplo, a arrecadação *per capita* para os municípios com menos de 10.000 habitantes representa praticamente a metade da receita tributária *per capita* dos municípios entre 100.000 e 300.000 habitantes. Em contrapartida, os primeiros têm, aproximadamente, 48% das suas receitas correntes representada por transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), enquanto para os municípios de maior porte esta dependência é menor, representando tais transferências, apenas 16% das suas receitas correntes. O Quadro 2 analisa em termos de arrecadação própria – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – e também em termos de receita de transferências – Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) – e serve bem para ilustrar tais adversidades:

Quadro 2 – Arrecadação dos impostos municipais – Minas Gerais (2011)

População	ISS, IPTU, ITBI <i>per capita</i>	ISS, IPTU, ITBI/Receitas correntes	ISS, IPTU, ITBI/ Transferência de ICMS	Receitas FPM/ Receitas correntes
BH, Betim, Contagem, JF, Montes Claros e Uberlândia	R\$ 483,40	21,57%	104,83%	5,53%
100.000 e 300.000	R\$ 178,81	11%	58%	16%
10.000 e 100.000	R\$ 132,29	8%	40%	30%
Até 10.000	R\$ 81,19	4%	19%	48%

Fonte: Elaboração das autoras, a partir de dados do Finbra 2011 (STN, 2013).

Em investigação anterior que deu ensejo à elaboração do artigo: “Consórcios Municipais de Administração Tributária” (CHRISPIM et al., 2011), a partir do recorte da realidade dos municípios de Minas Gerais, Estado com maior

grau de municipalização da República, identificou-se situação similar.⁷ Entre as explicações para esse fenômeno, destacou-se, naquela ocasião, a falta de estrutura de administração tributária.

Esse déficit é apontado por Mello (2001, p. 92) em função da carência de capacidade técnica dos municípios em áreas-chave da administração municipal: falta de cadastros atualizados, deficiência no quadro de pessoal (o que inclui equipes de fiscalização e auditamento, além da cobrança judicial) tanto em termos de quantidade como de qualidade (funcionários destreinados), ausência de um setor contábil hábil, entre outros, sobretudo em razão do impacto que essa estrutura causa para os orçamentos destes governos.

Outros problemas são identificados por Afonso et al. (2012), como precárias instalações fiscais, além da dispersão dos setores de atendimento em diversos prédios diferentes e segmentado por espécie de tributo, o que torna o serviço, além de ineficiente, mais oneroso para o contribuinte. Também gera dificuldades a falta de suporte de sistemas informatizados específicos para a área de fiscalização e que permitam a integração de informações entre as demais fazendas municipais, estaduais e federal.

Os problemas específicos na cobrança de cada um dos impostos de competência municipal são elencados por Tristão (2003), na seguinte ordem:

Quadro 3 – Impostos de competência municipal e problemas específicos na cobrança

Impostos	Problemas específicos na cobrança
IPTU	Além da má qualidade das informações e dos cadastros, já apontada, a maior dificuldade enfrentada pela administração fazendária municipal é o elevado grau de inadimplência, que exige uma intensa atuação na execução da dívida ativa. No entanto, a falta de pessoal qualificado e estrutura de apoio é um empecilho à atuação eficaz dos municípios na cobrança judicial do IPTU. A dívida ativa, por sua vez, tem se mostrado de difícil execução dada a dificuldade para cobrar judicialmente os débitos, protestando as certidões da dívida ativa dos municípios.
ISS	Por ser um imposto incidente basicamente sobre indústrias e profissões, ele apresenta sérias dificuldades para os governos locais, exigindo a existência de auditores-fiscais para evitar a evasão fiscal, tarefa que é dificultada pelo fato de que muitas das empresas são pequenas e, portanto, não mantêm uma contabilidade regular.
ITBI	Muito embora seja o imposto que impõe menos dificuldade na sua administração no quadro dos Municípios menores (existência de apenas um cartório, que realiza as transações, facilitando a atuação da fiscalização), a falta de cadastros atualizados e de pessoal para atuar na fiscalização e atendimento ao contribuinte tem reduzido a capacidade arrecadatória do imposto.

Fonte: Adaptado de Tristão (2003).

⁷ Classificando os municípios conforme a população e examinando os números de arrecadação própria (IPTU, ITBI e ISS) destes em relação à renda *per capita* local (FINBRA, 2009), pode-se perceber que os municípios com população acima de 100.000 habitantes possuíam uma arrecadação tributária *per capita* de R\$ 143,55, mais que o dobro da arrecadação tributária *per capita* das cidades com até 10.000 habitantes: R\$ 52,95 e daquelas com população entre 10.000 e 100.000 habitantes: R\$ 61,68.

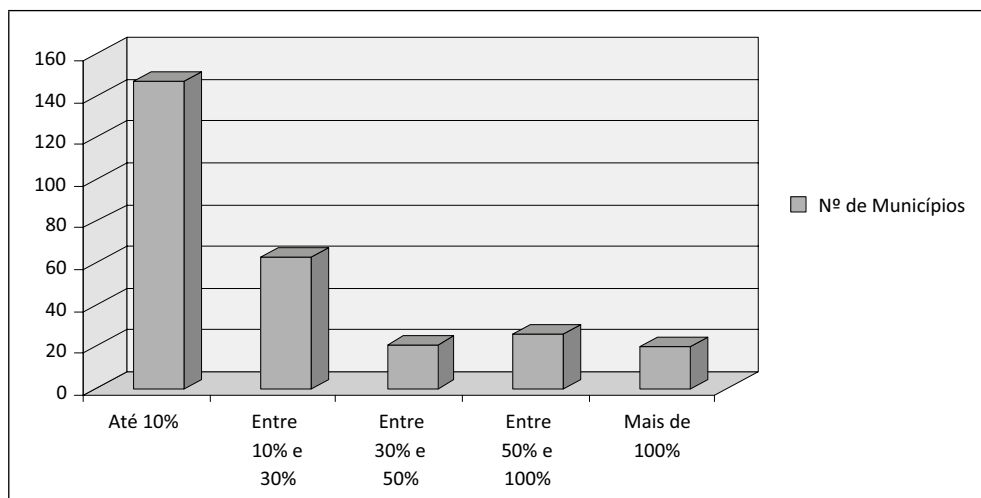
Assim, muito da baixa eficiência arrecadatória dos municípios de pequeno porte estaria relacionado à falta de estrutura da administração tributária e, uma das razões para tanto, é que tal estrutura tem um custo de instalação elevado para pequenos municípios, carentes de recursos e dependentes dos repasses constitucionais da União e dos Estados. Estes municípios, não raro, comprometem volume elevado de sua receita com despesas correntes, e são incapazes de investir na estrutura arrecadatória de tributos próprios, entrando, assim, em um círculo vicioso.

2.3 CUSTO DA ESTRUTURA DE ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E O CONTEXTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

No caso de Minas Gerais, procura-se colocar em números qual o custo com a administração tributária para os municípios do Estado, a partir de dados extraídos do Finbra 2011. Assim, analisam-se os valores declarados pelos próprios municípios referentes à sua despesa com a administração de receitas e o percentual que ela representa em relação à receita tributária própria dos municípios. A amostra teve em conta tão somente os 277 municípios mineiros que apresentaram, naquele ano, informações a respeito das suas despesas com a administração de receitas, correspondendo, portanto, a 36,49% do total de 759 municípios cobertos pelo relatório de finanças de 2011.

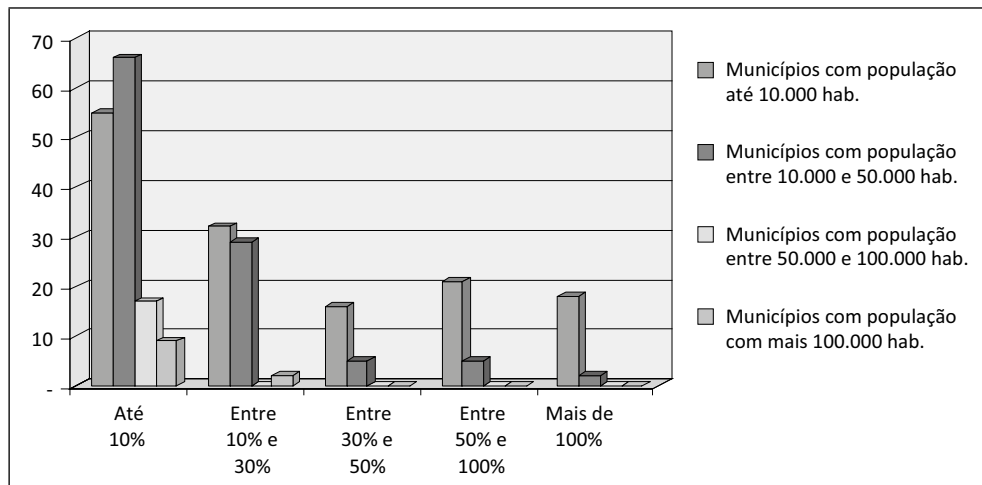
Muito embora esse percentual represente menos que 50% dos municípios do Estado, pode-se, a partir dos dados que foram cruzados, ter uma ideia de custo da administração tributária municipal em Minas Gerais, apurado, ademais, de acordo com a população. Os resultados da análise foram consolidados seguinte forma:

Gráfico 1 – Administração de receitas em relação à arrecadação própria municipal por número de municípios – Minas Gerais – 2011



Fonte: Elaboração das autoras, a partir de dados do Finbra 2011 (STN, 2013).

Gráfico 2 – Administração de receitas em relação à arrecadação própria municipal de acordo com a população – Minas Gerais – 2011



Fonte: Elaboração das autoras, a partir de dados do Finbra 2011 (STN, 2013).

Os Gráficos 1 e 2 demonstram que 147 municípios mineiros, isto é, mais de 50% dos municípios informantes dos custos com administração de receitas municipais, comprometem pelo menos 10% da sua arrecadação própria com esse tipo de despesa. Entre os municípios cuja despesa com administração de receitas fica entre 10% e 30% da arrecadação, somaram-se 63 cidades. Já 21 municípios têm um custo entre 30% e 50% da arrecadação tributária própria com despesas de administração tributária e, em 26 municípios, esta despesa consome entre 50% e 100% da arrecadação própria. E, finalmente, uma parcela significativa de 20 municípios (em um total de 278) compromete acima de 100% de sua receita tributária informada com despesa de administração tributária, sendo que em duas cidades, Patis e Consolação, os custos referidos correspondem a 1.894,21% e 7.328,18% da arrecadação própria, respectivamente.

São números que demonstram o peso que a administração tributária representa nas finanças municipais do Estado. Demais disso, observando o Gráfico 2, pode-se verificar que os percentuais maiores de comprometimento de receitas acontecem justamente, em maior grau, nos municípios de pequeno porte, isto é, com população inferior a 10.000 habitantes.

Por conta disso, a maior parte desses municípios acaba por criar uma dependência das receitas de transferência, gerando um acomodamento deles quanto à busca pela receita tributária. As transferências terminam exercendo um efeito desestimulante do esforço fiscal.

Enquanto grande parte do debate público se volta para a questão das competências tributárias e quais seriam os impostos mais recomendados para cobrança por cada um dos entes federativos, pouca atenção ainda é dada à qualidade da gestão tributária.

No entanto, a melhoria da gestão governamental de suas finanças é um caminho, segundo Afonso et al. (2012), que leva não apenas ao incremento da receita fiscal e da capacidade de autofinanciamento dos municípios, mas se presta inclusive para melhoria da qualidade do sistema tributário brasileiro, uma vez que os impostos municipais teriam “um forte componente de justiça e equidade” (AFONSO et al., 2012, p. 14), incidindo sobre o patrimônio e sua transmissão (IPTU e ITBI), bem como sobre os serviços, que tendem a pesar mais sobre as camadas mais ricas do que sobre a população mais pobre.

Além disso, a melhoria da administração fazendária municipal implica uma mudança na responsabilidade e controle social da atuação pública, na medida em que, por se tratar da esfera pública mais próxima da população, a cobrança de impostos da comunidade local pode levar a uma maior atenção e fiscalização dos contribuintes sobre o orçamento municipal.

Afonso et al. (2012, p. 16) apregoam ainda que “a melhoria da arrecadação própria estadual e local, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas, contribui para fortalecer a identidade desses governos como partes autônomas da federação”.

Todavia, os desafios decorrentes sugerem que isso se dê com olhos no federalismo cooperativo e no fortalecimento dos incentivos às parcerias e na instituição de relações intergovernamentais voltadas para a participação e a negociação.

Por essa razão, justificam-se os esforços para estudar a possibilidade de formação Consórcios Públicos para gestão tributária associada, permitindo, assim, aos municípios de pequeno porte, inseridos entre aqueles com população inferior a 100.000 habitantes, a conjugação de esforços na cobrança de tributos.

Os Consórcios Públicos tiveram sua instituição jurídica a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que alterou a redação do art. 241⁸ da Constituição da República. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, por sua vez, foi considerada como marco regulatório daqueles, sendo sua definição legal estabelecida no art. 2º, I, do Decreto nº 6017, de 2007, responsável pela regulamentação da lei citada:

pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da, Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Na justificativa apresentada na exposição de motivos para aprovação da PEC que deu origem ao marco regulatório dos consórcios públicos estavam: necessidade de

⁸ Art. 241 – A União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1998).

introdução de novos formatos institucionais para gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios e remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoal aprofundando a aplicação dos preceitos do federalismo na Administração Pública, particularmente no que tange à descentralização de serviços (Mensagem nº 886/1995).

Assim, de acordo com o modelo de consorciamento adotado pela Constituição, os consórcios foram intitulados públicos, em razão da sua constituição e da natureza de direito público que poderiam assumir. Nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, sua constituição se faz por meio de contrato firmado entre todos os entes interessados, após a ratificação legal do protocolo de intenções, documento onde a lei estabelece, devem estar previstos todos os pontos relevantes à formação e atuação do consórcio. Após a celebração do contrato, institui-se pessoa jurídica que pode ser de direito público ou privado, conforme o caso, com o que se pretendeu afastar a precária institucionalidade daqueles institutos, conferindo maior segurança jurídica aos participantes e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo.

No caso de consórcios de direito público, eles constituirão autarquia plurifederativa que irá pertencer à administração indireta de todos os entes consorciados. Adotando-se para o consórcio a natureza de direito privado, os estudiosos apontam para a formação de associação civil, que também integrará a administração indireta de todos os consortes, devendo ainda atender aos requisitos da legislação civil para sua constituição.

A legislação própria admitiu, ainda, o consorciamento entre todos os entes das três esferas federativas. Entre os seus objetivos, estão os mais diversos, não estando estabelecidos de forma taxativa no texto da lei ou do decreto de regulamentação.

No Perfil dos Municípios Brasileiros, divulgado pelo IBGE (2012), a partir das informações obtidas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais realizada em 2011, nas prefeituras dos 5.565 municípios brasileiros pesquisados, 4.175 municípios, ou seja, 75% do total, participavam de algum tipo de consórcio. Entre as formas de articulações pesquisadas nos 4.497 municípios que declararam formalizar algum tipo de associação, em 73,3% se tratava de Consórcio Público instituído na forma da Lei nº 11.107, de 2005.

Diante desse número, observa-se a importância que os Consórcios Públicos, a partir de seu marco regulatório, apresentaram no provimento das atribuições de cunho dos governos, sobretudo locais, permitindo ganhos de escala nas políticas públicas e a possibilidade de instalação de um novo modelo de gestão, voltado para um federalismo mais cooperativo, com incentivo às parcerias e à negociação nas relações intergovernamentais.

Um novo modelo de gestão também na esfera da administração tributária foi ao que Chrispim et al. (2011) procuraram dar vida, no artigo citado anteriormente.

Tomaram, assim, como ponto de partida, a hipótese dos Consórcios Públicos de administração tributária e, examinando sua viabilidade jurídica, concluíram, por meio de interpretação mais ampla da Constituição Federal,⁹ que não haveria empecilho constitucional para a sua constituição.

Agora, em um segundo momento, o intuito dessa pesquisa é, a partir do estudo de um caso prático, identificado também no Estado de Minas Gerais, estabelecer parâmetros de eficiência na gestão fazendária municipal associada.

O ponto de partida, então, é o Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP), cujo objetivo principal é promover o desenvolvimento econômico da região.

No entanto, um exame do estatuto consorcial permite identificar entre seus objetivos específicos, o desenvolvimento de um projeto de fiscalização tributária. Trata-se de projeto pioneiro de gestão associada na esfera tributária.

Conforme tiveram oportunidade de sustentar Chrispim et al. (2011), do ponto de vista da legalidade, os Consórcios Públicos para gestão associada tributária são possíveis, incluído, portanto, o projeto de gestão associada para fiscalização tributária instituído pelo CODAP. Todavia, faz-se necessário observar se isso também ocorre do ponto de vista da eficiência, analisando, para tanto, o princípio da eficiência disposto no art. 37, da Constituição Federal com a Reforma Administrativa de 1998.

Assim, a partir dessa base teórica, busca-se fundamentar a pesquisa em questão.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta seção apresenta os aspectos metodológicos que nortearam a elaboração da pesquisa em governança fiscal e tributária.

O trabalho foi realizado com pesquisa bibliográfica, uma vez que ela possibilita apresentar argumentos de autores que já exploraram o tema proposto (VIEIRA; ZOUAIN, 2006) e que se desenvolve por meio de materiais já elaborados, principalmente livros e artigos científicos. A complementação veio de pesquisa documental, que se caracteriza por “[...] exigir a consulta a arquivos públicos, à imprensa, a arquivos particulares [...]” e permite a investigação de fontes que sejam

⁹ Um primeiro ponto foi admitir que o art. 241, da CR comportaria a formação de Consórcios na seara tributária. Muitos sustentam a utilização dos Consórcios para gestão compartilhada de atividades que vão além dos serviços públicos na sua concepção restrita (*utis singuli e uti universi*). Nesse sentido, a professora Cristiana Fortini (2007) admite sua utilização inclusive para funções administrativas de cunho fiscal ou tributário, que incluam o poder de polícia, desde que a natureza adotada para esses consórcios, seja de direito público, em razão da limitação prevista no art. 37, XXII, da Constituição Federal de que tais atividades sejam exercidas por servidores de carreiras específicas. Além disso, no que diz respeito à competência ou capacidade para arrecadação e fiscalização de tributos, não se estaria efetivando delegação aos Consórcios de competência privativa dos entes federativos, haja vista que apenas a competência legislativa tributária seria indelegável (art. 7º do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172, de 1966).

passíveis de interpretação analítica e agregue valor à pesquisa (GIL, 1996, p. 83). A pesquisa documental foi realizada no estudo do contrato de programa nº 01/2010 – CODAP – Fiscalização tributária, disponibilizado pelo Secretário-executivo do CODAP em exercício até meados de 2013.

Para delinear a pesquisa, o método idealizado é o estudo de caso, por ser muito utilizado conjuntamente a pesquisas qualitativas, visto que emprega a investigação empírica no propósito de descrever determinada situação ou fato (YIN, 2005) que, nesse caso, será o estudo da governança aplicada à gestão fiscal e tributária com a aplicação à CODAP – Minas Gerais.

Quando a pesquisa é fundamentalmente qualitativa, é adequado tratar o estudo de caso com análise descritiva, que tem por finalidade descrever as características de uma situação, fenômeno ou experiência (MARCONI; LAKATOS, 2002).

A coleta de dados secundários foi realizada no banco de dados das Finanças do Brasil (FINBRA) divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e na Revista CODAP. Inicialmente, seria realizada uma coleta de dados primários. Para isso, foi desenvolvido um questionário e enviado às sete prefeituras do CODAP, porém, sem êxito.

Os dados obtidos no levantamento bibliográfico e documental do estudo de caso proposto foram tratados em quadros e gráficos formando um painel de indicadores relacionados à governança fiscal e tributária. Os indicadores foram selecionados ao longo da pesquisa e estão atrelados ao princípio da eficiência, que é um dos princípios que regem a Administração Pública, principalmente no tocante ao grau de dependência e ao incremento da arrecadação dos municípios.

4 O CASO DO CODAP E OS FATOS DE EFICIÊNCIA NA GESTÃO FAZENDÁRIA MUNICIPAL ASSOCIADA

O CODAP foi o primeiro Consórcio Público formado no país, nos moldes da lei citada, tendo sido formado visando estabelecer a cooperação entre municípios vizinhos para o crescimento e desenvolvimento da região. Entre seus objetivos, está incluída a associação para atividades de fiscalização tributária.

Sua constituição deu-se no ano de 2006, mas em informação contida na Revista CODAP, de maio de 2010, a história da entidade teve seu início em 2003, quando representantes dos poderes públicos locais articularam um projeto inovador para as cidades da região. O principal interesse dos prefeitos e políticos era buscar uma solução para a integração regional dos municípios, tendo em vista suas características em comum, a fim de superar as indisposições político-partidárias existentes e permitir uma atuação conjunta em termos de Administração Pública.

Inicialmente, o CODAP foi formado por cinco municípios: Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Jeceaba, Ouro Branco e São Brás do Sapucaí, tendo aderido, em 2009, as cidades de Belo Vale e Entre Rios de Minas. A área do CODAP abrange a sub-região chamada de Minas Centrais e a sub-região do Alto Paraopeba. Atualmente, destaca-se como atividade econômica da região do Alto Paraopeba a mineração e a siderurgia. No entanto, nem todos os municípios da região possuem extração de minério de ferro ou indústrias de grande porte que permitam o desenvolvimento integrado da região. Existe, assim, enorme disparidade entre as receitas dos municípios que compõem o consórcio. O município de Congonhas, por exemplo, responde sozinho por aproximadamente 44% da receita da região. Assim, o grande desafio da região tem sido o desenvolvimento de novas atividades nos municípios que não possuem extração mineral, diminuindo as desigualdades intrarregionais e buscando manter a taxa de crescimento regional, com maior independência das exportações de minério de ferro e aço (GARCIA, 2012).

A experiência com o consórcio, segundo a Revista CODAP, permitiu que as lideranças visualizassem novos horizontes de parcerias, além das partidárias, o que permitiu a manutenção do CODAP, mesmo após as mudanças decorrentes das eleições municipais.

Ainda conforme a Revista CODAP de maio de 2010, a criação do consórcio, na forma da Lei nº 11.107/2005, permitiu aos municípios exercerem o direito de associação com mais autonomia e condições estruturais para enfrentar os desafios intermunicipais, possibilitando o planejamento regional, como instrumento de desenvolvimento e a redução de custos, por meio da gestão associada de serviços públicos.

No tocante à gestão tributária consorciada, conforme a Revista citada, o CODAP trouxe entre seus objetivos, o projeto de fiscalização tributária, que pretende a unificação de procedimentos na arrecadação, fiscalização de processos de recursos, visando aumentar a eficiência arrecadatória dos municípios consorciados, além de gerar segurança fiscal aos contribuintes, por meio da definição de normas claras para facilitar o pagamento dos tributos e evitando conflitos entre municípios limítrofes na imposição de obrigações tributárias.

Do ponto de vista financeiro, a Revista informa que o CODAP é mantido da seguinte forma:

- Despesas correntes e ações de interesse comum: recursos das prefeituras consorciadas, por meio do Contrato Anual de Rateio.
- Programas específicos para os quais existe livre adesão pelos municípios consorciados (por exemplo, Defesa Civil, Fiscalização Tributária): recursos dos municípios com Contratos de Programas, podendo também existir participação externa de governos e empresas (CODAP, 2010, p. 17).

No Contrato Anual de Rateio, os municípios têm contribuição financeira proporcional ao seu porte econômico. Dessa forma, os municípios de Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco fornecem percentuais maiores nos contratos que os municípios de Entre Rios de Minas, São Brás do Suaçuí, Belo Vale e Jeceaba. Este último, no entanto, com a implantação da VSB em seu território recebeu forte incremento nas finanças municipais e tem participado com um percentual superior ao dos demais.

Em relação ao projeto de Fiscalização Tributária, de acordo com a Revista, sua implementação vem se dando por meio de Contratos de Programas de livre adesão pelos municípios consorciados.

Quanto ao Contrato de Programa, estabelece o art. 13, da Lei nº 11.107, de 2005, que ele se presta para constituir e regular as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Contudo, no caso do Projeto de Fiscalização Tributária, nos termos como descrito nos Contratos de Programa firmado, existem dúvidas se o objeto dos referidos contratos se enquadraria na hipótese ventilada no artigo citado, visto que a princípio não se relaciona com a transferência de qualquer serviço público ou de encargos, serviços, pessoal e bens necessários à prestação de serviços públicos transferidos. No caso, acredita-se que a forma seja, no mínimo, inadequada.

Talvez, em função do objeto ali previsto – atividades de administração tributária consistem em atividades típicas de Estado –, o melhor teria sido optar pela utilização de convênios administrativos, opção adotada nas práticas nacionais¹⁰ que envolvem a execução de projetos de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação, como no caso, não obstante não se trate de institutos negociais capazes de infringir responsabilidades aos diversos sujeitos envolvidos, conferindo maior segurança jurídica às relações firmadas, como no caso dos contratos de programa.

De qualquer forma, a utilização do contrato de programa implica, ainda, outra questão relevante, atinente aos sujeitos contratantes, na forma da lei. Em se tratando de entes federativos, inclusive sua administração indireta, não consorciados, faz-se necessária a realização prévia de um convênio de cooperação,¹¹ enquanto estando

10 No âmbito do Tesouro Nacional, a Instrução Normativa STN Nº 01, de 15 de janeiro de 1997, disciplina a celebração de convênios com tal finalidade.

11 Isso é o caso, por exemplo, dos contratos de programa firmados para prestação de serviços de saneamento básico entre municípios e o Estado-membro. Nesse caso, não se dá a formação de consórcio público. Assim, previamente, deve ocorrer a celebração de convênio de cooperação entre o Estado-membro e os municípios respectivos, com o fito de promover a transferência de competências municipais de organização, regulação, fiscalização e prestação de serviços de saneamento local ao ente estadual, em consonância com o disposto no art. 8º da Lei Federal nº 11.445/07.

eles vinculados ao consórcio, o contrato de programa deve estar previsto no protocolo de intenções a ser ratificado por lei e também no contrato de constituição do consórcio público (DI PIETRO, 2005).

Nestes termos, acredita-se que a celebração de contrato de programa estará sempre a depender da existência de contrato de consórcio público ou de convênio de cooperação¹² autorizando-o.

No caso do CODAP, como a realização dos contratos de programa mencionados se presta para constituir obrigações entre os entes consorciados e o próprio consórcio, indispensável à observância dos requisitos apontados anteriormente, não foi apontada, contudo, a existência de um convênio de cooperação prévio.

No todo, até o momento, foram firmados dois Contratos de Programa pelo CODAP para implementação dos objetos do projeto. O primeiro data de 2010 e foi celebrado entre membros do CODAP e tinha como objeto “estabelecer as obrigações e responsabilidades dos membros que constituem o CODAP, para a implementação de programa de arrecadação, fiscalização e procedimentos tributários dos municípios signatários”, com foco, inicialmente, nos seguintes tributos: ISSQN e Taxas de poder de polícia, visando um retorno mais rápido para os municípios.

Sintetizando os objetivos listados no referido contrato estão:

- a) Realização de diagnóstico dos municípios participantes;
- b) Capacitação técnica relativa à legislação federal;
- c) Padronização de procedimentos de fiscalização, levantamento e impugnações administrativas aos recursos dos municípios participantes;
- d) Consultoria a respeito dos recursos interpostos contra as notificações emitidas.

O segundo contrato de programa, celebrado em 2012, entre membros integrantes do CODAP, tinha como “objeto estabelecer as obrigações e responsabilidades dos membros que constituem o CODAP, para a implementação de programa de fiscalização do VAF – Valor Adicionado Fiscal”.

Entre os objetivos relacionados neste segundo contrato estão:

- a) Unificação do acompanhamento do VAF;
- b) Levantamento dos contribuintes ativos na região dos municípios participantes;
- c) Verificar a situação do VAF em 2011 e 2012;

¹² Ambos, nos termos do art. 241, da CF/88, são instrumentos jurídicos que se prestam a autorizar a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

- d) Levantamento, acompanhamento, diligências e auditoria contábil nas declarações dos municípios participantes;
- e) Impugnações administrativas para os municípios participantes.

Esse movimento do Consórcio no sentido de partilhar esforços em relação ao acompanhamento, auditoria e impugnação dos valores relativos ao VAF, desacompanhados de um movimento mais forte no sentido de prover de instrumentos a Administração Tributária propriamente dita, indica um retrocesso na postura dos municípios participantes.

É que o reforço das ações em torno do VAF – que trabalha com transferência de recursos – sem correspondente ação que vise aparelhar ou reforçar os órgãos de fiscalização e arrecadação (auditorias fiscais) e de execução dos créditos tributários e defesa tributária do município (procuradorias fiscais) revela uma nítida disposição para concentrar esforços na obtenção de transferências constitucionais e não no encargo arrecadatório das receitas tributárias que o Constituinte destinou diretamente ao município.

No que refere a esta ação, os valores dos contratos foram custeados pelos municípios signatários desses contratos, de forma rateada, conforme os seguintes quadros extraídos dos mencionados ajuste:

Quadro 4 – Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa de fiscalização tributária (ano de 2010)

MUNICÍPIOS	ITENS 1 E 2	ITENS 3 E 4	Contribuição
		Valor Mensal	(%)
Congonhas	R\$ 6.000,00 (parcela única)	R\$ 37.800,00 (09 meses)	49,59
		R\$ 4.200,00 (mensal)	
Ouro Branco	R\$ 5.000,00 (parcela única)	R\$ 31.500,00 (09 meses)	41,33
		R\$ 3.500,00 (mensal)	
Entre Rios de Minas	R\$ 600,00 (parcela única)	R\$ 3.780,00 (09 meses)	4,95
		R\$ 420,00 (mensal)	
Jeceaba	R\$ 500,00 (parcela única)	R\$ 3.150,00 (09 meses)	4,13
		R\$ 350,00 (mensal)	
TOTAL	R\$ 12.100,00	R\$ 76.230,00 (09 meses)	100
		R\$ 8.470,00 (mensal)	

Fonte: Contrato de programa nº 01/2010 – CODAP – Fiscalização tributária.

Os valores dispostos no Quadro 4, coluna itens 1 e 2, referem-se aos serviços listados nas letras “a” e “b” acima e, na coluna itens 3 e 4, aos serviços constantes das letras

“c” e “d” objeto do Contrato de Programa nº 01/2010 – CODAP – Fiscalização tributária, cuja prestação se deu no ano de 2010.

Quadro 5 – Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa de fiscalização tributária (ano de 2011)

MUNICÍPIOS	ITENS 3 E 4	Contribuição
	Valor Mensal	(%)
Congonhas	R\$ 12.600,00 (03 meses) = R\$ 4.200,00 (mensal)	49,59
Ouro Branco	R\$ 10.500,00 (03 meses) = R\$ 3.500,00 (mensal)	41,33
Entre Rios de Minas	R\$ 1.260,00 (03 meses) = R\$ 420,00 (mensal)	4,95
Jeceaba	R\$ 1.050,00 (03 meses) = R\$ 350,00 (mensal)	4,13
TOTAL	R\$ 25.410,00 (3 meses) = R\$ 8.470,00 (mensal)	100

Fonte: Contrato de programa nº 01/2010 – CODAP – Fiscalização tributária.

Os valores apresentados no Quadro 5 estão relacionados com a prestação dos serviços listados nas letras “c” e “d” objeto do Contrato de Programa nº 01/2010 – CODAP – Fiscalização tributária, no exercício de 2011.

Quadro 6 – Valores rateados pelos municípios participantes para custeio do contrato de programa de fiscalização do VAF (ano de 2012)

MUNICÍPIOS	Valor Total	Contribuição
Congonhas	R\$ 7.800,00	22,41%
Entre Rios de Minas	R\$ 4.500,00	12,93%
Jeceaba	R\$ 7.500,00	21,56%
Ouro Branco	R\$ 15.000,00	43,10%
TOTAL	R\$ 34.800,00	100%

Fonte: Contrato de programa CODAP – 2012 – Fiscalização do VAF.

Esses valores serviram para custear serviços de consultoria da empresa Mega Auditores & Consultores Ltda. na implementação dos objetivos formalizados naqueles contratos de programa.

Constam como subscreventes dos referidos contratos de programas quatro dos sete municípios integrantes do CODAP: Congonhas, Jeceaba, Ouro Branco e Entre Rios de Minas. No entanto, as informações prestadas tanto pelo CODAP como pela consultora Roseane Seabra, representante da Mega Auditores & Consultores Ltda., indicam benefícios do projeto em todos os sete municípios consorciados.

Dos objetivos indicados, quase tudo foi posto em prática nos municípios participantes:

- i) Contrato de programa para implementação da fiscalização tributária (ISSQN e Taxas de Poder de Polícia): foram realizados nos municípios contratantes o diagnóstico da situação fiscal municipal; a capacitação de pessoal; modernização de legislação, inclusive de obrigações; nomeação e unificação termos de fiscalização; padronização da notificação fiscal; consultoria a respeito dos recursos e impugnações.
- ii) Contrato de programa para implementação da fiscalização do VAF: colocou em prática a capacitação de pessoal, a respeito do programa estadual do VAF e da forma correta de preenchimento da declaração, para viabilizar a fiscalização correta das informações; capacitação da Lei Complementar Federal nº 63, de 1990 e do regulamento estadual do VAF (Decreto nº 38714, de 1997); apuração dos valores do VAF nos anos anteriores (2010 e 2011); levantamento dos contribuintes; consultoria a respeito dos recursos e impugnações.

Muitos municípios, conforme informado pela consultora Roseane Braga, sequer tinham conhecimento da legislação existente e dos procedimentos de fiscalização e autuação. Não faziam fiscalizações em loco nas empresas e nem sabiam estruturar um processo administrativo fiscal, desde o seu início, com o auto de infração, até as defesas que poderiam ali ser formalizadas.

Do ponto de vista da eficiência, quase todos os municípios obtiveram ganhos na arrecadação dos tributos objeto do projeto de fiscalização, logo no primeiro ano de implementação do projeto. Os quadros seguintes demonstram o crescimento da arrecadação tanto do ISSQN, como da Taxa de Poder de Polícia para todos os municípios consorciados, após a implementação dos serviços contratados.

Quadro 7 – Incremento percentual da arrecadação do ISSQN nos municípios integrantes do CODAP (2009 a 2012)

MUNICÍPIO	Δ% ISSQN			
	2009	2010	2011	2012
Belo Vale	100	-3	40,24	81,27
Congonhas	-22,3	10,76	26,32	-97,49
Conselheiro Lafaiete	-14,1	44,76	45,44	14,08
Entre Rios de Minas	5,59	39,22	30,25	28,81
Jeceaba	100	100,53	3,22	-40,03
Ouro Branco	-36,13	4,31	51,43	26,53
São Brás do Suaçuí	659,11	-27,12	-21,05	38,96

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base na Finbra 2009 a 2012 (STN, 2013).

Dos sete municípios, Jeceaba apresentou o pior resultado, uma vez que pouco incrementou o ISSQN em 2010 e 2011 e ainda reduziu sua arrecadação em 2012.

Por sua vez, Belo Vale apresentou um resultado expressivo em 2011 e 2012, e, neste último ano, dobrou a arrecadação de ISSQN (81,27% em 2012 *versus* 40,24% em 2011). Congonhas conseguiu incrementar sua arrecadação em 2010 e 2011, porém apresentou uma queda brusca em 2012 (-97,49%). Conselheiro Lafaiete apresentou aumentos percentuais expressivos em 2010 (44,76%) e 2011 (45,44%), porém com queda do incremento para 2012 (14,08%). Entre Rio de Minas manteve o incremento com menos oscilações entre 2010, 2011 e 2012, porém, em uma perspectiva decrescente (39,22%, 30,25%, 28,81% respectivamente). Ouro Branco incrementou a sua arrecadação em 2010, 2011 e 2012, porém, em 2012 o incremento apresentou queda (26,53% em 2012 *versus* 51,43% em 2011). Por fim, São Brás do Suaçuí apresentou incremento positivo nos anos de 2010 e 2011, mas mostra reação em 2012, com aumento de 38,96% na arrecadação de ISSQN.

Quadro 8 – Incremento da arrecadação das taxas de poder de polícia nos municípios integrantes do CODAP (2009 a 2012)

MUNICÍPIO	Δ% Taxa de Poder de Polícia			
	2009	2010	2011	2012
Belo Vale	100,00	112,58	47,20	-68,83
Congonhas	-28,71	-95,38	-91,04	1.503,32
Conselheiro Lafaiete	63,78	-92,03	-79,94	-25,53
Entre Rios de Minas	28,59	298,16	-96,89	1.511,84
Jeceaba	100,00	1.461,63	1.918,92	-99,77
Ouro Branco	0,00	100,00	10.649,22	-6.746,00
São Brás do Suaçuí	84,84	167,43	-94,28	11,33

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base na Finbra 2009 a 2012 (STN, 2013).

No tocante à Taxa e Poder de Polícia, os resultados mostraram que os municípios de Congonhas e Entre Rio de Minas, embora tiveram queda de 91,04% e 96,89% respectivamente, em 2012, apresentaram um crescimento de mais de 1.500% em termos de arrecadação com base no ano anterior. Na contramão, o município de Ouro Branco cresceu mais de 10.000% em 2011 e teve uma queda de mais de 6.000% na arrecadação da Taxa de Poder de Polícia. Os municípios de Belo Vale (112,58%), Jeceaba (1.461,63%) e São Brás do Suaçuí (167,43%) apresentaram incremento na arrecadação em 2010, sendo que Belo Vale (47,20%) e Jeceaba (1.918,92%) mantiveram o crescimento em 2011, mas retrocederam em 2012 (-68,83% e -99,77% respectivamente). São Brás do Suaçuí por sua vez retrocedeu no incremento em 2011 (-94,28%), mas retomou o crescimento da arrecadação da Taxa de Poder de Polícia em 2012 (11,33%).

Em relação ao Valor Adicionado Fiscal (VAF), como o projeto foi implementado em 2012, será necessário aguardar os resultados a partir dos relatórios de 2013 em diante, para uma análise do impacto sobre a arrecadação.

Para complementar as análises da arrecadação tributária, mostra-se o Quadro 9, que apresenta o grau de dependência dos municípios analisados. O grau de dependência mostra o quanto as receitas de transferências (RT) (recursos da União e dos Estados) representam com relação às receitas próprias (RP), sendo que Grau de Dependência = RT/RP, com os seguintes critérios:

≥ 1 = alto grau de dependência; < 1 = relativo grau de independência.

Quadro 9 – Grau de dependência dos municípios integrantes do CODAP (2008 a 2012)

MUNICÍPIO	Grau de Dependência								
	2008	2009	$\Delta\%$	2010	$\Delta\%$	2011	$\Delta\%$	2012	$\Delta\%$
Belo Vale	-	14,06	-	16,61	18,12	10,01	-39,71	11,08	10,68
Congonhas	3	2,71	-9,68	3,28	21,07	4,38	33,8	2,93	-33,08
Conselheiro Lafaiete	4,85	5,2	7,07	4,7	-9,63	3,87	-17,6	3,85	-0,51
Entre Rios de Minas	6,58	10,02	52,38	10,62	5,99	10,5	-1,14	12	14,25
Jeceaba	-	0,66	-	0,39	-40,85	0,56	42,27	1,14	104,14
Ouro Branco	3,66	4,53	23,74	5,51	21,56	3,9	-29,12	3,5	-10,29
São Brás do Suaçuí	14,8	7,32	-50,46	7,55	3,02	8,89	17,84	9,04	1,69

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base na Finbra 2009 a 2012 (STN, 2013).

De acordo com os dados, os sete municípios apresentam alto grau de dependência das transferências da União e dos Estados, com exceção do município de Jeceaba que manteve os anos de 2010 e 2011 com sua receita própria sempre superior às receitas de transferências, mas em 2012 há uma reversão e o município de Jeceaba apresentou as receitas de transferências em maior proporção que sua receita própria.

Dos três anos base da pesquisa, 2010, 2011 e 2012, os municípios tiveram oscilações no grau de dependência, sendo que Belo Vale melhorou em 2011. Congonhas melhorou em 2012, Conselheiro Lafaiete vem reduzindo o grau de dependência ao longo dos três anos, Entre Rios de Minas melhorou levemente em 2011, Ouro Branco apresentou redução no grau de dependência em 2011 e 2012 e São Brás do Suaçuí aumenta a dependência de recursos de transferências ao longo dos três anos.

Mesmo dependentes, ao longo dos anos analisados, percebe-se que há uma redução da dependência em cinco municípios: Belo Vale, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Ouro Branco e São Brás do Suaçuí.

Além disso, atualmente, todos os municípios consorciados inscrevem seus débitos em dívida ativa municipal, e, pelo menos parte deles, como Congonhas, Conselheiro Lafaiete e Ouro Branco, a executam e Belo Vale se prepara para começar a executar. Além disso, todos os sete municípios possuem Procuradoria própria com Procuradores concursados.

Outro bom indicador é que as execuções fiscais têm como objeto, em sua maioria, dívidas de IPTU, uma vez que as discussões relativas aos créditos de ISS e ITBI se iniciam e terminam no próprio processo administrativo fiscal, raramente levando à inscrição dos débitos referentes a tais impostos em dívida ativa municipal.

Embora o foco desse artigo seja eficiência, em termos de efetividade, a modernização da gestão tributária proporcionada aos municípios consorciados trouxe resultados bem positivos, entre os quais, pode-se citar:

- a) Regras mais claras e padronização de procedimentos, documentos e prazos, o que gerou uma melhoria da relação fisco-contribuinte, com uma maior confiança deste último nos atos de fiscalização;
- b) A adoção de uma postura fiscal mais formal trouxe maior respeito do contribuinte em relação ao cumprimento da obrigação tributária;
- c) Desafogamento das atividades fazendárias, com a separação das competências de cada setor, sobretudo no que tange ao serviço municipal de atendimento ao público), cabendo à fazenda pública somente as atividades próprias de arrecadação, fiscalização e procedimentos tributários;
- d) Implantação do sigilo fiscal;
- e) Valorização do setor.

Ressalta-se que a análise aqui apresentada é bastante restrita, uma vez que para considerar o impacto real das medidas do CODAP outras variáveis precisam ser estudadas em conjunto com a implementação do projeto. Um exemplo é o ISSQN, cujo impacto pode não somente estar atrelado a um projeto de fiscalização tributária, mas também com o crescimento do setor de serviços no município – assim como nos anos em que há uma redução, também pode ser influência de um resultado de queda no setor de serviços –, fica assim a necessidade da investigação do quanto de fato a fiscalização do CODAP influencia no resultado final dos incrementos da arrecadação desses municípios.

Além disso, outras dificuldades apontadas, como as de cunho financeiro para participação de forma mais efetiva nos contratos de programa mencionados, as rivalidades instauradas entre alguns municípios em relação ao titular do produto da arrecadação do ISSQN¹³ e mesmo a multiplicidade de objetivos, que exigiu do consórcio uma atuação simultânea em diversos programas distintos também, tem impacto sobre o programa.

¹³ Garcia (2012) aponta a existência de rivalidades entre municípios pela divisão do ISSQN, em especial entre Congonhas e Ouro Branco, no que se refere ao imposto devido pela Gerdau Açominas, que embora superadas em parte com a posse dos prefeitos eleitos em 2005, foi trazida à tona com a proposta de fiscalização unificada pelo CODAP. Segundo Roseane Seabra, o programa acabou gerando um impasse entre a administração desses dois municípios visto que o município de Congonhas, que possuía melhor estrutura para efetuar a fiscalização da empresa, não concordava quando era apurado que o ISSQN era devido ao município vizinho, Ouro Branco e acabava por colocar obstáculos à fiscalização conjunta do imposto. Assim, os municípios citados, na ocasião, chegaram a um acordo de unificar a fiscalização apenas em relação aos cartórios, para apuração do ITBI.

Contudo, diante dos dados apresentados, percebe-se que há um empenho dos municípios analisados para aumentar a eficiência na arrecadação tributária, afastando aquela ideia negativa que se tem de que os gestores municipais não empreendem esforços para o incremento da arrecadação própria, pelo seu aspecto impopular, preferindo ainda depender das transferências constitucionais. De qualquer forma, ainda há um longo caminho a percorrer em termos de eficiência tributária no Alto Paraopeba.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa pesquisa, o foco foi a governança fiscal e tributária por meio da atuação do Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba. Procurou-se responder ao problema proposto inicialmente nessa pesquisa, ou seja, se os Consórcios Públicos, no contexto da governança pública, representam um instrumento de gestão alternativo na perspectiva do paradigma da eficiência.

Sem dúvida, em tese, a ferramenta dos consórcios de Administração Tributária afirma-se como uma tentativa de processualizar a inorgânica, pontual e incipiente ação arrecadatória dos municípios. Aperfeiçoar processos, reduzir, racionalizar e qualificar o gasto público para produzir melhores resultados com menor esforço enquadra-se, sem dúvida, como uma ação eficiente.

Afirmar que o CODAP, ao implementar o projeto de fiscalização tributária, está promovendo a eficiência pode ser uma resposta precipitada, é necessário ampliar as variáveis do contexto tributário e socioeconômico para uma melhor apuração. No entanto, nas ações já implementadas, como as relativas ao ISSQN, à Taxa de Poder de Polícia e ao VAF, observa-se um movimento positivo, ainda que um pouco incerto em função das oscilações, mas bastante voltado para a promoção do crescimento da arrecadação com menor desgaste da máquina pública e com uma maior racionalização do gasto.

Em tempos de governança pública, os entes da federação buscam alternativas em suas formas de gestão e, no caso do CODAP, nota-se que já há um esforço significativo no sentido de alcançar a eficiência. É visível, contudo, que ainda há um longo percurso a percorrer para a Administração Tributária dos municípios do Alto Paraopeba, mas o primeiro passo está dado. Sem esquecer de Becker (1972) que, na descrição do “manicômio jurídico tributário” já denunciava a doença fiscal brasileira, pode-se dizer que este primeiro passo já é muito, embora não seja bastante.

E porque o CODAP nasce em Minas, e porque é iniciativa é das Gerais – no triste e inalterado cenário descrito por Becker, quase meio século atrás, (2007, p. 3 a 11), pode-se dizer como Rosa (2001, p. 391): “Qualquer amor já é um pouquinho de saúde, um descanso na loucura”.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Caderno n. 10**, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília/DF, 1997.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n. 14, p. 127-152, jun. 2000.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristovão Anacleto; ARAUJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio César Maciel; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins dos. **Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev1001.pdf>. Acesso em: 3 de ago. 2012.

AMARAL, Antonio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no Direito administrativo. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, n. 5, março/abril/maio, Salvador: Instituto de Direito Público da Bahia, 2006. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 15 de jul. 2013.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 1972, p. 6.

_____. **Teoria Geral do Direito Tributário**. 4 ed. São Paulo: Noeses, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em 10 jun. 2013.

CASSESE, Sabino. As transformações do direito administrativo do século XIX ao XXI. **Revisa Interesse Público**, ano 5, n. 24, março/abril de 2004. Porto Alegre: Notadez, 2004.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, eficiência e efetividade na Administração Pública**, 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: McGraw Hill, 1993. p. 238.

CHRISPIM, Anna Carla Duarte; TURCHETTI, Débora Pereira; GOUVÊA, Marcus de Freitas; ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto Bezerra. Consórcios municipais de administração tributária. **Caderno de Finanças Públicas**, n. 11, p. 91-112, dez. 2011.

DENHARDT, Robert B. **Teoria geral da administração pública**. 6. ed. Wadsworth: Cengage Learning, 2011.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. **Direito administrativo pós-moderno**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

DIAS, Taisa; CARIO, Silvio A. F. **Governança pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnAPG/enapg_2012/2012_EnAPG23.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. O consórcio público na Lei 11.107, de 6.04.2005. **Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado**. Número 6. Junho/julho/agosto 2006. Salvador, Bahia. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-6-JUNHO-2006 MARIA%20SILVIA.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2013.

_____. **Parcerias na administração pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERRAZ, Luciano. Consórcios Públicos: ensaio sobre a constitucionalidade da Lei nº 11.107/2005, p. 59-68. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. Obra Coletiva Coordenada por. **Consórcios Públicos – Instrumento do Federalismo Cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de direito administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

FORTINI, Cristiana. Encampação e caducidade – competência dos consórcios públicos e as agências reguladoras no Brasil. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte, v. 7, n. 30, p. 141-151, out. 2007.

GARCIA, Viviane Macedo. **Os consórcios públicos no Brasil como instrumentos para o desenvolvimento regional: a experiência do CODAP**. 2012. 167f. Dissertação (mestrado) – Centro de Gestão Empreendedora – FEAD, Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa, Mestrado Profissional em Administração. Belo Horizonte.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1996.

JUSTEN FILHO, Marçal Justen. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 2002.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino. **Consórcios públicos: comentários à Lei nº 11.107/2005**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Diogo Lordello de. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 79-96, mar./abr. 2001. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6372>>. Acesso em: 4 jun. 2013.

MINAS GERAIS. SEF. **VAF – Movimento Econômico Fiscal por Município – Ano-base 2011**. SEF: Minas Gerais, 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/vaf/valorvaf/files/VAFValores11.pdf>. Acesso em: 17 out. 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Ensaio sobre o resultado como novo paradigma do Direito Administrativo**. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/27118167/Diogo-de-Figueiredo-Os-Resultados-Como-Paradigma-Do-Direito-Administrativo>>. Acesso em: 23 jul. 2013.

ROSA, João Guimarães. **Grande Sertão**: Veredas. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

REVISTA CODAP. Conselheiro Lafaiete: Rona Editora, maio 2010.

_____. Conselheiro Lafaiete: Rona Editora, jan./jul. 2012.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. **Município, descentralização e território**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

SCHULZE, Clenio Jair. O princípio da eficiência e a governança fiscal e tributária. In: **Âmbito jurídico**. Rio Grande, XIV, n. 95, dez 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10922>. Acesso em: 13 jun. 2013.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. **Responsabilidade fiscal**. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 2 maio de 2013.

TEIXEIRA, Ana Carolina Wanderley. As novas figuras contratuais nos consórcios públicos, p. 145-164. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. *Obra Coletiva Coordenada por. Consórcios Públicos – Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

TEIXEIRA, Luciana; MACDOWELL Maria Cristina, BUGARIN, Mauricio. **Incentivos em consórcios intermunicipais de saúde**: uma abordagem de teoria de contratos. ANPEC, 2001. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200106368.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2013.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRISTÃO, José Américo Martelli. **A administração tributária dos municípios brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. 181f. Tese (Doutorado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas, São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2568/86620.pdf?sequence=3>>. Acesso em: 31 maio 2012.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.). **Pesquisa qualitativa em administração**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

República e seus efeitos na vida do cidadão

Fábio Mauro de Medeiros

Procurador da Fazenda Nacional,
Mestre e Doutor pela PUC/SP.
Membro do Grupo de Estudos de Política Fiscal e
Cidadania do Centresaf/SP/ESAF – PRFN
3ª Região/SP. E-mail: fabmauro2013@gmail.com

Resumo

A República tem uma série de implicações políticas, administrativas e de organização do Estado em que o cidadão é o agente e o foco principal de atenção. Apesar da circunstância republicana, o cidadão comum não faz a associação dos elementos republicanos com sua vida. A República só existe efetivamente se houver a participação popular em seus diversos aspectos, pois é a forma de governo do povo para o povo e pelo povo. Para manter seus designios, há a necessidade também de submissão do governante à lei, da eleição dos governantes pelos cidadãos e a limitação temporal de seus mandatos. A participação não é um direito, mas uma condição de existência da República, é um ônus da cidadania.

Palavras-chave

República. Ônus da participação. Cidadania.

Abstract

The republic is the kind of government made for the people. For your truly work, it is necessary the citizens' s participation. The government in the republic is submitted to the law, it is chosen for the citizens and limited tenure. There is a duty of participation.

Keywords

Republic, Duty of Participation and Citizenship.

1 INTRODUÇÃO

Embora o tema *república* tenha entrado no cotidiano com certa naturalidade, nota-se que não está no senso comum a noção republicana e, então, há a necessidade de discutir seu conteúdo e notar qual a sua extensão nas atividades do cidadão e na repercussão para a definição do comportamento estatal.

O tema republicano dá explicações para uma série de procedimentos e formalidades não compreendidas pelo público em geral, o que leva o indivíduo comum a enxergar o Estado com estranheza, pois a Administração Pública não toma de maneira ágil procedimentos que qualquer particular tomaria naturalmente e com celeridade.

A análise do princípio republicano é importante para o exercício da cidadania, para o reconhecimento da organização do Estado e para a educação fiscal. Logo, embora com referências políticas e jurídicas, este texto destina-se a qualquer público.

Uma visão mais completa do Estado contemporâneo levaria em consideração a República, a Democracia em sufrágio universal, o individualismo exacerbado da pós-modernidade e a relativamente recente Administração Pública eletrônica, além da exploração dos limites entre cada princípio. Neste texto, serão abordadas apenas as implicações do princípio republicano sobre o Estado e a sua consequência para o cotidiano dos cidadãos.

Tentar-se-á responder aos seguintes questionamentos: o que é República? Por que a instalação da República como forma de governo? E quais as consequências de se adotar tal forma de governo?

Escolheu-se extrair das leis e da Constituição as principais linhas de identificação da República com a organização do Estado e interface com o cidadão. Assim, embora haja a pesquisa doutrinária neste texto, ela é comparativamente menos

citada, pois, geralmente, foca-se na explanação da crítica política ou dos elementos abstratos que informam, no direito, o espírito das leis, não a extensão do princípio em identificar suas consequências na lei e na organização do Estado.

Este é o desafio!

2 REPÚBLICA

Em que pese a existência de várias experiências revolucionárias ao longo da história do Brasil,¹ a forma de governo² republicana está presente na organização do Brasil desde o Decreto nº 1/1889, primeiro ato oficial após a proclamação da República pelo Marechal Deodoro da Fonseca em 1889, aparecendo, desde então, em todas as Constituições posteriores. Por um pequeno período, por determinação constitucional expressa, aceitou-se a rediscussão do tema em um plebiscito previsto no art. 2º dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, realizado em 21 de abril de 1993. Na consulta ao povo, a República foi a escolha da maioria dos cidadãos brasileiros, contando com a expressa adesão de 66,28% do eleitorado como a forma de governo ideal para o Brasil. A Monarquia foi indicada por apenas 10,26%, havendo um percentual de votos nulos e brancos naquele período.³

As repúblicas não são iguais, logo, os autores tentam apontar alguns dados comuns a todas elas. Neste contexto, indica-se como características básicas da República a temporariedade de mandato, a eletividade e a responsabilidade política do chefe de governo (DALLARI, 1991, p. 193). Estas características, na realidade, são das repúblicas típicas ocidentais contemporâneas. O Brasil insere-se nesta última categoria e é ela que o texto explorará.

Quanto à definição de República, excelente é a apresentada por Carrazza (2004, p. 52): “República é o tipo de Governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, representativo (de regra), transitório e com responsabilidade”.

A república, como palavra, formada da expressão latina *res publica*, significa coisa do povo. Houaiss (2009, p. 1.648) indica que o significado da expressão pode ser “coisa pública, o Estado e administração do Estado”. Do ponto de vista político, é um grande avanço, a sociedade não mais tribal deixa de ter como ponto de

1 “Além da Conjuração Mineira e da Confederação do Equador, o ideal republicano estivera por trás de episódios como a Guerra dos Mascates, de 1710, em Pernambuco; a Revolta dos Alfaiates (também chamada de Conjuração Baiana), de 1798; a Revolução Pernambucana, de 1817; a Sabinada, de 1837, na Bahia; a Revolução Farroupilha, de 1835, no Rio Grande do Sul; e a Revolução Praieira de 1848, novamente em Pernambuco.” (GOMES, 2013, p. 150).

2 Classificam a República como forma de governo: AGRA, 2005, p. 12; HOUAISS, 2009, p. 1648; ACCIOLI, 1985, p. 297; AZAMBUJA, 1973, p. 211; DALLARI, 1991, p. 192.

3 Dados extraídos do resultado consolidado do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/plebiscito-de-1993>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

coesão o poder de um monarca, seja qual for sua denominação, e passa a ter sua coesão fundada na colaboração dos cidadãos iguais, que igualmente colaboram para o bem da coletividade. A expressão historicamente é associada com o período pós-monárquico da Roma Antiga, com as decisões compartilhadas entre assembleias e o senado. No entanto, o espírito republicano é criado com a democracia na antiga cidade grega de Atenas. Entre os cargos públicos por sorteio ou eletivos, havia mandato certo, prestação de contas e, portanto, responsabilidade do agente público. Ilustra-se, particularmente, esta estrutura durante os relatos da Guerra do Peloponeso: a insatisfação pela guerra e pela peste levou a população ao fim do mandato de estrategista de Péricles, a tomar suas contas e, não concordando com elas, a condená-lo à pesada multa. Posteriormente, o povo ateniense corrigiu seus erros de julgamento em relação ao grande personagem histórico, mas os fatos ilustram como funcionava a república grega (PLUTARCO, 1991, p. 346; RESTG, 1970, p. 136).

A República, politicamente, significa a prevalência do interesse da coletividade sobre os demais interesses e é nessa premissa que os temporários governantes devem exercer sua liderança ou magistratura (em termos mais antigos). Esta novidade política está no contraste com a monarquia em que o interesse público se confunde com a vontade do governante, rei ou monarca. Mais do que a diferença entre o número de exercentes do poder, a diferença entre as formas de governo é para quem se dirige o Poder. Nas precisas palavras de JANINE RIBEIRO (2008, p. 18), “república não indica quem manda, e sim para quem manda”. O autor completa dizendo que “Ao contrário de outros regimes, e em especial o da monarquia, na república não se busca a vantagem de um ou de poucos, mas a do coletivo”.

2.1 A IGUALDADE FORMAL

A república como superação da monarquia faz mais sentido se estudada em contraste com a outra forma de governo. A grande diferença entre a monarquia e a república é que esta pressupõe a igualdade de todos, inclusive governantes, ao passo que a monarquia pressupõe a diferença essencial entre o governante e seus súditos.

Claro que existem leis em monarquias, mas o rei tempera a sua eficácia conforme seus interesses políticos ou pessoais. Assim, as pessoas não são iguais entre governante e governados e nem entre os governados entre si. A monarquia cria uma categoria intermediária entre o monarca e o povo, que são os nobres, patrícios ou qualquer nomenclatura que dê um estatuto diferenciado a estes em detrimento do povo. Por direito, os nobres são superiores ao povo, por sua honra, por sua dedicação à sociedade ou por dedicação ao rei. Inerente à noção de nobreza, estão os privilégios, ou seja, uma série de prerrogativas dadas à pessoa que ostenta o título que não é usufruída por qualquer pessoa e nem mesmo se destina à condução de negócios públicos, mas é um conjunto de prerrogativas que decorrem simplesmente do título. São poderes pessoais. Estes privilégios variam no tempo e nas diversas sociedades, mas significando sempre maior acesso ao rei, privilégios variados não extensíveis

aos demais. Entre as prerrogativas, podem estar a de ocupação de postos estatais de interesse público, como membros de conselhos, ministérios, atividades judiciais ou executivas, isenções de impostos, pagamentos públicos dissociados de qualquer atividade, honorárias, etc.

Decorre da estrutura monárquica um fato social claro: não alcançam os cargos os indivíduos melhores e mais preparados, aqueles que se dedicam e merecem ocupar um posto de relevância social. O fator de ocupação do cargo é manter a dedicação ao rei, independentemente de realizar a atividade para o qual o cargo foi criado.⁴ Daí a necessária insatisfação gerada na população, pois todos sabem para que serve uma ocupação pública e, pouco tempo depois do início de seu desempenho, fica claro se seu ocupante é ou não talhado para a atividade. O critério de ocupações de cargos na monarquia é a satisfação da nobreza. Assim, o magistrado não é a pessoa mais prudente ou grande conhecedor das leis e costumes, mas a função é desempenhada pelo barão, visconde ou seus apadrinhados. O ministro das finanças não é aquele que bem administra o erário, mas quem tem título elevado o suficiente para ocupar tal posto.

Evidente que, em uma monarquia, o bom governo é o produto da sorte de ser o rei uma pessoa equilibrada e voltada para o interesse da coletividade ou nação, de que o nobre seja também uma pessoa que entenda das ocupações para o qual fora designado.

Pode o leitor fazer o comparativo do que foi dito anteriormente com as monarquias atuais que ainda existem na Europa. Lembra-se que todas as monarquias existentes foram republicalizadas a partir de algum mecanismo político. Tal processo de republicanização não cessou e continua a existir.⁵ Via de regra, as atividades de governança são desempenhadas por civis, não nobres, cujo fator de escolha depende da observância de critérios definidos em leis editadas pelo parlamento e não da escolha pessoal do rei. Neste sentido, podem existir monarquias mais republicanas do que autodenominadas repúblicas que são monarquias não hereditárias que forjam estruturas republicanas numa constituição política baseada num governante único.

Então, ao se fazer uma verdadeira república, a sociedade dá um grande passo. Escolhe não depender da tutela de um governante ou de sua vontade e passa a ter mecanismos

4 Neste sentido, autores associam a nobreza ao alto grau de tirania das monarquias absolutistas, dizendo que quando os reis são maus, padece a sociedade. E quando os reis são bons, são enganados pela nobreza e cortesãos, padecendo a sociedade. Destaca-se trecho de uma lição: “[...] chegando-se os homens maus ao mau tirano, um e outro se fazem péssimos; mas os malvados, chegando-se ao bom tirano, se fingem de bons e o enganam. E isso sucede todos os dias; de modo que em regra a tirania não reside na pessoa do tirano mas no seu poder abusivo e iníquo administrado pela maldade necessária de seus cortesãos” (ALFIERI, 1975, p. 67).

5 Veja o exemplo da cobrança de impostos da família real da Bélgica, especialmente da rainha, em que medidas de reestruturação das finanças e combate à crise acabou por restringir as pessoas com privilégios reais e aumentar a solidariedade social, ampliando o campo da igualdade entre os cidadãos na cobrança de impostos (ver página do Mundo P, disponível em: <<http://www.publico.pt/mundo/noticia/belgica-obriga-familia-real-a-pagar-impostos-1596602>> . Acesso em: 11 jan. 2014). Ver também página do Terra, disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/mundo/europa/realeza-da-belgica-perde-parte-de-subsidios-e-tera-de-pagar-impostos,5bc1b1699831f310VgnCLD2000000dc6eb0aRCRD.html>> . Acesso em: 11 jan. 2014.

de colher a vontade dos cidadãos. Surge, então, a igualdade de todos. Todos são iguais perante a lei, não se aceitando ponderações pessoais ou de pertencimento a esta ou aquela classe social ou estamento. Diante de determinado comportamento, todos terão o mesmo destino previsto no comando legal. Substitui-se o arbítrio do governante, que pode ser benigno, tolerante, rígido ou esdrúxulo, pelo bom senso do cidadão conforme o interesse social. O interesse social é mediado pelo comando legal. Da vontade do governante, circunstancial e altamente vinculado ao perfil psicológico do rei ou monarca, passa-se para o critério previsível e objetivo fixado em lei. Enfim, todos são iguais na sociedade, logo há o que se chama em direito em igualdade perante a lei. Esta igualdade não é a atual, igualdade democrática, que verifica a capacidade de colaboração de cada um, mas a igualdade republicana é o tratamento uniforme de todos perante a lei, igualdade formal. A consequência política da igualdade entre os cidadãos é a abolição da nobreza e de seus privilégios.⁶ Não é por outra razão que a nossa primeira constituição republicana trazia o seguinte dispositivo expresso: “A República não admite privilégios de nascimento, desconhece fóros de nobreza, e extingue as ordens honoríficas existentes e todas as suas prerrogativas e regalias, bem como os títulos nobiliarchicos e de conselho.”⁷

Claro que, como toda construção social, a República não nasce perfeita e não se desenvolve absolutamente focada no interesse social em todas as atividades ao mesmo tempo.⁸ O sistema vai amadurecendo e espalhando-se pelos diversos aspectos da vida social.

Deve-se aprofundar a situação da igualdade do cidadão. Um aspecto já foi tratado, o da igualdade de direitos e do tratamento uniforme. Logo, governantes e governados passam a ser iguais perante o Estado e perante a lei. Como os cidadãos que se beneficiam da sociedade, nada mais justo do que cada um deles zele pela comunidade toda. Inicialmente, em Atenas, a noção de igualdade era tamanha que era garantida a vontade popular pelo exercício da atribuição por cidadãos não eleitos ou escolhidos por alguém, mas por amostragem, por sorteio. Tanto atividades executivas como judiciárias eram desempenhadas por cidadãos sorteados.⁹ A vontade mostrada no

6 Constituição do México: Artículo 12. – En los Estados Unidos Mexicanos no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país. Página do governo da Argentina, disponível em: <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2014. No mesmo sentido: art. 21 da Constituição da Venezuela, art. 16 da Constituição da Argentina.

7 Art. 72, § 2º da Constituição de 1891. Página eletrônica da Presidência da República Federativa do Brasil, disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 5 jan. 2014.

8 “Na França contemporânea, os regimes políticos sempre seguem determinadas regras, sob a forma de uma Constituição. Mas é preciso muito mais tempo para elaborar uma Constituição que para derrubar um regime; por isso um novo regime só atinge a fase constitucional regular e legítima, depois de um período mais ou menos longo de vigência provisória.” (AGUILHON, 1991, p. 33).

9 Todos os altos funcionários encarregados da administração regular são escolhidos por sorteios, salvo o tesoureiro dos fundos militares, os controladores do fundo para espetáculos e o superintendente das fontes. Estes altos funcionários são eleitos pelo voto ostensivo pelas mãos e seu mandato dura de uma panatéia a outra. [...] Os pristanes têm um único chefe escolhido por sorteio, o qual preside por uma noite e um dia, não podendo fazê-lo por mais uma segunda vez. Ele atua como guardião das chaves dos templos que alojam o dinheiro e os

conselho ou no júri seria a amostra da vontade dos cidadãos e ela era soberana. Em Atenas, apenas os cargos similares ao de ministro da fazenda e o de estrategista, espécie de cargo chefe da defesa do Estado, eram escolhidos conforme o mérito de seu desempenhante – um general experimentado, um combatente valoroso, um bom administrador.¹⁰

Esta noção é importantíssima. A República não é um mero espaço de garantia de direitos, mas é uma organização política de prevalência da vontade dos cidadãos manifestada na forma de lei. Logo, ter o nome República na designação do Estado ou uma estrutura republicana não significa ser uma república, o cidadão tem o **ônus** de fazer valer a igualdade. A maneira como uma República se mantém viva e fiel ao seu desígnio é por meio da **participação**. O cidadão não é um terceiro em relação ao Estado, mas é ele parte do Estado. O cidadão da República é aquele que entende porque existe o Estado e sabe separar o seu interesse pessoal do interesse público. Se consegue discernir, em regra, os interesses, sabe também que o exercício da tarefa pública é um exercício da virtude¹¹ ou da abnegação¹², ou seja, de prevalência do interesse público e não do privado. Janine Ribeiro (2008, p. 60) lembra que princípio da república é a virtude – que exige colocar o bem comum acima do particular. Para manter a igualdade (igualdade formal – tratamento uniforme do Estado ignorando as diferenças reais entre cada pessoa), o cidadão deve participar¹³ e, participando, deve pautar-se pelo interesse público. Relembra-se que os gregos tinham uma nomenclatura para aqueles que poderiam participar das assembleias e escolher considerando os próprios interesses e deixavam para que os outros escolhessem o rumo político em seu lugar – os **idiotas**.¹⁴ Na prática, ao não participarem, os idiotas anuíam ou concordavam com a escolha da maioria, beneficiando-se ou não dela. Logo, se há o ônus da participação, não se deve protestar para que outros realizem as atividades desejadas pelo povo, é ele que deve fazer sua vontade, valendo-se dos mecanismos disponíveis.

documentos do Estado, e também pelo selo público. [...] Também encarregados do policiamento da ágora são eleitos por sorteio cinco para o Pireu, cinco para a cidade alta. A eles é atribuída pelas leis a superintendência de todo tipo de mercadorias, objetivando impedir a venda de artigos adulterados e espúrios. [...] Os juizes dos Tribunais são escolhidos por sorteio pelos nove arcontes, cada um para a sua própria tribo, e o escrivão dos legisladores da décima tribo (ARISTÓTELES, 2012, 95/97/104/120).

- 10 Neste sentido: Sólon estabeleceu em Atenas que se nomearia por escolha para todos os cargos militares e que os senadores e juizes seriam eleitos por sorteio. Quis que se desse por escolha as magistraturas civis que exigissem grandes despesas e que as outras fossem dadas por sorteio (MONTESQUIEU, 1996, p. 22).
- 11 Neste sentido: “Podemos definir esta virtude: o amor às leis e à pátria. Este amor, que exige que se prefira continuamente o interesse público ao seu próprio interesse, produz todas as virtudes particulares; elas consistem apenas nesta preferência” (MONTESQUIEU, 1996, p. 46).
- 12 Neste sentido: “Por ela Montesquieu entende o que chamaríamos de abnegação, a capacidade de ceder a um bem superior as vantagens e desejos pessoais, ou de negar a si próprio em favor de algo mais alto.” (JANINE RIBEIRO, 2008, p. 17).
- 13 Neste sentido: “Contudo, para promover a coisa pública, é imprescindível que o próprio público a controle. Ele não pode ser só o beneficiário, tem que ser o responsável, o autor do bem comum” (JANINE RIBEIRO, 2008, p. 65).
- 14 Neste sentido: “[...] a expressão *idiotes*, em grego, significa aquele que só vive a vida privada, que recusa a política, que diz não à política. [...] o idiota não é livre porque toma conta do próprio nariz, pois só é livre aquele que se envolve na vida pública, na vida coletiva.” (CORTELLA, JANINE RIBEIRO, 2011, pp. 8 e 9).

Desses fatores, como igualdade formal, ônus de participação e prevalência do interesse público decorre uma série de regras do direito nacional.

A igualdade formal informa, por exemplo, a maneira de acesso aos cargos públicos, por concurso público.¹⁵ Ou seja, visando selecionar os melhores quadros para a Administração Pública, realiza-se, sob critérios objetivos definidos em edital, a seleção de pessoas que se submetem a provas ou demonstram sua aptidão por meio da combinação de desempenho e apresentação de títulos (Muitas vezes, a Administração se vale da opinião qualificada de seus quadros para fazer valer o interesse público). O mesmo critério é utilizado na licitação, em que se garante igualdade entre as partes para selecionar a melhor proposta para a Administração.¹⁶ Novamente, há um edital que, diante do interesse público concreto, constatado a partir de um diagnóstico da necessidade pública (projeto básico – que escolhe o que fazer diante de um problema concreto),¹⁷ lança regramento uniforme e objetivo, dando igualdade de condições entre os particulares qualificados e interessados na contratação pública.¹⁸ Se as condições iguais são estabelecidas no edital, natural que

15 Constituição Federal de 1988, Art. 37 [...]II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

16 Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93): Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, a seleção da **proposta mais vantajosa para a administração** e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade**, da **impassoalidade**, da **moralidade**, da **igualdade**, da **publicidade**, da **probidade administrativa**, da vinculação ao instrumento convocatório, do **juízo objetivo** e dos que lhes são correlatos.

17 Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93): Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: [...]IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...]

18 Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/93): Art. 40. O **edital** conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte: I – **objeto da licitação, em descrição sucinta e clara**; II – prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação; III – sanções para o caso de inadimplemento; IV – local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico; V – se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido; VI – **condições para participação na licitação**, em conformidade com os arts. 27 a 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas; VII – **critério para julgamento**, com disposições claras e parâmetros objetivos; VIII – locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto; IX – condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais; X – o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; XII – (VETADO) XIII – limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas; XIV – **condições de pagamento**, prevendo: a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela; b) cronograma de desembolso máximo por período,

não se possa modificar a contratação substancialmente a ponto de descaracterizar a oportunidade oferecida no edital, excetuado o permissivo legal inspirado na eficiência. Caso contrário, a Administração poderia promover uma licitação pouco atraente e, posteriormente, sabendo quem é o vencedor, melhorar as condições do contrato sem estender a mesma oportunidade aos demais (romper-se-ia a igualdade e dar-se-ia o privilégio). Em caso de mudanças drásticas, deve a Administração revogar a licitação e lançar novo edital, além de estender todos os atrativos para todos os potenciais interessados. Naturalmente, se houver a transgressão à igualdade nesses certames, há forte reação punitiva do Estado em relação ao transgressor.¹⁹

Exemplo interessante de igualdade é praticado pelos tribunais, é certo que os magistrados, no sentido moderno, devem decidir conforme a lei,²⁰ mas a lei pode possuir variações que mudam o conteúdo do direito, conforme se tome uma linha ou outra de interpretação. A igualdade geralmente é utilizada pelos causídicos ao reforçar sua argumentação judicial com a existência de um precedente ou mesmo com jurisprudência consolidada.²¹ A jurisprudência é apontada pela doutrina jurídica como elemento de previsibilidade final da decisão, portanto do que se chama de segurança jurídica. Contudo, na releitura do instituto à luz da República, outro fator é agregado, o da nova manifestação da igualdade, pois se já foi decidido em favor de um cidadão em determinada linha, justo e republicano é dar o igual tratamento à pessoa em circunstâncias semelhantes a caso já decidido.

Também na releitura republicana encontram-se os chamados regulamentos (decretos emanados dos Chefes dos Poderes Executivos, portarias, orientações, resoluções, instruções normativas, pareceres normativos, entre outros). Os regulamentos são expedidos para a fiel execução da lei.²² Assim, além de explicarem o conteúdo da

em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros; c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplimento de cada parcela até a data do efetivo pagamento; d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos; e) exigência de seguros, quando for o caso; XV – instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei; XVI – condições de recebimento do objeto da licitação; XVII – outras indicações específicas ou peculiares da licitação.

19 Código Penal: Art. 311-A. Utilizar ou divulgar, indevidamente, com o fim de beneficiar a si ou a outrem, ou de comprometer a credibilidade do certame, conteúdo sigiloso de: I – concurso público; II – avaliação ou exame públicos; III – processo seletivo para ingresso no ensino superior; ou IV – exame ou processo seletivo previstos em lei: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa. (Incluído pela Lei nº 12.550, de 2011) [...] Art. 335 – Impedir, perturbar ou fraudar concorrência pública ou venda em hasta pública, promovida pela administração federal, estadual ou municipal, ou por entidade paraestatal; afastar ou procurar afastar concorrente ou licitante, por meio de violência, grave ameaça, fraude ou oferecimento de vantagem: Pena – detenção, de seis meses a dois anos, ou multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único – Incorre na mesma pena quem se abstém de concorrer ou licitar, em razão da vantagem oferecida. Há também crimes específicos na lei de licitações.

20 Exemplificativamente: “só cabe ao juiz resolver as controvérsias nos casos concretos e não lhe compete formular regras gerais, abstratas e impessoais. Constituem, arrematam, as suas decisões mero processos de aplicação da lei” (BANDEIRA DE MELLO, 1969, p. 190). “É obrigatório observar a lei, não o seguir determinada jurisprudência: *non exemplis sed legibus judicandum est* ‘julgue se em obediência às leis, não às decisões de casos semelhantes.’” (MAXIMILIANO, 2005, p. 152).

21 “[...] parece preferível só chamar *jurisprudência* ao uniforme e constante pronunciação sobre uma questão de direito, *da parte dos tribunais*; e simples *precedentes*, às deliberações das câmaras legislativas e às decisões isoladas dos magistrados.” (MAXIMILIANO, 2005, p. 153).

22 Ver art. 84, IV da Constituição Federal de 1988.

lei aos executores, servem de mecanismo de redução da liberdade do administrador individual diante da interpretação de leis que comportem muitas alternativas de ação e promovem a uniformidade de entendimentos para alcançar a igualdade de todos perante a lei.²³

O ônus da participação manifesta-se em diversos institutos. Inicia-se pela própria votação, o voto é obrigatório²⁴ Muito criticado pelos adeptos da liberdade pura e simples, este instituto é primordial para diminuir o impacto de fraudes eleitorais e compra de votos e, assim, evitar distorções da vontade popular. A ideia básica do voto obrigatório é que o cidadão tende a escolher o candidato que melhor atende aos seus interesses e, com a presença da totalidade dos votantes, diminuir a importância dos votos comprados, dos votos fraudados ou das coerções públicas ou privadas no dia da eleição. É só imaginar que se um candidato compra 100 votos em uma eleição em um colégio eleitoral de 1.000 votantes, estará eleito se o voto for facultativo e se não houver a presença massiva dos demais eleitores, ao passo que dificilmente se elegerá se uma boa parcela do colégio eleitoral não votar no mesmo candidato. Lembra-se que tal fenômeno não é brasileiro, mas mundial, a exemplo do que se pode constatar no início da democracia britânica:

Sobre a distorção da vontade popular pelo apadrinhamento, nepotismo e coação, veja trecho adiante de do contexto britânico no século XIX: “Às vezes, o patrão ou proprietário estava em condições de impor suas escolhas aos eleitores, que não eram senão uma pequena parcela de seus dependentes. Mais freqüentemente, ele era obrigado a **distribuir dinheiro e favores** para manter sua dominação sobre o burgo e excluir seus rivais. **Alguns proprietários podiam dar ordens, outros precisavam oferecer propinas.** Alguns eleitores mostravam uma independência obstinada. Alguns burgos eram volúveis [fickle] ou indisciplinados [unruly]; outros resistiam a qualquer tentativa de controle. Os eleitores desses lugares onde o jogo era aberto dedicavam sua sugestiva alcunha ao candidato favorito: Mr. Most [Senhor O Mais (generoso)] (JAFFRELOT apud CANÊDO, 2005, p. 218) (Grifo do autor).

23 “Daí que o regulamento *discrecionariamente* as precede e, assim, cerceia a liberdade de comportamentos dos órgãos e agentes administrativos *para além dos cerceios da lei*, impondo destarte, padrões de conduta que correspondem aos critérios administrativos a serem obrigatoriamente observados na aplicação da lei aos casos particulares. Sem estes padrões impostos na via administrativa, os órgãos e agentes administrativos guiar-se-iam por critérios díspares ao aplicarem a lei, do que resultariam tratamentos desuniformes aos administrados. A mesma lei seria executada de maneiras distintas. Donde, a expedição de regulamentos é ditada, como ao diante melhor se dirá, *por exigências jurídicas inescusáveis* derivadas do *princípio da igualdade*, firmado, entre nós, no art. 5º, *caput*, da Carta Magna.” (BANDEIRA DE MELLO, 2012, 357 e 358).

24 Constituição Federal de 1988, Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 1º – O **alistamento eleitoral e o voto são: I – obrigatórios** para os maiores de dezoito anos; II – facultativos para: a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

A fraude eleitoral em seus diversos aspectos é crime,²⁵ mas até que seja desbaratada a farsa, tende a distorcer a vontade popular e corromper o Estado. A prática tem menor importância hoje em dia pela existência de métodos avançados de votação desenvolvidos pela Justiça Eleitoral, mas foi objeto de muitos reclamos durante o período imperial²⁶ e na república velha.²⁷ Assim, o voto obrigatório, juntamente com o voto secreto, é um remédio contra a fraude eleitoral, além de um dos aspectos do ônus republicano de participação.

Manifesta-se o princípio republicano na formação da vontade do Estado nas decisões penais no júri. Este instituto é a adaptação do antigo direito ibérico à realidade

25 Código Eleitoral Brasileiro, exemplos de comportamento proibido (tiradas as penas que não nos interessam neste estudo): **Art. 289. Inscrever-se fraudulentamente eleitor:** [...]. **Art. 290** Induzir alguém a se inscrever eleitor com infração de qualquer dispositivo deste Código. [...]. **Art. 291.** Efetuar o juiz, fraudulentamente, a inscrição de alistando. [...]. **Art. 292. Negar** ou retardar a autoridade judiciária, **sem fundamento legal, a inscrição requerida:** [...]. **Art. 293. Perturbar ou impedir de qualquer forma o alistamento:** [...] **Art. 295.** Reter título eleitoral contra a vontade do eleitor: [...]. **Art. 296. Promover desordem que prejudique os trabalhos eleitorais:** [...]. **Art. 297. Impedir ou embaraçar o exercício do sufrágio:** [...]. **Art. 298.** Prender ou deter eleitor, membro de mesa receptora, fiscal, delegado de partido ou candidato, com violação do disposto no Art. 236: [...]. **Art. 299. Dar, oferecer, prometer, solicitar ou receber, para si ou para outrem, dinheiro, dádiva, ou qualquer outra vantagem, para obter ou dar voto e para conseguir ou prometer abstenção, ainda que a oferta não seja aceita:** [...]. **Art. 300.** Valer-se o servidor público da sua autoridade para coagir alguém a votar ou não votar em determinado candidato ou partido: [...]. **Art. 301. Usar de violência ou grave ameaça para coagir alguém a votar, ou não votar, em determinado candidato ou partido, ainda que os fins visados não sejam conseguidos:** [...] **Art. 302. Promover, no dia da eleição, com o fim de impedir, embaraçar ou fraudar o exercício do voto a concentração de eleitores, sob qualquer forma, inclusive o fornecimento gratuito de alimento e transporte coletivo:** [...]. **Art. 303.** Majorar os preços de utilidades e serviços necessários à realização de eleições, tais como transporte e alimentação de eleitores, impressão, publicidade e divulgação de matéria eleitoral [...]. **Art. 304.** Ocultar, sonegar açambarcar ou recusar no dia da eleição o fornecimento, normalmente a todos, de utilidades, alimentação e meios de transporte, ou conceder exclusividade dos mesmos a determinado partido ou candidato: [...]. **Art. 305.** Intervir autoridade estranha à mesa receptora, salvo o juiz eleitoral, no seu funcionamento sob qualquer pretexto: [...]. **Art. 306.** Não observar a ordem em que os eleitores devem ser chamados a votar: [...]. **Art. 307.** Fornecer ao eleitor cédula oficial já assinalada ou por qualquer forma marcada: [...]. **Art. 308.** Rubricar e fornecer a cédula oficial em outra oportunidade que não a de entrega da mesma ao eleitor. [...]. **Art. 309. Votar ou tentar votar mais de uma vez, ou em lugar de outrem:** [...]. **Art. 311.** Votar em seção eleitoral em que não está inscrito, salvo nos casos expressamente previstos, e permitir, o presidente da mesa receptora, que o voto seja admitido: [...]. **Art. 312.** Violar ou tentar violar o sigilo do voto: [...]. **Art. 313. Deixar o juiz e os membros da Junta de expedir o boletim de apuração imediatamente após a apuração de cada urna e antes de passar à subsequente, sob qualquer pretexto e ainda que dispensada a expedição pelos fiscais, delegados ou candidatos presentes:** [...]. **Art. 315. Alterar nos mapas ou nos boletins de apuração a votação obtida por qualquer candidato ou lançar nesses documentos votação que não corresponda às cédulas apuradas:** [...]. **Art. 316.** Não receber ou não mencionar nas atas da eleição ou da apuração os protestos devidamente formulados ou deixar de remetê-los à instância superior: [...]. **Art. 317.** Violar ou tentar violar o sigilo da urna ou dos invólucros. [...].

26 Descrevendo as eleições no período imperial, relata: “As eleições eram de fachada, pautadas pela fraude e pela perseguição dos opositores. Frequentemente roubadas, as urnas reapareciam mais tarde recheadas de votos que davam vitória confortável ao chefe regional e, às vezes, por descuido, somavam mais do que o total de eleitores registrados. Como o voto não era secreto, os coronéis locais vigiavam a escolha dos seus protegidos e usavam a polícia para impedir que eleitores da oposição votassem.” (GOMES, 2013, p. 105).

27 Descreve Hélio Silva sobre as eleições a partir de 1900: “O exame das atas revelava que as eleições oficiais eram uma farsa. O marechal Almeida Barreto, paraibano, demonstrou, por meio de uma justificação judicial, feita nas vésperas do comício, que o governador havia dado ordem a todas as intendências para negarem aos opositoristas quaisquer certidões referentes às eleições. No dia da apuração, os candidatos opositoristas encontraram fechadas as repartições onde deviam reunir-se as juntas. Ninguém sabia onde eram forjadas as atas. Dias depois, apareceram duas edições do órgão oficial, contendo cada qual uma apuração diferente. As atas de certo distrito mostravam que haviam votado os alistados vivos, mortos e ausentes e mais 104 além das inscrições! [...] O Congresso, instalado em 1900, ia iniciar uma era de mentira eleitoral, de inautenticidade da representação que viria a ser o cancro que correria as instituições e constituindo a mais séria justificativa da Revolução de 30, que destruiu a República Velha.” (SILVA, 1975, pp. 101-102).

republicana da vontade do povo no momento do julgamento dos crimes contra a vida.²⁸ A seleção do corpo de jurado ocorre por sorteio²⁹ e a atividade é obrigatória.³⁰ Inevitável a comparação com a estrutura antiga ateniense.

Outro exemplo é o próprio sistema de recepção de votos que também pressupõe o ônus da participação. É o caso dos mesários perante a Justiça Eleitoral nas eleições gerais.³¹ A atuação desinteressada³² dos mesários, quanto aos candidatos e comprometida com os ditames da lei, garante a lisura da votação e a ausência de distorções que comprometam a captação da vontade dos cidadãos.

Além do mais, todos os cidadãos concorrem com os custos do Estado para manter o aparato da liberdade. Daí a inevitável obrigatoriedade do pagamento de tributos,³³ pois sem o Estado organizado, nem as liberdades, nem a ordem pública, nem os direitos mais modernos seriam possíveis. Novamente, apresenta-se a participação, desta vez financeira. No período republicano puro, o tributo costuma ser de mesmo valor para todos ou em igual percentual, tanto para ricos como para pobres. Assim

28 Constituição Federal de 1988, Art. 5º, XXXVIII – é reconhecida a instituição do júri, com a organização que lhe der a lei, assegurados: a) a plenitude de defesa; b) o sigilo das votações; c) a soberania dos veredictos; d) a competência para o **julgamento dos crimes dolosos contra a vida**;

29 Formação do Júri no Código de Processo Penal: Art. 432. Em seguida à organização da pauta, o juiz presidente determinará a intimação do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e da Defensoria Pública para acompanharem, em dia e hora designados, o sorteio dos jurados que atuarão na reunião periódica. Art. 433. O sorteio, presidido pelo juiz, far-se-á a portas abertas, cabendo-lhe retirar as cédulas até completar o número de 25 (vinte e cinco) jurados, para a reunião periódica ou extraordinária. § 1º O sorteio será realizado entre o 15º (décimo quinto) e o 10º (décimo) dia útil antecedente à instalação da reunião. § 2º A audiência de sorteio não será adiada pelo não comparecimento das partes. § 3º O jurado não sorteado poderá ter o seu nome novamente incluído para as reuniões futuras. Art. 434. Os jurados sorteados serão convocados pelo correio ou por qualquer outro meio hábil para comparecer no dia e hora designados para a reunião, sob as penas da lei. [...]

30 Código de Processo Penal: Art. 436. O **serviço do júri é obrigatório**. O alistamento compreenderá os cidadãos maiores de 18 (dezoito) anos de notória idoneidade. § 1º Nenhum cidadão poderá ser excluído dos trabalhos do júri ou deixar de ser alistado em razão de cor ou etnia, raça, credo, sexo, profissão, classe social ou econômica, origem ou grau de instrução. § 2º A **recusa injustificada ao serviço do júri acarretará multa** no valor de 1 (um) a 10 (dez) salários-mínimos, a critério do juiz, de acordo com a condição econômica do jurado.

31 Código Eleitoral Brasileiro: Art. 120. **Constituem a mesa receptora** um presidente, um primeiro e um segundo mesários, dois secretários e um suplente, **nomeados pelo juiz eleitoral** sessenta dias antes da eleição, **em audiência pública**, anunciado pelo menos com cinco dias de antecedência § 1º Não podem ser nomeados presidentes e mesários: I – os candidatos e seus parentes ainda que por afinidade, até o segundo grau, inclusive, e bem assim o cônjuge; II – os membros de diretórios de partidos desde que exerça função executiva; III – as autoridades e agentes policiais, bem como os funcionários no desempenho de cargos de confiança do Executivo; IV – os que pertencerem ao serviço eleitoral. § 2º Os mesários serão nomeados, de preferência entre os eleitores da própria seção, e, dentre estes, os diplomados em escola superior, os professores e os serventários da Justiça. § 3º O juiz eleitoral mandará publicar no jornal oficial, onde houver, e, não havendo, em cartório, as nomeações que tiver feito, e intimará os mesários através dessa publicação, para constituírem as mesas no dia e lugares designados, às 7 horas. § 4º Os motivos justos que tiverem os nomeados para recusar a nomeação, e que ficarão a livre apreciação do juiz eleitoral, somente poderão ser alegados até 5 (cinco) dias a contar da nomeação, salvo se sobrevindos depois desse prazo. § 5º Os nomeados que não declararem a existência de qualquer dos impedimentos referidos no § 1º incorrem na pena estabelecida pelo Art. 310. Art. 124. O membro da mesa receptora que não comparecer no local, em dia e hora determinados para a realização de eleição, sem justa causa apresentada ao juiz eleitoral até 30 (trinta) dias após, incorrerá na multa de 50% (cinquenta por cento) a 1 (um) salário-mínimo vigente na zona eleitoral cobrada mediante selo federal inutilizado no requerimento em que fôr solicitado o arbitramento ou através de executivo fiscal.

32 Ausência de interesse pessoal.

33 Código Tributário Nacional: Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

que chega o sufrágio universal, modifica-se e aperfeiçoa-se o sistema, passando-se a verificar a capacidade econômica dos contribuintes.

Também há a participação na defesa do Estado e do território nacional pela obrigatoriedade do serviço militar.³⁴

Outras prerrogativas são preservadas aos cidadãos para agir em nome do Estado ou em favor do Estado. Estas atividades não são obrigatórias, mas constituem importante mecanismo de participação em defesa da ordem³⁵ ou das instituições. Entram aqui as atividades da magistratura eleitoral, o ministério público eleitoral, que atuam na atividade de verificação da lisura eleitoral. Os membros de bancas examinadoras e fiscais de concursos públicos que garantem a igualdade de oportunidades aos candidatos. Estas atividades podem ser remuneradas ou não, mas constituem efetivo meio de controle republicano sob a maneira de selecionar quadros para o Estado, seja na classe política, seja na esfera burocrática.

Outros graus de participação passam pelo elemento republicano, como a atividade de opinião sobre determinados assuntos, como ocorre no plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Se o cidadão empenha-se em manter o aparato público em seu favor, não pode o agente público desviar-se do rumo da legalidade, sob pena de prejudicar os fins do Estado. Naturalmente, o agente público deve prestar contas ao órgão técnico especializado, aos representantes do povo³⁶ e ao próprio cidadão.³⁷

Geralmente, as leis meramente republicanas têm três preocupações: atualizar a legislação conforme os costumes correntes, garantir a justiça por igualdade entre os cidadãos e afirmar as instituições republicanas.

34 Constituição Federal de 1988: Art. 143. O serviço militar é obrigatório nos termos da lei. § 1º – às Forças Armadas compete, na forma da lei, atribuir serviço alternativo aos que, em tempo de paz, após alistados, alegarem imperativo de consciência, entendendo-se como tal o decorrente de crença religiosa e de convicção filosófica ou política, para se eximirem de atividades de caráter essencialmente militar. § 2º – **As mulheres e os eclesiósticos ficam isentos do serviço militar obrigatório em tempo de paz**, sujeitos, porém, a outros encargos que a lei lhes atribuir.

35 Código de Processo Penal: Art. 301. **Qualquer do povo poderá** e as autoridades policiais e seus agentes deverão **prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito**.

36 Constituição Federal de 1988, Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

37 Constituição Federal de 1988, Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º – O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. [...] § 3º – As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

O cidadão também pode controlar a *res publica* por meio do Poder Judiciário em uma ação própria, a Ação Popular,³⁸ em que o titular de direitos políticos atua em nome próprio em favor do interesse público e contra danos decorrentes de atividades de agentes públicos. Algo assemelhado é a possibilidade de representação ao Tribunal de Contas sobre qualquer ilegalidade ou irregularidade que eventualmente venha ao seu conhecimento.³⁹

De maneira interessante ocorre a participação em atividades mais especializadas e setoriais, como ocorrem com os membros de conselhos de cidadania que são representantes de organizações setoriais.⁴⁰ O principal foco desses conselhos é a interferência de pessoas entendidas em temas específicos em políticas desenhadas pela burocracia. Pretende-se com isso que membros da sociedade civil opinem sobre a eficácia de políticas públicas e deem detalhes culturais ou especificidades locais que impeçam o resultado almejado pela Administração com o meio inicialmente escolhido. Por meio desses mecanismos, o elemento republicano tempera e combina decisões técnicas e burocráticas com sua eficácia social por meio da participação de membros da sociedade civil (representantes setoriais). Nos últimos tempos, tais conselhos têm desempenhado funções deliberativas, o que lhes dão, às vezes, caráter de formulador de políticas ou de órgão de controle do Estado.

Em âmbito de defesa de interesse público combinado com o interesse privado dominante existem também o mandado de segurança, o *habeas corpus* e o *habeas data*. Todas estas ações servem como forma de controle concreto de atividades públicas.⁴¹ Esse fato pode acontecer seja quando se pratica ilegalidades ou abuso de poder nas atividades gerais de administração, seja na ameaça ou prisão sem motivo legal, seja na manutenção de informações que não correspondam à realidade ou não tenham o devido contexto nos dados mantidos pela Administração ou por terceiros em banco de dados abertos ao público.

Outro aspecto extremamente relevante é a postura do cidadão protegido do Estado e, portanto da sociedade, em relação ao próprio Estado. É da lógica da iniciativa

38 Constituição Federal de 1988, Art. 5º [...] LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

39 Constituição Federal de 1988, Art. 74. [...] § 2º – Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

40 Exemplificativamente por setor: Idosos – art. 6º da Lei nº 8.842/94; Crianças e Adolescentes – art. 88 da Lei nº 8.069/90; Saúde – Art. 12º da Lei nº 8.080/90.

41 Constituição Federal de 1988, Art. 5º – LXVIII – conceder-se-á "habeas-corpus" sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder; LXIX – conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por "habeas-corpus" ou "habeas-data", quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; [...] LXXII – conceder-se-á "habeas-data": a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

privada adotada pela Constituição Brasileira a liberdade de preços. O particular pode fixar o preço que desejar e obter sua subsistência em maior ou menor grau dependendo de quanto é pago por seus produtos ou serviços por quem os adquire. Se há compradores, lícita é a prática de livres valores, sem muito abuso.⁴² O Estado republicano pode ser dos clientes compradores e ele deve pagar pelo que adquire. No entanto, por elemento de moralidade pública, o fornecedor do Estado não deve praticar preços maiores com o Estado, em última análise, ou com a sociedade que o protege, maiores do que praticaria com outros agentes do mercado. A lógica é simples, ao praticar preços maiores (superfaturamento), está a explorar toda a sociedade no aspecto econômico. Já no aspecto moral, o particular fica em uma situação de ingratidão por praticar preços mais altos justamente com o ente que o protege. O particular também é interessado no bom desempenho do Estado, mesmo porque também recebe as vantagens da prática do interesse público. Daí a proibição do superfaturamento e da corrupção não só diante dos agentes públicos,⁴³ mas também do cidadão que explora a república⁴⁴ e, com isto, contraria a lógica da própria sociedade. Assim, a moralidade pública se impõe a agentes públicos e aos cidadãos.

Note-se que toda república impõe o dever de participação, apenas o que é obrigatório diferencia-se. Em paralelo com os Estados Unidos da América, há Estados que têm como eletivo os cargos de juizes e promotores, por outro lado, o voto lá não é obrigatório.

O desempenho da república leva à propensão a uma meritocracia, ou seja, a sociedade que deseja se desenvolver tenta obter critérios de seleção de lideranças conforme sua capacidade para exercer as funções sociais. Assim, parlamentares são selecionados

42 **Código Civil:** Art. 157. Ocorre a lesão quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta. § 1º Aprecia-se a desproporção das prestações segundo os valores vigentes ao tempo em que foi celebrado o negócio jurídico. § 2º Não se decretará a anulação do negócio, se for oferecido suplemento suficiente, ou se a parte favorecida concordar com a redução do proveito. **Código de Proteção e Defesa do Consumidor:** Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

43 **Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992):** Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente: I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público; [...]

44 **Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992):** Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: [...] V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado; **Código Penal:** Art. 333 – Oferecer ou prometer vantagem indevida a funcionário público, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa. (Redação dada pela Lei nº 10.763, de 12.11.2003) Parágrafo único – A pena é aumentada de um terço, se, em razão da vantagem ou promessa, o funcionário retarda ou omite ato de ofício, ou o pratica infringindo dever funcional.

entre benfeitores públicos, bons servidores entre pessoas com conhecimentos dos deveres legais, juízes conforme a prudência, conhecimento da lei ou notoriedade para o desempenho da atividade.⁴⁵

2.2 ELETIVO

Há vários tipos de República,⁴⁶ mas, no caso brasileiro, a sociedade já está no nível de evolução em que a escolha dos governantes ocorre pela escolha dos cidadãos. Assim, considerando que a República Federativa do Brasil coloca cada cidadão sob a proteção de três entes federativos simultaneamente – União,⁴⁷ Estado⁴⁸ e Município,⁴⁹ – é ele cidadão que escolhe os executores e os legisladores de cada esfera. Por isso, há a eleição para mais de um tipo de cargo nas mesmas esferas.

Relembra-se que outra técnica que visa prevenir a concentração de poder e a criação de sociedades tirânicas que suprimem a liberdade e a igualdade entre as pessoas é a separação de poderes. No uso da técnica americana dos freios e contrapesos, de inspiração em Montesquieu, um poder do Estado limita a atuação do outro. A separação de poderes não é o foco de análise do presente texto.

2.3 REPRESENTATIVO

Todo o Poder estatal deve ser desempenhado em nome do povo e em seu interesse. Assim, o Presidente não é um monarca com poderes absolutos no período de seu exercício do cargo, mas um representante do povo que exerce a função para o desempenho do interesse público dentro da legalidade.

Deste compromisso com o povo, surge a proibição de se prevalecer do cargo para o benefício próprio ou de seus conhecidos e de não prejudicar seus desafetos. Tais comandos são trazidos para o mundo jurídico por meio do princípio da

45 Constituição Federal de 1988: Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: I – ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação;

46 Neste sentido: “Quanto às repúblicas, geralmente são classificadas em aristocráticas e democráticas. Nas primeiras, o direito de eleger os órgãos supremos do poder reside em uma classe nobre ou privilegiada, com exclusão das classes populares. É o que se dava nas repúblicas italianas de Veneza, Florença, Gênova etc. Na República democrática o direito de eleger e ser eleito pertence a todos os cidadãos, sem distinção de classe, respeitadas apenas as exigências legais e gerais quanto à capacidade de praticar atos jurídicos”. (AZAMBUJA, 1973, p. 213 e 214). “Para efeitos didáticos, podemos vislumbrar duas formas de república: a de classes e a democrática. A chamada república de classes é aquela na qual se admite que a soberania possa estar destinada e adstrita a certas classes de que se compõe a sociedade. Observe-se que a república de classes que constituía forma ocidental e tinha caráter histórico, surgiu novamente na União Soviética. Ao contrário, a república democrática não aceita essa diferenciação. Diferentemente, ela se apóia na soberania de toda a sociedade”. (ACCIOLI, 1985, p. 296).

47 Ver arts. 45, 46, 77 da Constituição Federal de 1988.

48 Ver art. 27 da Constituição Federal de 1988.

49 Ver art. 29 da Constituição Federal de 1988.

impessoalidade.⁵⁰ Embutido no princípio está a proibição de prevalecer-se do cargo para fins de enaltecimento ou enriquecimento próprio, de terceiros e a proibição de quebrar a igualdade seja pelo beneficiamento de alguns ou do afastamento de outros.

Imperativo para a própria legitimação da república que as prerrogativas dadas aos agentes públicos sejam usadas estritamente para o benefício público. Assim, mesmo que materialmente seja indiferente quem desempenha um cargo em comissão, de confiança de certa autoridade, proíbe-se que sejam ocupados por parentes e afins. Há verdadeira presunção de locupletamento em casos como estes. Daí a proibição do chamado nepotismo.⁵¹

Chama-se a atenção para mais um fator que decorre da representatividade republicana que é a indisponibilidade dos bens públicos. Contrariamente ao que ocorre em monarquias, em que boa parte dos bens pertence à coroa,⁵² na República, os bens públicos pertencem à coletividade e não aos governantes. Logo, o agente público pode usar os bens para a promoção do interesse público, mas não pode apropriar-se dos bens,⁵³ doá-los ou se desfazer-se deles,⁵⁴ exceto com o permissivo legal.⁵⁵ Tal premissa não vale só para o administrador na atividade executiva do Estado, mas também vale para o magistrado que venha a condenar o Poder Público no chamado reexame necessário, exceto quando o controle restar antieconômico.⁵⁶

50 Constituição Federal de 1988: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 1º – A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

51 No âmbito da União Federal, Decreto nº 7.203, de 4 de junho de 2010: Art. 3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para: I – cargo em comissão ou função de confiança; II – atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo; e III – estágio, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes.

52 A maturidade de nações monarquistas geralmente é constatada quando o Estado passa a diferenciar o que são bens pessoais do monarca dos bens destinados ao interesse público. Monarquias republicanizadas.

53 Código Penal: **Peculato** Art. 312 –Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio: Pena – reclusão, de dois a doze anos, e multa. § 1º – Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário.

54 **Dano** Art. 163 – Destruir, inutilizar ou deteriorar coisa alheia: Pena – detenção, de um a seis meses, ou multa. **Dano qualificado** Parágrafo único – Se o crime é cometido: III – contra o patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista; [...]

55 Ver exemplificativamente art. 64 do Decreto-Lei nº 9.760/1946, arts. 18 e 30 da Lei nº 9.636/1998 e art. 17 da Lei nº 8.666/1993.

56 Código de processo civil: Art. 475. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença: I – proferida contra a União, o Estado, o Distrito Federal, o Município, e as respectivas autarquias e fundações de direito público; II – que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução de dívida ativa da Fazenda Pública (art. 585, VI). § 1º Nos casos previstos neste artigo, o juiz ordenará a remessa dos autos ao tribunal, haja ou não apelação; não o fazendo, deverá o presidente do tribunal avocá-los. § 2º Não se aplica o disposto neste artigo sempre que a condenação, ou o direito controvertido, for de valor certo não excedente a 60 (sessenta) salários-mínimos, bem como no caso de

O fato da maior parte das decisões importantes e cotidianas serem tomadas por representantes, não exclui a participação direta do cidadão. Ao contrário, a própria Constituição prevê a decisão direta do povo em plebiscito e referendo, além da propositura de leis por iniciativa popular.⁵⁷

As definições sobre a participação popular de forma mais direta estão na Lei nº 9.709/1998:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre **matéria de acentuada relevância**, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, **cabendo ao povo**, pelo voto, **aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido**.

§ 2º O referendo é convocado com **posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição**.

[...]

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

O fato da possibilidade de consulta direta aos cidadãos não prejudica e não elimina a predominância da expressão da vontade da cidadania por representantes.

2.4 TRANSITÓRIO

O detentor do cargo público de comando exerce sua função por um prazo certo. No caso do Poder Executivo brasileiro, os mandatários só podem concorrer à reeleição sucessivamente por uma vez.⁵⁸ O cargo de presidente da república,⁵⁹ de governador de Estado ou Distrito Federal⁶⁰ ou de Prefeito⁶¹ pode ser desempenhado por quatro anos, assim como dos respectivos cargos de vice.

procedência dos embargos do devedor na execução de dívida ativa do mesmo valor. § 3º Também não se aplica o disposto neste artigo quando a sentença estiver fundada em jurisprudência do plenário do Supremo Tribunal Federal ou em súmula deste Tribunal ou do tribunal superior competente.

57 Constituição Federal de 1988: Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular.

58 Constituição de 1988: Art. 14. [...] § 5º O Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal, os Prefeitos e quem os houver sucedido, ou substituído no curso dos mandatos poderão ser reeleitos para um único período subsequente.

59 Ver art. 82 da Constituição de 1988.

60 Ver art. 28 da Constituição de 1988.

61 Ver art. 29, I da Constituição de 1988.

No caso dos deputados⁶² e senadores,⁶³ os mandatos são, respectivamente, de quatro e oito anos, conforme já visto na Constituição Federal. Deputados estaduais,⁶⁴ deputados distritais e vereadores⁶⁵ também têm mandato de quatro anos e, para qualquer dos cargos legislativos, não há proibição de reeleição.

A transitoriedade no cargo tem dupla função. De um lado, é importante para que haja o compromisso dos governantes com o eleitorado, renovado a cada eleição. De outro, porque havendo a substituição no Poder entre vários cidadãos, tende-se a dar estruturação de políticas e instituições que atendam vários segmentos sociais e aperfeiçoar estruturas que ora são o centro das preocupações da sociedade, ora são relegados a segundo plano por alguns governantes.

2.5 RESPONSABILIDADE

Uma grande distinção entre monarquia e república está na responsabilização do agente público. Mesmo nos sistemas monárquicos contemporâneos,⁶⁶ o rei está acima da lei, logo, não pode ser responsabilizado por seus atos. O que ocorre na República é o contrário, o detentor do cargo responde por seus atos.

A noção de responsabilização do agente público no governo vem também de atenienses e romanos antigos, porém com a modernização americana.

Os atenienses responsabilizavam seus líderes inclusive por atos contrários à religião: caso de seis almirantes da marinha ateniense que ganharam difícil batalha naval em 406 a. C. (Arginusas) e não conseguiram recolher os mortos e nem os sobreviventes dos barcos naufragados por haver uma tempestade. Os comandantes desta frota foram condenados à morte (COSTA, [...] p. 809 e 810). Talvez não por acaso, a derrota de Atenas na Guerra do Peloponeso tenha se dado na batalha naval de Egospótamos (405 a. C.). Assim, um dos fatores da sua derrota foi atitude exacerbada de responsabilização dos comandantes atenienses (COSTA, [...] p. 822).

62 Ver art. 44, parágrafo único da Constituição de 1988.

63 Ver art. 26, §1º da Constituição de 1988.

64 Ver art. 72, §1º da Constituição de 1988.

65 Ver art. 29, I da Constituição de 1988.

66 Constituição da Espanha: *Artículo 56, 3. La persona del Rey es inviolable y no está sujeta a responsabilidad. Sus actos estarán siempre refrendados en la forma establecida en el artículo 64, careciendo de validez sin dicho refrendo, salvo lo dispuesto en el artículo 65.2.* (Página eletrônica do Senado Espanhol, <<http://www.senado.es/web/conocersenado/normas/constitucion/detalleconstitucioncompleta/index.html#t2>>, consultado em 17/01/2014). Ver também Art. 88 da Constituição da Bélgica; Art. 5º da Constituição da Noruega; Part III, §13 da Constituição da Dinamarca.

Tebanos⁶⁷ e romanos⁶⁸ conseguiram entender que as atividades de Estado, ainda que malogradas, mas em razão do interesse público, deviam permanecer e não ensejar a responsabilização direta e pessoal do governante.

Depreende-se das lições antigas, que a responsabilidade política, que implica sua não reeleição é constante na história das repúblicas, mas a responsabilidade pessoal do governante não vai ao ponto de responsabilizá-lo por atividades e riscos inerentes aos desafios da sociedade. Ou seja, para promover o interesse público, a sociedade assume riscos que não podem ser suportados pelo governante, mas por toda a sociedade.

A responsabilização do governante ocorre quanto à sua intenção de prejudicar os cidadãos ou às próprias estruturas de garantia ao cidadão, não de tomar as medidas necessárias ao interesse público. Inerente ao exercício do poder em nome do povo é a vinculação ao interesse público. Pode ser que o interesse público seja impopular no momento de sua decisão, mas necessário para o desenvolver da sociedade. Assim, não podem ser criadas regras que venham a gerar o medo da decisão, pois se inibiria a própria capacidade do Estado de promover o bem público. Esta noção aparece claramente na legislação nacional ao se criar regramentos protetivos aos magistrados⁶⁹ e de proteção aos detentores de mandato que só perdem o cargo em razão de comportamento incompatível com o exercício do Poder, seja por condições pessoais, seja por ameaçar a própria estrutura do Estado.⁷⁰

67 Após a Guerra do Peloponeso, houve longa hegemonia de Esparta sob as cidades gregas. Tal hegemonia foi quebrada pela cidade de Tebas que venceu a batalha de Leuctras em 371 a.C. Iniciou-se um ataque à antiga opressora. Da invasão tebana, no Peloponeso, libertaram-se os escravos espartanos que reconstruíram duas cidades fortificadas – Mantínea e Messênia – ambas hostis aos espartanos. Apesar de triunfal o resultado para Tebas, Epaminondas e Pelópidas, os generais tebanos, foram acusados de não retornarem para renovar seu mandato à frente das tropas. No julgamento, Epaminondas demonstrou os feitos da cidade levando o tribunal à evidente conclusão de que a falta de atuação poderia por em risco a preponderância tebana, a liberdade de duas cidades e o risco de reorganização de Esparta. Logo, apesar da irregularidade do término do mandato, por estar conforme o interesse público, os generais foram absolvidos. Neste sentido: SCOTT, 2012, p. 122.

68 Na 2ª Guerra Púnica, o lendário general cartaginês Aníbal invadira a Itália e venceu as melhores tropas romanas na batalha de Trébia em 218 a. C. A necessidade de renovação dos exércitos e romanos e de não deixar os cartagineses instalarem-se na península levou o general romano Fábio Máximo a criar a estratégia de perseguição das tropas de Aníbal sem batalhas. Se os cartagineses tentassem sitiar uma cidade ficariam esmagados entre as defesas da cidade e o exército romano. Os cartagineses começaram a fugir dos romanos. Novos generais romanos pregaram a necessidade de uma vitória rápida sobre Aníbal, porém, no enfrentamento direto, os romanos foram derrotados (Minúcio e Terêncio Varrão). O segundo general reuniu o maior exército que Roma já tinha operado em campo de batalha até então, 88 mil homens. O grande estrategista Aníbal venceu a batalha. Ambos os derrotados perderam o posto de comando dos exércitos. Neste sentido: PLUTARCO, 1991, p. 362 a 365.

69 Lei Orgânica da Magistratura (Lei Complementar nº 35/1979): Art. 49 – Responderá por perdas e danos o magistrado, quando: I – no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude; [...]

70 Constituição Brasileira de 1988: Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I – a existência da União; II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV – a segurança interna do País; V – a probidade na administração; VI – a lei orçamentária; VII – o cumprimento das leis e das decisões judiciais. [...] Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. [...]

O que é importante definir nas atividades do Estado brasileiro é que o Estado responde sempre na república perante aqueles que forem prejudicados, mas o governante ou agente público só responde pessoalmente por dolo ou culpa.⁷¹

2.6 DA TENDÊNCIA DE EXPANSÃO DA CIDADANIA NAS REPÚBLICAS

Nas repúblicas verdadeiras, a liberdade é muito importante. Logo, para que a legislação tenha eficácia e a população venha a aderir ao projeto republicano, mais do que a justiça nas decisões, o Estado tende a ampliar o número de cidadãos e, assim, dividir o fardo da república com um número maior de indivíduos.

Propositadamente, este texto empregou o termo cidadão e não população ao longo da explanação, pois, no surgimento das repúblicas, poucas pessoas tinham a qualidade de cidadãos, havendo muitos excluídos do Poder Político. No entanto, pela natureza republicana, a tendência histórica é a expansão da cidadania para abranger mais e mais pessoas. O crescimento ocorre até o sufrágio universal, momento em que o elemento republicano passa a ser qualitativamente alterado pelo princípio democrático, mas este é um tema que merece atenção em outra oportunidade.

Nota-se que esta expansão ocorreu em cidades da antiguidade como Atenas e Roma. E, nos 3 últimos séculos, na Europa e suas ex-colônias como a Nova Zelândia, os Estados Unidos e o Brasil.

Nos Estados Unidos da América, concedeu-se o direito de votar independentemente da raça em 1870;⁷² voto às mulheres em 1920⁷³ e uniformização de direito de voto para maiores de 18 anos em 1967.⁷⁴

No caso brasileiro, vê-se que o grau de participação no período imperial era ínfimo. Para participar das instituições imperiais o cidadão deveria ser homem, ter mais de 25 anos e ter riquezas para votar e muito mais riqueza para ser votado (voto censitário). Com a primeira constituição republicana de 1891, caiu o voto censitário, mas continuaram cláusulas de impedimento prático – os eleitores não poderiam ser analfabetos, teriam que ser homens e contarem com 21 anos de idade. Em 1934, caiu a idade para a participação política para 18 anos e foram inseridas as mulheres no cenário político como eleitoras. A possibilidade de voto dos analfabetos só ocorreu

71 Constituição Brasileira de 1988: Art. 37 [...] § 6º – As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

72 15ª Emenda: Igualdade do Direito de Voto para Todas as Raças – O direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não poderá ser negado ou cerceado pelos Estados Unidos ou por qualquer Estado por motivo de raça, cor ou anterior estado de servidão. (ALVAREZ; NOVAES FILHO, 2008, p. 83).

73 19ª Emenda: Direito de Voto para Ambos os Sexos – O direito de voto dos cidadãos dos Estados Unidos não será negado ou cerceado pelos Estados Unidos ou por qualquer Estado em razão do sexo (ALVAREZ; NOVAES FILHO, 2008, p. 86).

74 26ª Emenda: Maioridade Eleitoral – O direito de voto aos cidadãos dos Estados Unidos de 18 anos de idade ou mais não será negado ou cerceado pelos Estados Unidos ou por qualquer Estado por motivo de idade. (ALVAREZ; NOVAES FILHO, 2008, p. 97).

em 1985, às vésperas da mais recente constituição que manteve a obrigatoriedade do voto para os cidadãos em geral, mas permitiu a facultatividade do voto para maiores de 16 e menores de 18 anos, maiores de 70 anos e analfabetos. Inegável, portanto, a evolução republicana da cidadania ao longo dos mais de 125 anos de sua existência no Brasil.

Um fato interessante é que a República tende a construção de instituições que atuam independentemente do governo. O governante pode acelerar o desenvolvimento das instituições, atrasá-las ou atrapalhá-las, mas a instituição dá respostas sociais a médio e longo prazo. Enquanto a monarquia não abriu a possibilidade de aumento da participação de 1822 a 1889 (o voto permaneceu censitário no mesmo valor de fortuna), a República, mesmo com as distorções iniciais, ampliou a participação política por meio da ampliação da educação pública, ainda que seu funcionamento esteja distante do ideal. O mesmo pode ser dito quanto à ampliação do atendimento à saúde pública, redução de mortalidade de vida, aumento da expectativa de vida, etc.

Com a estrutura relatada e as instituições desenvolvidas por inspiração republicana, preparou-se historicamente o país para o sufrágio universal, a democracia e a própria transformação do Estado.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A República não é a mera expressão da coisa do povo, mas é o exercício do poder para o povo e depende, portanto, de sua participação. O uso da República como forma de governo previne a tirania e o abuso de poder e permite que haja o pleno desenvolvimento da liberdade e igualdade entre os cidadãos. Em razão dessas finalidades, é que o cidadão ou agente republicano tem mais do que a prerrogativa de participar, mas o ônus de participar, o dever de igualdade e o respeito à coisa pública. Em consequência, o governante cidadão deve exercer a atividade estatal no interesse público, submetido à lei, no período em que pode exercer a atividade e sendo responsável por seus atos. Tal estrutura explica várias das organizações estatais atuais e o sentido de suas mudanças. Ao contrário do que parece, ao se ler uma constituição republicana, a República não é um modelo acabado, mas uma construção com tendência de crescimento da participação e da transparência que tende ao fim de sempre dar respostas ao cidadão.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLI, Wilson. **Teoria Geral do Estado**, 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- AGRA, Walber de Moura. **Republicanism**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- AGUILHON, Maurice. **1848 – O Aprendizado da República**, Tradução de Maria Inês Rolim, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- ALFIERI, Vittorio Amadeo. **Tratado da Tirania**. Tradução de Daniel Augusto Gonçalves, Lisboa: Futura, 1975.
- ALVAREZ, Anselmo Prieto; NOVAES FILHO, Wladimir. **A Constituição dos Estados Unidos Anotada**, 2. ed. São Paulo, LTr, 2008.
- ARISTÓTELES. **Constituição de Atenas**, tradução e notas Edson Bini, São Paulo: Edipro, 2012.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**, 5ª ed. Porto Alegre: Globo, 1973.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 30. ed. edição, revista e atualizada até a Emenda Constitucional 71, de 29.11.2012, São Paulo: Malheiros, 2012.
- BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios Gerais do Direito Administrativo**, v. I, São Paulo: RT, 1969.
- CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**, 20. ed. São Paulo, Malheiros, 2004.
- CORTELLA, Mário Sérgio; JANINE RIBEIRO, Renato. **Política Para Não Ser Idiota**, 9. ed. Campinas: Papirus – 7 Mares, 2011.
- COSTA, José Fernandes. **Historia da Grécia**. Livro eletrônico disponível no Kindle [...]: Public Domain Book, [...]
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1991.
- GOMES, Laurentino. **1889: Como um Imperador Cansado, um Marechal Vaidoso e um Professor Injustiçado Contribuíram para o Fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil**, 1. ed. São Paulo: Globolivros, 2013.
- HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.
- JAFFRELOT, Cristophe J. **A invenção do voto secreto na Inglaterra**. In: CANÊDO, Lucia Bicalho (Org.). 2005. p. 218.

- JANINE RIBEIRO, Renato. **República**. São Paulo: Publifolha, 2011.
- MAXIMILINO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**, 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.
- MONTESQUIEU. **O Espírito das Leis**, Tradução de Cristina Murachco, São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- PLUTARCO. **Vidas Paralelas**, primeiro volume, tradução de Gilson César Cardoso, São Paulo: Paumape, 1991.
- RESTG, E. Diaz. **Péricles: O Século de Ouro da Grécia**, Texto em português de Guilherme Figueiredo, Rio de Janeiro: Edições de Ouro, 1970.
- SCOTT, Michael. **Dos Democratas aos Reis: O Brutal Surgimento de um Novo Mundo, da Queda de Atenas à Ascensão de Alexandre o Grande**, tradução de Clóvis Marques, Rio de Janeiro-São Paulo: Record, 2012.
- SILVA, Hélio. **História da República Brasileira: O Poder Civil 1895-1910**, São Paulo: Editora Três, 1975.

Riscos fiscais e Lei de Responsabilidade Fiscal no Estado de Santa Catarina

André Luiz Sant'Ana Ferrari

Analista de Finanças e Controle do Tesouro Nacional desde 2007. Bacharel em Economia e Mestre em Administração pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Ministra cursos de Siafi Gerencial, Siafi Operacional e Contabilidade Pública pela Escola de Administração Fazendária (Esaf). Foi Conselheiro Fiscal da CPTM no período de 2012 a 2013.
E-mail: andre.ferrari.br@gmail.com

Elói Martins Senhoras

Professor de graduação e de programas de mestrado da Universidade Federal de Roraima, nas áreas de economia e políticas públicas. Bacharel em Ciências Econômicas e em Ciência Política, especialista, mestre, doutor e pós-doutorando em Ciências Jurídicas. Coordenador-orientador do Núcleo de Tributos e Receitas (NTR), na edição de 2013, do Grupo de Pesquisa em Finanças Públicas (GFPF) da Escola de Administração Fazendária (Esaf), quando contou com a participação dos seguintes pesquisadores: André Luiz Sant'Ana Ferrari, Bruno Martins Coutinho e Cláudia Ferreira da Cruz.
E-mail: eloisenhoras@gmail.com

Abstract

The aim of this study was to evaluate the quality of information evidenced by the Annex of Fiscal Risks (ARF) – 2014 of the State of Santa Catarina. Therefore, we conducted a case study with a qualitative approach. The ARF was a novelty introduced by the Fiscal Responsibility Law (Complementary Law n. 101 of 4/5/2000). The Annex of Fiscal Risks of Santa Catarina was evaluated in light of the Fiscal Procedures Manual, published by the National Treasury, which brings the minimum standard for the statement of fiscal risks. The quality of disclosure of fiscal risks by State of Santa Catarina was also compared with the best practices used by the Union and by the States of Minas Gerais and São Paulo. The results of the risk assessment indicate a low quality of the information shown by the ARF of the State of Santa Catarina and a worrying debt of the State with the Union.

Keywords

Fiscal Risks. Fiscal Responsibility Law. Disclosure. Fiscal Procedures Manual. Santa Catarina.

Resumo

O objetivo deste trabalho foi avaliar a qualidade das informações evidenciadas pelo Anexo de Riscos Fiscais (ARF) de 2014, do Estado de Santa Catarina. Para tanto, foi realizado um estudo de caso com abordagem qualitativa. O ARF foi uma novidade introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101 de 4/5/2000). O Anexo de Riscos Fiscais de Santa Catarina foi avaliado à luz do Manual de Demonstrativos Fiscais, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional, que traz o padrão mínimo para o demonstrativo de riscos fiscais. A análise da qualidade da evidenciação dos riscos fiscais catarinenses também foi balizada pelas melhores práticas utilizadas pela União e pelos Estados de Minas Gerais e São Paulo. Os resultados da avaliação dos riscos fiscais apontam uma baixa qualidade nas informações evidenciadas pelo ARF de Santa Catarina e uma preocupante dívida do Estado junto à União.

Palavras-chave

Anexo de riscos fiscais. Lei de Responsabilidade Fiscal. Evidenciação. Manual de demonstrativos fiscais. Santa Catarina.

1 INTRODUÇÃO

Paulatinamente, a partir da publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, todos os entes da federação foram obrigados a dar mais transparência à situação fiscal e passaram a publicar, entre outros, os seguintes documentos: Relatório de Gestão Fiscal; Relatório Resumido de Execução Orçamentária; Anexo de Metas Fiscais; e Anexo de Riscos Fiscais.

A publicação dos demonstrativos deveria permitir o acompanhamento, por parte do cidadão, da situação fiscal do seu município. Contudo, até 2007 não havia uma regra padronizada para todos os poderes de todos os entes da Federação. Somente em 2008, com a publicação do 1º Manual de

Demonstrativos Fiscais (MDF), pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foram divulgadas regras unificadas e padrões mínimos de evidenciação fiscal. Contudo, mesmo após 13 anos da publicação da LRF, muitos entes ainda não atingiram o padrão mínimo para a evidenciação da informação fiscal.

Com base nessas discussões, a presente pesquisa abordou uma das novidades introduzidas pela LRF, o Anexo de Riscos Fiscais (ARF), por meio da análise da edição 2014 para o caso do Estado de Santa Catarina a fim de verificar a qualidade da evidenciação dos riscos fiscais.

O artigo está estruturado em seis seções complementares: 1) Introdução; 2) Inovações da LRF na evidenciação da informação fiscal; 3) MDF: padrões mínimos para evidenciação dos riscos fiscais; 4) Procedimentos metodológicos; 5) Estudo das lacunas informacionais no ARF do Estado de Santa Catarina; e, finalmente, 6) Considerações finais.

2 INOVAÇÕES DA LRF NA EVIDENCIAÇÃO DA INFORMAÇÃO FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), publicada em 4 de maio de 2000, tem como objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, como pode ser evidenciado no próprio art. 1º da lei, ao apresentar uma clara definição legal para a gestão fiscal responsável:

[...] ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (BRASIL, 2000).

A LRF introduziu instrumentos e conceitos na gestão fiscal brasileira. As novidades da LRF ampliaram a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). O trabalho seminal de Nascimento e Debus (2002) apontou que a LRF elegeu a LDO como o instrumento mais importante para a obtenção do equilíbrio das finanças públicas. Após a publicação da LRF, a LDO passou a contar com dois anexos diretamente associados à ação planejada e transparente: o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Anexo de Metas Fiscais (AMF).

O ARF, de acordo com o a LRF, deve avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, além de informar as providências a serem tomadas, caso os riscos se concretizem. O AMF, por sua vez, deve trazer metas anuais para as receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública. De acordo com a LRF (BRASIL, 2000), o AMF também deve conter as seguintes informações:

- I – avaliação do cumprimento das metas;
- II – memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos;
- III – evolução do patrimônio líquido;
- IV – avaliação da situação financeira e atuarial.

Apesar de a LRF trazer uma série de inovações na gestão fiscal, os estudos sobre finanças públicas posteriores à publicação da Lei Complementar nº 101/2000 se concentraram em duas temáticas: 1) a relação de causa e efeito entre a LRF e sustentabilidade fiscal (GERIGK; CLEMENTE, 2011; SANTOS; ALVES, 2012; GADELHA, 2011; LOCATELLI; FERREIRA; PATAH, 2013), e 2) a transparência na divulgação das informações fiscais (SANTANA JUNIOR, 2008; CRUZ et al., 2012; CASTOLDI; SANTOS, 2013). Ainda é incipiente a produção de pesquisas sobre a qualidade do planejamento inerente à gestão fiscal responsável.

De acordo com Bazerman (2002), os indivíduos devem ser julgados pelo processo e pela lógica utilizada na tomada de decisão e não pelos resultados obtidos. Um tomador de decisão pode utilizar as melhores técnicas para tomar uma decisão (por exemplo, levando em consideração os riscos do projeto) e, ainda assim, obter resultados negativos. De acordo com Bazerman (2002), o tomador de decisão diligente deve ser premiado e não punido, pois os resultados podem ser afetados por uma variedade de fatores externos sobre os quais o tomador de decisão não tem controle.

Os entes federativos também devem ser avaliados pelas práticas de planejamento, pela avaliação prévia dos riscos fiscais e pela qualidade do processo decisório. Contudo, pesquisas envolvendo finanças públicas e a LRF, normalmente, não fazem a distinção entre a qualidade do planejamento (um dos pontos da gestão fiscal responsável) e os resultados fiscais obtidos. Dalmonech, Teixeira e Bispo Sant’Anna (2011) argumentam que a LRF não definiu parâmetros, variáveis e métricas para possibilitar uma avaliação clara do desempenho do gestor público. Ainda assim, os autores buscaram estabelecer uma relação entre a LRF e as seguintes variáveis:

- i. Despesa Corrente Líquida com Pessoal do Poder Executivo;
- ii. Receita Corrente Líquida;
- iii. Produto Interno Bruto dos Estados; e
- iv. Índice de Despesa Corrente Líquida com Pessoal do Executivo.

O estudo realizado por Amaral, Marino Junior e Bonacim (2008) analisou a evolução das receitas e despesas de municípios paulistas de pequeno porte, em termos reais, no período de 2000 a 2005. Apesar de o estudo não ter abordado a qualidade da gestão fiscal (conforme regido na LRF), os autores chegaram à conclusão de que o gasto público está diretamente relacionado ao crescimento da receita governamental e não tem qualquer relação com a qualidade do gasto público.¹

¹ O resultado encontrado talvez esteja mais relacionado ao elevado grau de rigidez orçamentária e à vinculação de receitas do que à publicação da LRF. As despesas com educação estão atreladas, por exemplo, à arrecadação de ICMS, IPI e Imposto de Renda.

A pesquisa de Silva, Silva Filho e Silva (2010) analisou o crescimento econômico do Estado do Rio Grande do Norte no período de 1997 a 2006 e concluiu que a economia potiguar avançou na gestão fiscal e apresenta um ritmo de crescimento econômico relativamente sustentável e com baixa probabilidade de interrupção na trajetória ascendente.² Porém, os autores não avaliaram se os demonstrativos fiscais do Rio Grande do Norte seguem as diretrizes da LRF no que diz respeito à gestão fiscal responsável.

Em um relevante estudo, Araujo e Loureiro (2005) apresentaram uma proposta de metodologia pluridimensional de avaliação da LRF por meio de cinco *eixos avaliativos*: 1) Planejamento de receitas, despesas e dívidas; 2) Publicidade da gestão fiscal; 3) Controle dos gastos e do endividamento; 4) *accountability*; 5) Nova regra de proibição do socorro entre governos.

A abordagem de Araujo e Loureiro (2005) foi um contraponto aos estudos sobre a LRF realizados até então. Os autores argumentaram que inúmeros trabalhos buscavam avaliar os resultados fiscais da LRF, tinham um enfoque quantitativo e utilizavam modelos matemáticos. Araujo e Loureiro (2005) mencionaram estudos que tentavam estimar o sucesso da LRF com os seguintes enfoques: a) redução do gasto público com pessoal; b) redução do montante da dívida pública; e c) resultado primário do setor público.

Ainda, segundo Araujo e Loureiro (2005), há a recomendação de que, a cada propósito da LRF (planejamento fiscal, publicidade da gestão fiscal, controle dos gastos e do endividamento, *accountability* e uma nova regra de proibição do socorro entre governos), deveriam ser identificados produtos e impactos.

De acordo com a metodologia proposta pelos autores, deveria se buscar mensurar a eficácia e a eficiência da LRF em atingir as metas desejadas a partir de pesquisas de avaliação de processos, empregando-se métodos quantitativos. No caso específico do eixo do planejamento, Araujo e Loureiro (2005) sugerem algumas perguntas para ajudar a identificar a qualidade da gestão fiscal:

- Como o planejamento desejado pela LRF foi instituído?
- O planejamento, de fato, ocorreu, ou seja, ele introduziu novas práticas de efetiva previsão de receitas e gastos?
- Que diferença o planejamento fez para a manutenção intertemporal do equilíbrio das contas públicas estaduais?

O planejamento e a transparência fiscal foram abordados por Oliveira (2004), que analisou uma das inovações da LRF: o Demonstrativo da Margem de Expansão

² No segundo quadrimestre de 2012, a despesa com pessoal do RN correspondia a 48,01% da receita corrente líquida (RCL), acima do limite prudencial de 46,55% e muito próximo ao limite legal (49%). Em dezembro de 2006, a despesa com pessoal representava 46,88% da RCL.

das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado³ (DOCC). O autor concluiu que o demonstrativo é um potencial instrumento de controle fiscal, mas carece de ajuste, padronização e refinamento conceitual para sua efetiva utilização. Segundo Oliveira (2004), as seguintes perguntas sobre o demonstrativo DOCC ainda não haviam sido respondidas:

- Qual é o conceito de despesas obrigatórias de caráter continuado?
- Qual é o período a ser considerado no cálculo dos efeitos financeiros do ato que crie ou aumente despesas obrigatórias?
- O que é redução permanente de despesa?
- Quais são os parâmetros básicos/metodológicos para estimar o impacto orçamentário-financeiro da legislação e de sua compensação?

Três anos após a publicação do estudo de Oliveira (2004), outro trabalho acadêmico, o de Assis (2007), abordou o mesmo tópico, apresentando respostas para os questionamentos de Oliveira (2004). A proposta do trabalho de Assis (2007) culmina em um novo modelo de demonstrativo para as DOCC. O demonstrativo incorpora os seguintes elementos:

1. Padronização da terminologia;
2. Detalhamento das variáveis envolvidas e dos parâmetros empregados (tanto para o realizado quanto para as projeções);
3. Apresentação das fontes para financiar a expansão das despesas;
4. Projeção dos efeitos para o ano que se refere à LDO e para os dois anos seguintes;
5. Comparação entre o estimado e o realizado.

A importância do planejamento das despesas e o impacto delas sobre o equilíbrio fiscal foi abordado tanto por Oliveira (2004) quanto por Assis (2007). Ambos ressaltaram que o modelo atual do demonstrativo DOCC não é suficiente para: 1) expressar a ação planejada; e 2) disponibilizar informações necessárias para os órgãos de controle.

Paula Júnior e Borges (2008) também abordaram as DOCC ao realizar um estudo para verificar o impacto da LRF sobre as finanças públicas do Município de Caicó/RN. A metodologia aplicada ao estudo envolveu tanto a análise de peças orçamentárias quanto a aplicação de questionários aos gestores do município.

Os questionários buscavam extrair informações sobre a gestão fiscal. Uma das perguntas buscou investigar se os efeitos financeiros das despesas criadas eram

³ O Art. 17 da LRF informa que: “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”

compensados, nos períodos seguintes, mediante a redução permanente de despesa ou o aumento permanente de receita. Contudo, os autores não validaram as respostas apresentadas pelos gestores por meio da comparação delas com os demonstrativos publicados pelo município.

Outra inovação da LRF, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)⁴ foi analisado por Ribeiro et al. (2010). A partir da análise dos RREOs de 2001 a 2008 das capitais brasileiras, os autores concluíram que a qualidade das informações disponibilizadas nos RREOs ainda não atingiu o padrão de excelência.

Uma vez apresentada a LRF, o presente artigo irá abordar o padrão mínimo do Anexo de Riscos Fiscais (ARF), na próxima seção, com o objetivo de aprofundar a discussão, ao demonstrar a sua relevância como uma ferramenta voltada para ajudar os entes da federação na gestão dos riscos fiscais.

3 MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS: PADRÕES MÍNIMOS PARA EVIDENCIAÇÃO DOS RISCOS FISCAIS

A primeira edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), publicada em 2008, foi denominada “Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais”. Desde então, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) publicou outras quatro edições, uma a cada ano. A edição de 2008 tinha 349 páginas. A última, publicada em 2012, conta com 699 páginas.⁵

a) Evolução do Manual de Demonstrativos Fiscais (2008 a 2012)

A Seção II do capítulo IX da LRF (BRASIL, 2000), o qual trata da transparência do controle e da fiscalização, aborda especificamente questões sobre a escrituração e a consolidação das contas públicas e define que: 1) Caberá ao órgão central de contabilidade da União⁶ (enquanto não for criado o conselho de gestão fiscal) a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas; e 2) O Poder Executivo da União promoverá a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação.

Dessa forma, a legislação estabeleceu quem é responsável pela definição das normas de consolidação (órgão central de contabilidade – STN) e quem está sujeito às normas (todos os poderes de todos os entes da Federação). Contudo, ainda não há um entendimento uniforme por parte de todos os entes da federação (e os poderes de cada ente) sobre quem é responsável pela definição das normas para a publicação dos demonstrativos fiscais. Somente a partir de 2009, a questão começou a ser

4 O RREO traz uma série de informações, entre elas: balanço orçamentário; apuração da receita corrente líquida; receitas e despesas previdenciárias; resultados nominal e primário; e restos a pagar.

5 O MDF aborda, entre outros: o Anexo de Metas Fiscais, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, o Relatório de Gestão Fiscal e a Legislação referente ao tema.

6 O órgão central de contabilidade faz parte da estrutura organizacional da Secretaria do Tesouro Nacional.

pacificada com as decisões do Conselho Nacional de Justiça que versavam sobre a primazia da STN na determinação das normas fiscais e a necessidade dos Tribunais de Justiça seguirem as orientações do MDF.

A elaboração de cada edição do MDF é precedida por debates realizados no âmbito dos Grupos Técnicos⁷ (GT). O setor de contabilidade da STN organiza anualmente, desde 2007, os encontros dos GTs. Cada encontro dura normalmente três dias e conta com a participação de representantes de diversos setores da sociedade civil.⁸ As recomendações dos grupos técnicos são os pilares do Manual de Demonstrativos Fiscais.

Ao longo das cinco edições, o MDF foi aprimorado tanto no aspecto conceitual quanto na qualidade das orientações disponibilizadas para os entes da Federação. Em 2008, a parte do MDF destinada ao Anexo de Riscos Fiscais, por exemplo, tinha apenas três páginas. Na quinta edição (2012), o MDF trouxe 13 páginas para o ARF. O maior número de páginas possibilitou a divulgação de conceitos mais refinados sobre riscos fiscais, exemplos dos principais riscos fiscais, instruções mais detalhadas sobre o preenchimento (e prazos para a publicação) do Demonstrativo de Riscos Fiscais e as eventuais sanções caso os responsáveis não publiquem os demonstrativos de acordo com a legislação vigente (BRASIL, 2012).

b) Padrão Mínimo do Demonstrativo de Riscos Fiscais (5ª edição do MDF)

Um dos propósitos do MDF é orientar a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais e estabelecer um padrão mínimo para a evidenciação dos riscos fiscais. Para facilitar a aplicação do padrão mínimo, a STN divulga, por meio do MDF, as instruções para o preenchimento do ARF e um exemplo do demonstrativo (Figura 1). O MDF também apresenta conceitos e definições de riscos fiscais.

⁷ Os Grupos Técnicos estão organizados em três diferentes eixos: Grupo Técnico de Padronização de Relatórios (GTREL), Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis (GTCON) e Grupo Técnico de Sistematização de Informações Contábeis e Fiscais (GTSIS).

⁸ Os GTs contam com a participação de pesquisadores, professores, servidores dos Tribunais de Contas (União, Estados e municípios) e servidores da Fazenda (União, estados e municípios).

Figura 1 – Modelo de padrão mínimo para evidenciação de riscos fiscais

<ENTE DA FEDERAÇÃO> LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE RISCOS FISCAIS DEMONSTRATIVO DE RISCOS FISCAIS E PROVIDÊNCIAS <ANO DE REFERÊNCIA>			
ARF (LRF, art 4º, § 3º)		R\$ 1,00	
PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais			
Dívidas em Processo de			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
SUBTOTAL	0,00	SUBTOTAL	0,00
DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções:			
Outros Riscos Fiscais			
SUBTOTAL	0,00	SUBTOTAL	0,00
TOTAL	0,00	TOTAL	0,00
FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>			

Fonte: Brasil, 2012.

O MDF ressalta a importância de os entes da Federação adotarem uma gestão de riscos fiscais e também informa que o ARF abrange apenas uma parte da gestão de riscos. De acordo com o MDF, a gestão de riscos fiscais compreende as seis funções abaixo, enquanto o ARF engloba apenas as funções 1, 2 e 4:

1. Identificação do tipo de risco e da exposição ao risco;
2. Mensuração ou quantificação dessa exposição;
3. Estimativa do grau de tolerância das contas públicas ao comportamento diante do risco;
4. Decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco;
5. Implementação de condutas de mitigação do risco e de mecanismos de controle para prevenir perdas de correntes do risco;
6. Monitoramento contínuo da exposição ao longo do tempo, preferencialmente através de sistemas institucionalizados (controle interno).

Conforme a última edição do MDF (BRASIL, 2012), os riscos fiscais podem ser conceituados como a possibilidade da ocorrência de eventos que venham a

impactar negativamente as contas públicas e podem ser agrupados de acordo com a transparência⁹ e com a possibilidade de ocorrência.¹⁰

Ao abordar o preenchimento do ARF, o MDF informa que o campo “passivos contingentes” deve identificar riscos fiscais de correntes de compromissos firmados pelo Governo em função de lei ou contrato e que dependem da ocorrência de um ou mais eventos futuros – que podem ou não ocorrer – para gerar compromissos de pagamento.

No campo “providências”, o ente federativo deverá identificar as providências a serem tomadas em relação aos respectivos riscos fiscais, caso estes se concretizem. O MDF prossegue com instruções sobre o preenchimento das linhas (por exemplo: Demandas judiciais, Assunção de passivos, Outros passivos contingentes, Frustração de arrecadação) e das colunas. O MDF apresenta uma relação (não exaustiva) de itens capazes de afetar as finanças públicas. No Quadro 1, podem ser observados alguns dos riscos fiscais listados no MDF.

O setor público não é o único sujeito a padrões mínimos e (ou) regras para a evidenciação contábil. Pesquisas abordaram o tema de adoção de regras de evidenciação contábil por parte de empresas de capital aberto. Os estudos de Darós e Borba (2005) e de Costa Júnior (2003) analisaram as demonstrações contábeis de empresas brasileiras e chegaram à mesma conclusão: a grande maioria das companhias abertas não seguia as regras da Instrução Normativa 235 da CVM, de 23/6/1995, que dispõe sobre a divulgação, em nota explicativa, do valor de mercado dos instrumentos financeiros, reconhecidos ou não nas demonstrações financeiras das companhias abertas e dá outras providências.

9 De acordo com o MDF: Explícitas – estabelecidas por lei ou contrato; ou implícitas – obrigação moral ou esperada do governo, em razão de expectativas do público, pressão política ou à histórica intervenção do Estado na Economia.

10 De acordo com o MDF: Diretas – de ocorrência certa, previsíveis e baseadas em algum fator bem conhecido; ou Contingentes – associadas à ocorrência de algum evento particular, que pode ou não acontecer, e cuja probabilidade de ocorrência e magnitude são difíceis de serem previstas; em outras palavras, as obrigações contingentes podem ou não se transformar em dívida, dependendo da concretização de determinado evento.

Quadro 1 – Riscos fiscais listados no MDF

Risco Fiscal	Origem do risco
<i>Demandas judiciais</i>	a) Demandas judiciais contra a atividade reguladora do Estado; b) Indexação e controles de preços; c) De ordem tributária e previdenciária; d) Outras demandas judiciais; e) Demandas judiciais contra empresas estatais dependentes; f) Demandas judiciais contra a administração direta e indireta; g) Privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou empresas; h) Reajustes salariais; i) Demandas trabalhistas contra o ente federativo; j) Outras demandas judiciais.
<i>Assunção de passivos</i>	k) De órgãos da administração direta ou indireta; l) De entidades privadas; m) De Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos; n) De Entes da Federação; o) Do Regime Geral de Previdência Social; p) Do Banco Central; e q) Da assunção de outros passivos.
<i>Discrepância de projeções</i>	r) Taxa de crescimento econômico; s) Taxa de inflação; t) Taxa de câmbio; u) Taxa de juros; v) Salário-mínimo; w) Outros indicadores.

Fonte: Elaboração dos autores, adaptada de Brasil (2012).

Na mesma linha, Ponte e Oliveira (2004) investigaram a **prática da evidenciação de informações nas demonstrações contábeis das empresas brasileiras** e apontaram o baixo nível de transparência e a qualidade insuficiente na divulgação das informações contábeis. Estudo recente de Fonteles et al. (2012) apontou que as companhias abertas não seguem as diretrizes do Comitê de Pronunciamentos Contábeis 25 que trata de provisões, passivos contingentes e ativos contingentes.

c) Anexo de Riscos Fiscais: melhores práticas

O ARF da União é um exemplo positivo de como os riscos fiscais devem ser abordados e apresentados. A pesquisa de Rodrigues e Lopes (2006) analisou os ARFs da União e de outros entes federados brasileiros, no período de 2002 a 2006, e indicou que o ARF da União em 2006 já mencionava, identificava, avaliava, quantificava e estimava de maneira satisfatória os riscos fiscais. No estudo, os autores classificaram em quatro grupos (em uma escala decrescente da qualidade do ARF) os entes da Federação:¹¹

11 Desde 2006, a qualidade do ARF melhorou substancialmente. De 2006 a 2013, tanto a União (que já estava no grupo especial), quanto os Estados de São Paulo (Grupo I em 2006) e de Minas Gerais (Grupo III em 2006) aprimoraram a evidenciação dos riscos fiscais.

- *Especial*: somente a União foi classificada neste grupo;
- *Grupo I*: entes que evidenciam de forma mais completa os riscos fiscais, aproximando-se do padrão do ARF da União. Demonstam maior preocupação com as contas públicas;
- *Grupo II*: entes que buscam apenas atender formalmente a LRF. O ARF apresenta qualidade insatisfatória;
- *Grupo III*: entes que não divulgaram as LDOs nos respectivos sítios ou, se divulgaram, não fizeram constar no texto da lei, o respectivo ARF.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2014 da União (BRASIL, 2013) traz o ARF, um documento com 42 páginas e rico em detalhes, técnicas para mensuração de riscos e pormenorização de conceitos. Quadro 2, o índice do ARF permite vislumbrar o alcance dos riscos abordados pela União.

O ARF da União utiliza a técnica de teste de estresse para mensurar os riscos associados à dívida pública. O ARF (BRASIL, 2013) explica como o teste é feito:

O teste é composto pela simulação do impacto de um choque de 3 desvios-padrão sobre a média da taxa de juros Selic real e da desvalorização cambial real acumuladas em 12 meses. Este choque é aplicado sobre as parcelas do estoque da DPF remuneradas por taxas de juros flutuantes ou pela variação cambial. Por se tratar de uma avaliação do impacto de choques reais, diferentemente da análise de sensibilidade marginal, este teste não se aplica à dívida indexada à inflação.

Quadro 2 – Índice do ARF do PLDO de 2014 da União

Riscos abordados pela União – PLDO ARF 2014
1 RISCOS ORÇAMENTÁRIOS
1.1 RISCOS RELATIVOS ÀS VARIAÇÕES DA RECEITA
1.2 RISCOS RELATIVOS ÀS VARIAÇÕES DA DESPESA
2 RISCOS DE DÍVIDA
2.1 RISCOS RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA MOBILIÁRIA
2.1.1 Risco de refinanciamento
2.1.2 Risco de mercado
2.2 RISCOS DECORRENTES DOS PASSIVOS CONTINGENTES
2.2.1 Demandas judiciais contra a administração direta da União (PGU)
2.2.2 Demandas judiciais contra a união de natureza tributária (PGFN)
2.2.3 Demandas judiciais contra as autarquias e fundações (PGF)
2.2.4 Demandas judiciais das empresas estatais dependentes da União
2.2.5 Demandas judiciais contra o Banco Central
2.2.6 Passivos contingentes oriundos de dívidas da União em processo de reconhecimento pela TN
2.2.7 Passivos contingentes decorrentes das garantias e contragarantias prestadas pelo Tesouro Nacional
2.2.8 Outros passivos da união.
3 ATIVOS CONTINGENTES

Fonte: Brasil, 2013.

Outra técnica utilizada pela União é a análise de sensibilidade. A técnica foi utilizada para mensurar o impacto de variáveis macroeconômicas sobre a receita administrada pela Receita Federal do Brasil. O ARF (BRASIL, 2013) explicita como foi aplicada a análise de sensibilidade:

[...] mostra o efeito da variação percentual de 1% (um por cento) dos principais parâmetros ao total de tributos que compõem a receita administrada pela RFB tomando-se como base os parâmetros estimados pela Secretaria de Política Econômica – SPE, do Ministério da Fazenda, em 07 de março de 2013.

De acordo com o ARF da União, o crescimento econômico (PIB) e a medida de inflação (calculada a partir do IPCA e do IGP-DI) são os dois parâmetros mais influentes sobre a receita total administrada pela Receita Federal. O ARF traz uma tabela para ilustrar os efeitos da variação de 1% dos parâmetros sobre a receita (Tabela 1).

Tabela 1 – Efeito sobre a receita administrada pela Receita Federal do Brasil pela variação de 1% dos parâmetros

PARÂMETRO	RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	
	EXCETO PREVIDENCIÁRIA	PREVIDENCIÁRIA
PIB	0,60%	0,11%
Inflação (IER)	0,56%	0,10%
Câmbio	0,09%	-
Massa salarial	0,07%	0,73%
Juros (OVER)	0,04%	-

Fonte: Brasil, 2013.

Ao tratar das demandas judiciais, o ARF da União apresenta informações sobre o tema, o requerido/órgão interessado, o tipo de risco, a natureza da ação, o andamento do processo e uma estimativa do impacto fiscal. A seguir, é apresentada a demanda judicial referente ao Fundo de Compensação de Variações Salariais.

Quadro 3 – Demanda judicial referente ao Fundo de Compensação de Variações Salariais

<p>Tema: Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS).</p> <p>Réu/órgão interessado: Caixa Econômica Federal.</p> <p>Demais interessados: Secretaria do Tesouro Nacional.</p> <p>Tipo de risco: Econômico.</p> <p>Natureza da ação: Civil.</p> <p>Objeto: Mutuários do Sistema Financeiro de Habitação de contratos antigos celebrados com a Caixa Econômica Federal sustentam ter havido cobrança a maior, pois não observado o reajuste de acordo com a variação do salário mínimo, além de entenderem indevida a utilização do Coeficiente de Equiparação Salarial. A União suportaria eventual condenação uma vez que o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) é garantidor do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).</p> <p>Instância atual: Superior Tribunal de Justiça (para decidir recurso repetitivo).</p> <p>Estimativa de temporalidade para eventual pagamento: não há previsão.</p> <p>Estimativa de impacto (em R\$ bilhões): R\$ 45,61 bilhões.</p>

Fonte: Superintendência Nacional de Fundos de Governo da Caixa Econômica Federal.

O ARF da União traz um levantamento dos ativos contingentes. A dívida ativa da União é o ativo contingente mais representativo, pois soma o montante de R\$ 1,37 trilhão. O ARF apresenta a composição do estoque da dívida e a sua evolução ao longo do tempo, mas não analisa a possibilidade de recebimento dos créditos e/ou a necessidade de inscrever parte dos créditos em “estimativa de perdas”.

Os Estados de São Paulo e de Minas Gerais são exemplos positivos na apresentação dos riscos fiscais. Ambos trazem informações detalhadas sobre as demandas judiciais e quais parâmetros podem afetar negativamente a arrecadação de ICMS (o principal tributo arrecadado por estes estados). O Governo de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2013), assim como a União, faz uma análise de sensibilidade para apurar o impacto dos parâmetros macroeconômicos sobre a arrecadação.

Tabela 2 – Impacto dos parâmetros macroeconômicos sobre a arrecadação do Estado de Minas Gerais

Parâmetro	Estimativa de variação do parâmetro para 2014 (%)	Impacto no ICMS para variação de 1% no parâmetro (%)	Impacto no ICMS para variação de 1% no parâmetro (R\$)
IPCA	5,71	0,97	367.372.287,14
PIB	3,5	0,47	178.005.128,82

Fonte: Minas Gerais (2013).

Além da análise de sensibilidade, observada na Tabela 2, o ARF do Estado de Minas Gerais, também, descreve quais setores da economia são considerados mais importantes para a arrecadação de ICMS do ponto de vista macroeconômico e como a arrecadação proveniente desses setores pode ser afetada:

Os setores econômicos do ICMS sujeitos à variação de preços administrados (combustíveis, energia elétrica e telecomunicações) deverão responder por 39,4% do total da arrecadação em 2013 [...] Sessenta por cento e seis décimos (60,6%) da arrecadação de ICMS encontram-se sujeitos à variação de preços de mercado, estando seu desempenho influenciado pela evolução dos índices de preços ao consumidor [...] continua pendente a tramitação no Supremo Tribunal Federal – STF das Ações Diretas de Inconstitucionalidades – ADIn nº [sic] 2.675 e 2.777, ajuizadas pelos governadores de Pernambuco e São Paulo, contra dispositivos de leis estaduais próprias, que asseguram a restituição da diferença do valor de ICMS pago a maior [...] (MINAS GERAIS, 2013).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho tem por objetivo avaliar a qualidade das informações evidenciadas pelo Anexo de Riscos Fiscais de 2014 do estado de Santa Catarina. Para tanto, foi realizado um estudo de caso com uma abordagem qualitativa. Inicialmente, realizou-se pesquisa bibliográfica para verificar o enquadramento doutrinário do assunto. Verificou-se a escassez de referências sobre o Anexo de Riscos Fiscais. A escolha do Estado de Santa Catarina foi intencional em razão de o Estado ser uma das referências na adoção das novas práticas de contabilidade pública.

A análise do Anexo de Riscos Fiscais de 2014 do Estado de Santa Catarina foi norteada por uma interpretação abrangente da Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com a LRF (Art. 4º, § 3º), o ARF deve apresentar os riscos capazes de afetar as contas públicas. A LRF não limita temporalmente o impacto do risco fiscal.¹² Desta forma, os entes da federação devem estar atentos à trajetória de longo prazo dos riscos fiscais.

Quadro 4 – Roteiro da análise

1	Apresentação do Anexo de Riscos Fiscais do Estado de Santa Catarina (LDO 2014)
2	Identificação dos eventuais riscos fiscais abordados em outros documentos e/ou relatórios disponibilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda, mas que não foram evidenciados no Anexo de Riscos Fiscais
3	Indicação de riscos fiscais que não foram evidenciados pelo Governo de Santa Catarina
4	Avaliação da qualidade da informação evidenciada pelo Anexo de Riscos Fiscais

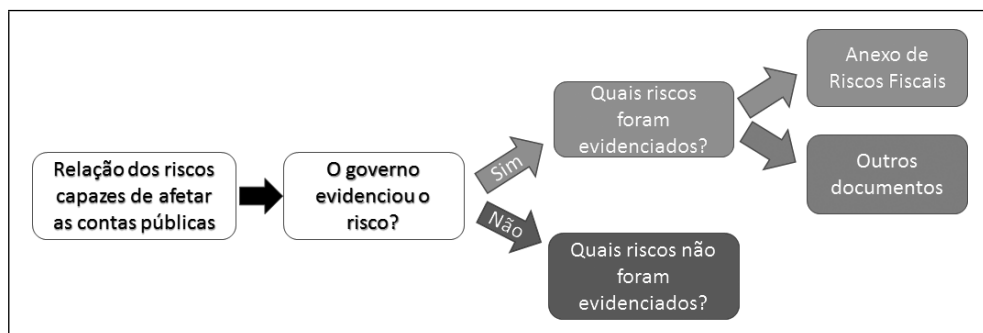
Fonte: Elaboração dos autores para a análise empírica.

Para identificar os possíveis riscos capazes de afetar negativamente as contas públicas catarinenses, foram adotados os seguintes procedimentos: revisão da literatura, verificação dos riscos enumerados no MDF e identificação dos principais riscos elencados nos ARFs da União e dos estados de São Paulo e Minas Gerais. Após o

¹² A LRF aborda efeitos (e riscos) fiscais além de um único exercício fiscal. Por exemplo, as metas fiscais são para um período de três exercícios, e os cálculos atuariais chegam a contemplar um horizonte de 40 anos.

mapeamento, os riscos foram enquadrados em três situações: 1) riscos evidenciados no ARF de Santa Catarina; 2) riscos abordados em outros documentos do Estado de Santa Catarina e 3) riscos não evidenciados pelo Estado de Santa Catarina. A Figura 2 apresenta o fluxo para se mapear e enquadrar os riscos fiscais.

Figura 2 – Fluxo de mapeamento e enquadramento dos riscos fiscais de Santa Catarina



Fonte: Elaboração dos autores.

5 ESTUDO DAS LACUNAS INFORMACIONAIS NO ANEXO DE RISCOS FISCAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O mapeamento de lacunas informacionais no ARF do Estado de Santa Catarina, ao envolver um estudo complexo e minucioso, foi estruturado em quatro etapas, as quais são, respectivamente: 1) Apresentação do ARF do estado; 2) Identificação de riscos fiscais abordados em outros documentos/relatórios do estado; 3) Discussão dos riscos fiscais que não foram evidenciados pelo governo de Santa Catarina; e, finalmente, 4) Avaliação do ARF de 2014.

5.1 APRESENTAÇÃO DO ANEXO DE RISCOS FISCAIS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2014 de Santa Catarina (SANTA CATARINA, 2013a) traz o Anexo de Riscos Fiscais. O Estado seguiu as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) no que diz respeito à formatação do padrão mínimo do demonstrativo. O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) do Estado é apresentado na íntegra na Figura 3.

Figura 3 – Anexo de riscos fiscais do Estado de Santa Catarina

PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais	7.843.888.051,45	Em se tratando de litígio judicial, caberá ao Poder Judiciário a decisão final. Assim, o Estado tem feito o acompanhamento das demandas de forma manual. Em 2011 o Estado iniciou a elaboração de módulo, no sistema SIGEF, que visa cadastrar e acompanhar, de forma mais efetiva, os processos judiciais e administrativos, com vistas a realização de ações planejadas para o gerenciamento de dívidas potenciais, bem como minimizar o impacto das finanças estaduais. Há expectativa de que em 2013 o referido módulo venha a ser implementado.	7.843.888.051,45
INVESC	4.035.989.446,88		
CELESC	32.903.100,73		
DEINFRA	1.418.632.374,90		
Titulos emitidos - Letras do Tesouro	2.345.774.675,57		
UDESC	10.588.453,37		
Dividas em Processo de Reconhecimento			
Avais e Garantias Concedidas			
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
SUBTOTAL	7.843.888.051,45	SUBTOTAL	7.843.888.051,45
DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções:			
Outros Riscos Fiscais			
SUBTOTAL	0,00	SUBTOTAL	0,00
TOTAL	7.843.888.051,45	TOTAL	7.843.888.051,45

Fonte: Santa Catarina (2013a).

De acordo com o ARF, os riscos fiscais totalizam R\$ 7,8 bilhões e estão restritos a cinco grupos de litígios judiciais: Invesc, Celesc, Deinfra, Letras do Tesouro de SC e Udesc. Contudo, o estado deixa transparecer a precariedade no controle dos litígios, uma vez que ainda não há um sistema informatizado para acompanhar de forma mais efetiva os processos judiciais e administrativos.

Não constam informações adicionais no ARF sobre o que originou os processos ou em que fase eles se encontram. A providência apresentada no ARF descreve o desenvolvimento de um sistema para monitorar os processos (Módulo do SIGEF), mas não aborda a questão fiscal. O ARF não deixa claro de onde virão os recursos para honrar as despesas oriundas dos litígios judiciais, caso o Estado venha a ser condenado nas ações.

Observa-se ademais que o ARF desconsidera a eventual possibilidade de riscos resultantes de situações plausíveis, como frustração da arrecadação, discrepância de projeções ou de qualquer outro risco fiscal.

5.2 RISCOS FISCAIS ABORDADOS EM OUTROS DOCUMENTOS/ RELATÓRIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

O poder executivo do Estado de Santa Catarina disponibiliza uma variedade de informações nos portais eletrônicos. Para esta análise, foram coletadas informações disponibilizadas no endereço eletrônico da Secretaria da Fazenda, destacando-se os seguintes documentos:

1. Balanço Geral do Estado de 2012 (SANTA CATARINA, 2013b);
2. Relatório da Dívida: Relatório da Diretoria de Captação de Recursos e da Dívida Pública – 1º Quadrimestre de 2013 (SANTA CATARINA, 2013c);
3. Relatório PAF 2012: Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (SANTA CATARINA, 2013d);
4. Boletim Informativo 2012: “Santa Catarina Perfil Econômico, Financeiro e Social” (SANTA CATARINA, 2012);
5. *Clipping* de notícias (SANTA..., 2013; AVANÇAM..., 2012; SECRETÁRIO..., 2012; PRÉ-CONFAZ..., 2013; ALERTA..., 2013).

5.2.1 BALANÇO GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA – 2012

Santa Catarina é uma referência positiva na adoção das normas de contabilidade aplicadas ao setor público. Os demonstrativos contábeis publicados pelo Estado procuram evidenciar a situação patrimonial do ente federativo. Uma das seções do Balanço Geral 2012 (SANTA CATARINA, 2013b) apresenta informações detalhadas sobre riscos fiscais e passivos contingentes.¹³

O Balanço Geral de 2012 relata que as participações nas receitas da União são uma importante fonte de recursos estaduais. Contudo, em 2012, houve queda nos repasses das Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) e do Imposto sobre produtos industrializados (IPI)¹⁴ (SANTA CATARINA, 2013b).

O documento também aborda a questão previdenciária.¹⁵ Em 2012, o Tesouro Estadual repassou R\$ 1,9 bilhão ao Instituto de Previdência para cobrir a insuficiência financeira¹⁶ com as despesas com os inativos (SANTA CATARINA, 2013b).

¹³ A informação sobre riscos apresentada no Balanço Geral é semelhante à informação contida na publicação quadrimestral “Relatório da Diretoria de Captação de Recursos e da Dívida Pública”.

¹⁴ A CIDE e o IPI são de competência tributária da União. Com o objetivo de estimular a atividade econômica em 2012, a União reduziu as alíquotas do IPI incidentes sobre automóveis e a linha branca de eletrodomésticos (por exemplo, geladeiras). A União também reduziu a alíquota da CIDE combustíveis para conter o aumento do preço da gasolina. A redução das alíquotas representou uma queda na arrecadação dos dois tributos e consequente diminuição no repasse de receitas aos Estados.

¹⁵ A LRF estabelece que os entes federativos devem publicar no anexo de Metas Fiscais a projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos. Em termos nominais, o resultado previdenciário passou de R\$ 705 milhões negativos em 2008 para R\$ 1,6 bilhão negativo em 2012.

¹⁶ O Sr. Leonardo Rolim Guimarães, Secretário do Ministério do Planejamento, afirmou que é preocupante o déficit previdenciário. Os Estados têm déficit de R\$ 2,1 trilhões; a União tem um déficit de R\$ 1,25 trilhão; e os municípios têm déficit de R\$ 350 bilhões. Para Rolim, a situação dos Estados é a mais preocupante.

5.2.2 RELATÓRIO DA DÍVIDA PÚBLICA

O Relatório da Dívida Pública (SANTA CATARINA, 2013c) é uma publicação quadrimestral que traz informações detalhadas sobre as operações de crédito, fontes de financiamento e avaliação do cumprimento do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF). O Relatório tem uma seção específica sobre os riscos fiscais, na qual são apresentados conceitos e definições sobre riscos fiscais, além de detalhes sobre as demandas judiciais capazes de afetar as finanças públicas do Estado. Os cinco¹⁷ riscos apresentados no Relatório da Dívida Pública são os mesmos apresentados no Balanço Geral e no Anexo de Riscos Fiscais, contudo o Relatório da Dívida Pública apresenta a informação com um nível de detalhamento muito maior que o do ARF. Se o ARF traz apenas as siglas *Invesc*, *Celesc*, *Deinfra*, *Letras do Tesouro de SC* e *Udesc*, o Relatório da Dívida (SANTA CATARINA, 2013c) informa a origem do litígio judicial e o andamento processual:

1. *Invesc*: Santa Catarina Participação e Investimentos S.A., empresa constituída em 30/10/95, com o objetivo de gerar recursos para alocação em investimentos públicos. O Estado de Santa Catarina tem 99,5% das ações da empresa. Em 1995 a empresa emitiu debêntures e captou recursos na ordem de R\$ 104 milhões. As debêntures vencidas em 31/10/00 e não resgatadas pela *Invesc* estão sendo cobradas judicialmente.
2. *Celesc*: Dívida que a Centrais Elétricas de Santa Catarina S.A. cobra do Estado, relativa ao período de novembro de 1985 a dezembro de 2007.
3. *Deinfra*: Demandas judiciais nas esferas cível, trabalhista e tributária são os principais riscos fiscais associados ao Departamento Estadual de Infraestrutura.
4. *Letras do Tesouro de SC*: Letras Financeiras do Tesouro do Estado de Santa Catarina que foram emitidas em 1996, com amparo na Lei nº 10.168, de 11/07/1996, e custodiadas na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos Privados (Cetip).
5. *Udesc*: Litígios judiciais movidos contra a Universidade do Estado de Santa Catarina. As ações se concentram na esfera cível. Em geral, o objeto das ações refere-se ao ensino à distância.

O Relatório da Dívida Pública apresenta situações que podem afetar negativamente as finanças do Estado. Contudo, as situações não recebem a denominação de risco fiscal. O Relatório da Dívida Pública (SANTA CATARINA, 2013c) aborda os itens a seguir:

¹⁷ *Invesc*, *Celesc*, *Deinfra*, *Letras do Tesouro de SC* e *Udesc*.

- *Dívida junto à União (PAF)*: referente à Lei Federal nº 9.496/97 (refinanciamento das dívidas dos Estados). Em 1998, ano da contratação do refinanciamento, o Estado de Santa Catarina devia R\$ 4,1 bilhões. Em 31/12/2012, a dívida era de R\$ 8,4 bilhões. De acordo com a Secretaria Estadual da Fazenda, um dos motivos para o aumento do saldo devedor (em termos nominais) é o fato de a dívida ser indexada ao IGP-DI. O documento informa ainda que as cláusulas do contrato de refinanciamento sacrificam pesadamente as contas públicas e os investimentos demandados pela sociedade;
- *Precatórios*: o saldo de precatórios a pagar em 31/12/2012 era de R\$ 1,2 bilhão. Desde 2009, tramitava uma Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando a forma de pagamento dos precatórios.¹⁸ O relatório informa que na hipótese de o Estado não liberar tempestivamente os recursos para o pagamento dos precatórios, poderá haver sequestro nas contas públicas até o valor não liberado;
- *Pasep*: débitos no valor de R\$ 280 milhões referentes ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Desde 2005, o Estado ajuizou Ações Ordinárias Cíveis para contestar os débitos. O documento informa que, no entendimento da Procuradoria-Geral do Estado, as chances de êxito do Estado são remotas.

5.2.3 RELATÓRIO PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E AJUSTE FISCAL 2012

O Relatório do Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal (PAF) deve ser elaborado anualmente pelo Governo de Santa Catarina e, posteriormente, encaminhado para o Tesouro Nacional. A elaboração do Relatório está prevista no contrato de refinanciamento da dívida firmado entre a União e o Estado em 1998. O Relatório deve apresentar uma visão geral das finanças públicas do Estado e a análise do cumprimento das metas estabelecidas entre a União e Estado.

O Relatório PAF 2012 (SANTA CATARINA, 2013d) aborda itens já mencionados no Relatório da Dívida Pública e/ou no Balanço Geral 2012 (por exemplo: os cinco riscos fiscais, os precatórios e a questão previdenciária). Contudo, traz informação nova e relevante sobre as empresas estatais dependentes.

Conforme Relatório PAF 2012, o Estado de Santa Catarina tem quatro empresas estatais dependentes: Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola – SC (Cidasc), Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina (Cohab), Empresa de pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (Epagri) e Santa

¹⁸ Em 2013, a ADI foi julgada pelo STF e o resultado da decisão deve debilitar o caixa dos entes federativos. A questão é tão relevante para as finanças públicas dos entes federados que a Prefeitura de São Paulo apresentou proposta sugerindo um teto de 3% da receita corrente líquida (RCL) para pagar precatórios. Hoje o pagamento pode ser de apenas 1% da RCL quando a dívida for de pequeno valor.

Catarina Turismo S/A (Santur). A Tabela 3 apresenta um resumo com a situação dessas empresas (SANTA CATARINA, 2013d).

Segundo o Relatório PAF, em 2012, o Tesouro do Estado repassou R\$ 403 milhões para as quatro empresas (R\$ 24 milhões a mais que em 2011).¹⁹ O Relatório PAF 2012 apresenta também uma descrição sucinta da situação operacional das empresas. No caso da Epagri (empresa que recebe mais repasses do Tesouro Estadual), o Relatório PAF informa que as diminutas receitas da estatal foram afetadas negativamente pela redução do número de convênios firmados (SANTA CATARINA, 2013d).

Tabela 3 – Resumo da situação de empresas estatais dependentes

Santa Catarina: situação das estatais dependentes em 2012 (R\$ milhões)				
Estatal Dependente	Receitas	Despesas	Repasses recebidos do Tesouro Estadual	Passivos contingentes
Cidasc	26,7	147,2	120,7	9,1
Epagri	15,5	275,6	252,7	97,2
Santur	52,4	23,9	22,9	0,2
Cohab	12,1	27,9	6,9	10,6
Total	106,7	474,6	403,2	117,1

Fonte: Adaptado de Santa Catarina (2013d).

5.2.4 BOLETIM INFORMATIVO 2012

O Boletim Informativo 2012 (SANTA CATARINA, 2012) aborda uma série de itens que poderiam ser considerados riscos fiscais. Contudo, o documento do Estado não utiliza o termo “risco fiscal” ao apresentar as situações que afetaram as finanças públicas no passado e podem voltar a afetá-las no futuro.

O Boletim Informativo 2012 ressalta que boa parte da receita Estatal é comprometida com a folha de pagamento, o déficit previdenciário e a dívida pública. De acordo com o documento, em 2012, a arrecadação foi inferior ao planejado em R\$ 1,16 bilhão, devido à redução na atividade econômica.

O Boletim (SANTA CATARINA, 2012) considera que os itens relacionados a seguir são preocupantes para as finanças públicas de Santa Catarina: 1) perdas de arrecadação no montante de R\$ 770 milhões em 2012, em face da Resolução nº 13 do Senado Federal²⁰; 2) pressão do Governo Federal para a redução dos tributos nos setores de energia, combustíveis e comunicações (principais fontes de recursos do governo catarinense); e 3) possibilidade de reduções nos repasses da União de IPI, CIDE e FPE.

¹⁹ O Tesouro Estadual repassou R\$ 306 milhões em 2009 e R\$ 351 milhões em 2010. Em termos nominais, os repasses aumentaram quase R\$ 100 milhões entre 2009 e 2012.

²⁰ A Resolução estabelece alíquotas do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), nas operações interestaduais com bens e mercadorias importadas do exterior.

5.2.5 CLIPPING DE NOTÍCIAS

A Secretaria de Fazenda disponibiliza no seu endereço eletrônico (www.sef.sc.gov.br/noticias) notícias sobre assuntos fazendários. Algumas das notícias publicadas, entre novembro de 2012 e abril de 2013, abordaram temas de relevância, os quais são apresentados no Box 1, a título exemplificativo.

Box 1 – Notícias extraídas do portal da Secretaria da Fazenda

<i>Legislação federal que pode reduzir a arrecadação estadual (unificação do ICMS interestadual e Fundo de Participação dos Estados):</i>
O governador de Santa Catarina, Raimundo Colombo, se posicionou de forma dura contra a aprovação da unificação do ICMS proposta pela União [...] Para o governador, essa é mais uma medida que vem para paralisar o Estado. “As decisões nacionais têm reduzido nossa arrecadação e aumentado nossos custos continuamente, sem oferecer nenhuma outra fonte de recursos”, apontou. A posição do Palácio do Planalto é pela mudança. Segundo o secretário Gavazzoni, assim que aprovada a unificação, Santa Catarina passa a perder R\$ 2 bilhões por ano em arrecadação (SANTA..., 2013).
<i>Legislação federal que pode aumentar as despesas estaduais (piso do magistério e autonomia financeira da defensoria pública):</i>
Uma das principais causas do comprometimento da receita dos Estados, a política de pisos nacionais – como o piso nacional dos professores – foi outro ponto que recebeu consenso durante a reunião do Confaz. Todos os secretários apoiaram a proposta da “comissão de notáveis” de elaboração de uma emenda constitucional para impedir que o Congresso Nacional delibere sobre matérias que causem impacto nas folhas de pagamento dos Estados (AVANÇAM..., 2012).
<i>Dívida junto à União (PAF) e a necessidade de se alterar o indexador (IGP-DI):</i>
O secretário da SEF, Nelson Serpa, descreveu a atual situação de Santa Catarina no contexto nacional. O valor da dívida com a União, atualmente, é de R\$ 10 bilhões, mas alerta: “de cada R\$ 3 reais pagos, R\$ 2 reais são designados para encargos e apenas R\$ 1 real é para amortizar a dívida. Esse sistema é prejudicial. O IGP-DI está muito mais vinculado à política cambial do que à correspondência com a receita dos estados. Então se assume uma conta em que a indexação da correção não guarda proporcionalidade com a receita” (SECRETÁRIO..., 2012).
<i>Forma de pagamento dos precatórios:</i>
A decisão do Supremo Tribunal Federal que elimina a possibilidade de parcelamento dos débitos de precatórios também ocupou a pauta de discussões na manhã de quinta-feira. Para os estados, a sistemática anterior, instituída em 2010, estava funcionando bem. Alguns estados alegaram que têm empréstimos com o BNDES [Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social], o que exige adimplência com precatórios, e por isso a mudança vai causar outro tipo de problema (PRÉ-CONFAZ..., 2013).
<i>Risco da despesa com pessoal do Poder Executivo ultrapassar o limite legal estabelecido na LRF:</i>
Se continuar acima do limite em abril, que é quando ocorrem as avaliações quadrimestrais da LRF, o Governo ficará legalmente impedido de conceder aumentos de salários, criar cargos ou funções, nomear novos servidores e ou contratar horas extras (ALERTA..., 2013).

Fonte: Elaboração dos autores, com base nas fontes supracitadas.

5.3 RISCOS FISCAIS QUE NÃO FORAM EVIDENCIADOS PELO GOVERNO DE SANTA CATARINA

Considerando as informações disponibilizadas pelo Estado de Santa Catarina é possível apontar, no mínimo, cinco riscos fiscais que não foram abordados com clareza pelo Governo Estadual:

1. *Risco cambial*: a operação de crédito junto ao Bank of America Merrill Lynch, no valor de USD 726 milhões está sujeita ao risco cambial. O contrato de financiamento foi assinado em 27/12/2012. Sete meses após a assinatura, o custo do financiamento já estava aproximadamente 10% mais caro devido à valorização do Dólar frente ao Real;²¹
2. *Risco da taxa de juros*: a dívida referente ao parcelamento da Lei nº 11.941/2009, no valor de R\$ 400 milhões, está indexada à Selic;
3. *Situação difícil enfrentada pelas estatais dependentes*: O governo catarinense não abordou a necessidade de o Tesouro Estadual ter de repassar, no futuro, quantias ainda mais significativas para cobrir o rombo das empresas;
4. *Questão previdenciária*: Apesar de o governo explicitar os repasses do Tesouro Estadual para cobrir a insuficiência financeira do regime de previdência, não há qualquer menção ao equilíbrio de longo prazo da previdência e ao impacto dos repasses do Tesouro Estadual sobre as finanças do Estado;
5. *Toda e qualquer projeção está sujeita à discrepância de projeções*: No passado as contas públicas catarinenses foram afetadas, por exemplo, pelo crescimento da economia menor que o projetado, alterações na legislação e pela evolução do IGP-DI maior que o previsto. É sensato supor que, no futuro, os valores projetados para a receita, despesa e dívida pública sejam diferentes dos valores realizados.

5.4 AVALIAÇÃO DO ANEXO DE RISCOS FISCAIS DE 2014

O Anexo de Riscos Fiscais (ARF) de Santa Catarina segue a estrutura do padrão mínimo definido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e apresenta cinco riscos fiscais capazes de afetar as finanças públicas do Estado. Contudo, o ARF não contempla os seguintes pontos:

21 De acordo com a Secretaria de Fazenda, o Estado utilizará os recursos provenientes do empréstimo para amortizar parte da dívida contraída junto ao Governo Federal (PAF – Lei nº 9.496/97). O Estado trocou parte de uma dívida antiga com encargos de aproximadamente 14% ao ano (IGP-DI mais 6% ao ano) por um novo contrato de 4% de juros anuais mais variação cambial. Em 27/12/2012 o Dólar estava cotado em R\$ 2,04. Em meados de 2013, o Dólar oscilou entre R\$ 2,20 e R\$ 2,45.

1. *Detalhes e informações adicionais sobre os cinco riscos evidenciados*

- a. Não há descrição detalhada das siglas. O analista externo terá que descobrir por conta própria o significado de “Udesc”, por exemplo;
- b. Não é disponibilizada informação sobre o andamento processual e/ou o tipo de litígio (civil, trabalhista, fiscal ...);
- c. Não são indicadas as providências a serem tomadas caso os riscos se materializem; e
- d. Não é informado quando o risco pode ocorrer, ou se é possível identificar quando o risco pode ocorrer. A questão temporal é relevante em finanças públicas. Ações tomadas hoje podem ter impactos nefastos somente no longo prazo. Pode-se citar como exemplo, no caso federal, o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) evidenciado no ARF da União. O FCVS foi criado em 1967 com o objetivo de garantir a quitação dos saldos remanescentes de financiamentos imobiliários concedidos aos mutuários finais do Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Em 31/12/2012, o FCVS apresentava um déficit técnico de R\$ 84,4 bilhões. Ou seja, 45 anos após a sua criação, o FCVS representa um custo bilionário para toda a sociedade brasileira.

2. *Demandas judiciais são controladas manualmente*

- a. Este não é um problema do ARF em si, mas pode significar a existência de passivos contingentes ainda não identificados pela administração pública. O estudo de Cebotari et al. (2008) aponta que os passivos contingentes, dentre eles as demandas legais, tendem a ser uma preocupação cada vez mais relevante para os gestores. Logo, a falta de um controle sistematizado pode estar encobrindo riscos fiscais;

3. *Possível omissão de riscos fiscais*

- a. O ARF não aborda a possibilidade de o Tesouro Estadual, no futuro, ser obrigado a transferir quantias cada vez maiores de recursos para cobrir as despesas previdenciárias e/ou para manter as empresas estatais dependentes.

4. *Outros documentos/relatórios do Estado*

- a. O Balanço Geral e o Relatório da Dívida Pública apresentam informações de forma mais completa e detalhada sobre os cinco riscos evidenciados no ARF e, além disso, abordam outras situações que preocupam o equilíbrio fiscal do Estado.

5. *ARF não menciona a gestão da dívida pública*

- a. Em dezembro de 2012, o Estado alterou o perfil da dívida pública: trocou parte da dívida atrelada ao IGP-DI + juros fixos (dívida junto à União) por uma dívida em dólar + variação cambial (Bank of America Merrill Lynch). A intenção do governo era melhorar o fluxo de caixa do Estado em 2013 e 2014. Os gestores acreditavam que os custos da dívida em Dólar Americano seriam menores que os da dívida junto à União. Contudo, a recente valorização do Dólar pode ter eliminado qualquer vantagem obtida na mudança no perfil do endividamento.

6. *Elaboração do ARF de Santa Catarina não adota benchmarking de evidenciação de riscos*

- a. A elaboração do ARF de Santa Catarina não adotou as melhores práticas de evidenciação de riscos já implementadas por outros Estados ou pela União. Recorrentemente, os gestores catarinenses expressam preocupação com a arrecadação de ICMS e com a trajetória da dívida pública (PAF). Entretanto, essas preocupações não foram contempladas no ARF de Santa Catarina.

- b. O ARF do Estado de São Paulo evidencia os dois riscos.

- i. Em primeiro lugar, a visão sobre a questão do ICMS:

Os principais riscos macroeconômicos são aqueles associados a variações nos determinantes da previsão dos principais itens da receita estadual. O principal item individual da receita estadual é a arrecadação do ICMS, que em 2012 respondeu a 68% da receita total. A receita do ICMS é impactada pelo crescimento do PIB, pela variação dos preços da economia e também pela taxa de câmbio, uma vez que o imposto incide sobre as importações. Para o ano de 2013, uma queda do PIB de um ponto percentual em relação ao previsto na LDO, reduziria a receita do ICMS em 1,02%. Já uma variação no IPCA inferior à previsão em um ponto percentual, reduziria a estimativa desta receita em 1,0% (SÃO PAULO, 2013).

- ii. Em segundo lugar, a visão do estado de São Paulo em relação à dívida junto à União:

No que se refere à dívida, o risco mais importante para o orçamento é o decorrente de eventuais variações no índice geral de preços (IGP-DI), na taxa de câmbio e nos juros internacionais, que impactam no serviço da dívida. O serviço da dívida renegociada com o governo federal (Lei 9.496/97) é impactado única e exclusivamente pela variação do IGP-DI, uma vez que a taxa de juros é fixada em 6% ao ano. Uma

eventual variação a maior do IGP-DI, entretanto, não se transfere para o orçamento de 2014, uma vez que o serviço da dívida está limitado a 13% da Receita Líquida Real (RLR). O serviço não pago é capitalizado ao saldo devedor do contrato. Como o Estado já compromete 13% da sua RLR com o serviço da dívida, não há risco de que uma variação do IGP-DI superior à prevista impacte o orçamento de 2014 (SÃO PAULO, 2013).

Com base nessas discussões, o Quadro 3 foi organizado a título sintético, contemplando os riscos evidenciados no ARF, os riscos abordados em outros documentos/relatórios do Governo catarinense e outros riscos que poderiam ter sido evidenciados, mas não foram tratados pelo estado.

Quadro 3 – Resumo dos riscos fiscais

Santa Catarina: quadro-resumo dos riscos fiscais	
Anexo de Riscos Fiscais	1. Demandas Judiciais: Invesc, Celesc, Deinfra, Letras do Tesouro de SC e Udesc
Outros documentos do Governo	1. Legislação federal que pode reduzir a arrecadação estadual e/ou aumentar as despesas do Governo de Santa Catarina 2. Dívida junto à União (PAF) 3. Trajetória das despesas com pessoal (possibilidade de extrapolar o limite da LRF) 4. Rigidez orçamentária (comprometimento das receitas com a folha de pagamento, o déficit previdenciário e a dívida pública) 5. Executivo ultrapassar o limite legal das despesas com pessoal estabelecido na LRF
Riscos não evidenciados	1. Risco Cambial 2. Risco da taxa de juros 3. Risco associado às estatais dependentes 4. Risco associado à saúde financeira do Regime Previdenciário 5. Risco associado à projeção de parâmetros

Fonte: Elaboração dos autores.

A partir da análise é possível afirmar que o ARF de Santa Catarina apresenta graves lacunas informacionais, pois o demonstrativo fiscal catarinense não aponta alguns riscos capazes de comprometer severamente as finanças públicas estaduais. Várias lacunas poderiam ser eliminadas caso o governo publicasse no ARF os riscos que são abordados em outros documentos do Estado (por exemplo, a dívida junto à União). Contudo, o fato de o ARF catarinense ter poucas informações não significa que o governo catarinense seja relapso em relação às variáveis que podem afetar o equilíbrio fiscal do Estado.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve por objetivo avaliar a qualidade das informações evidenciadas pelo Anexo de Riscos Fiscais (ARF) de 2014 do Estado de Santa Catarina. É possível concluir que o ARF catarinense não segue os preceitos da gestão fiscal responsável, pois não elenca alguns dos principais riscos capazes de prejudicar severamente as contas públicas do Estado. Contudo, não é possível concluir que o Estado de Santa Catarina não tenha uma gestão fiscal responsável, uma vez que o Governo catarinense abordou os riscos fiscais em outros documentos.

A dívida do Estado de Santa Catarina junto à União (PAF) talvez seja o principal risco fiscal catarinense. O Relatório da Dívida Pública aponta que o PAF representa um pesado sacrifício às contas públicas do Estado. O Relatório utiliza uma terminologia hermética para relatar os “pesados sacrifícios” sobre as contas públicas dos estados participantes do PAF: “a inalterabilidade das bases contratuais até o final dos ajustes implicará a permanência do endividamento dos entes federados, com a permanência de resíduos para alguns deles” (SANTA CATARINA, 2013b).

De acordo com as regras do PAF, os estados têm até 360 meses para quitar a dívida. Durante os 360 meses, parte do valor que os estados devem pagar mensalmente à União está sujeito a um teto (13% da Receita Líquida Real Mensal do estado). No caso de um determinado estado não conseguir quitar a dívida no prazo de 360 meses (o prazo começa a vencer a partir de 2027), o ente terá um prazo adicional de 120 meses para quitar toda a dívida, mas não haverá mais um teto para o pagamento. O Estado de Santa Catarina já considera perturbador utilizar 13% da Receita Real Líquida para amortizar a dívida junto à União. Não é alentador imaginar qual será o cenário a partir de 2027, caso o Estado precise quitar a dívida sem a possibilidade de limitar o pagamento mensal.

Apesar de o Estado demonstrar a preocupação com a capacidade de investimento e o nível de endividamento, talvez falte uma apreciação mais criteriosa dos eventos históricos. Atualmente, os cidadãos catarinenses pagam dívidas que foram contraídas no passado para destinar recursos para: saneamento básico, moradia, saúde, estatais deficitárias e infraestrutura. Segundo o próprio Relatório da Dívida, a origem da dívida pública do Estado é proveniente de contratos de financiamento que tinham como objetivos principais:

[...] a construção de moradias, o saneamento básico, o desenvolvimento urbano, a aquisição de equipamentos e construção de postos de saúde, a pavimentação e a drenagem de estradas e sistemas viários, a capitalização do BRDE [Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul] e do BADESC [Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina S.A.], a recomposição de dívidas, entre outros (SANTA CATARINA, 2013b, p. 6).

Talvez o padrão de endividamento do Estado de Santa Catarina esteja se repetindo. O Relatório da Dívida aponta que em 2012 o Estado contratou operações de crédito

junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no valor de R\$ 3,5 bilhões. Deste total, o montante de R\$ 3 bilhões terá os seguintes destinos:

Infraestrutura e Logística – Acelera SC – Investimentos em saúde, segurança pública, educação, justiça e cidadania, prevenção de desastres naturais, assistência social, trabalho e habitação, infraestrutura referente à logística e mobilidade regional, saneamento básico e quitação integral da operação de crédito BNDES – CELESC/CRC (SANTA CATARINA, 2013b, p. 35).

Estas discussões prévias demonstram que para cumprir os preceitos da LRF, o Estado de Santa Catarina deveria evidenciar para os seus cidadãos os atuais riscos fiscais e os possíveis resultados futuros das ações tomadas no presente, a fim de garantir padrões de transparência *de facto* sobre informações com relevância estratégica para o interesse público.

6.1 FUTURAS PESQUISAS

O estudo dos riscos fiscais ganha relevância na conjuntura atual das finanças públicas brasileiras. Nos últimos dois anos, os Estados e a União encontraram dificuldades tanto para gerar superávit primário quanto para reduzir a dívida bruta. Futuros estudos sobre os riscos fiscais poderão iluminar o rumo trilhado pelos entes da federação no que diz respeito à sustentabilidade fiscal.

O presente estudo atingiu o seu objetivo ao apontar o estado atual da evidenciação dos riscos fiscais catarinenses, contudo, outros questionamentos surgiram ao longo da elaboração da presente pesquisa, como por exemplo, quais são os incentivos e as penalidades capazes de influenciar os entes da federação no sentido de melhorar a evidenciação dos riscos fiscais.

Futuras outras pesquisas poderiam avançar em outras discussões, abordando, a título de sugestão, os seguintes tópicos: a) Como os Tribunais de Contas avaliam os Anexos de Riscos Fiscais; b) A evolução do Anexo de Riscos Fiscais antes e depois do MDF: um estudo longitudinal envolvendo todos os estados e capitais do País; c) A importância dos Grupos Técnicos para o aprimoramento do ARF; e, d) A elaboração de um padrão mínimo para evidenciar os riscos referentes ao PAF.

REFERÊNCIAS

AMARAL, P. F.; MARINO JUNIOR, J.; BONACIM, C. A. G. Contabilidade governamental: uma análise da implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal em municípios paulistas. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, v. 13, n. 1, p. 1-15, jan./abr., 2008.

ARAÚJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, v. 39, n. 6, p. 1.231-52, nov./dez., 2005.

ASSIS, N. R. **Demonstrativo das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado**: análise da evolução histórica, avaliação e identificação das variáveis que o determinam para proposição de um novo modelo. Monografia premiada com o segundo lugar no XII Prêmio Tesouro Nacional – 2007. Brasília: ESAF, 2007. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN>. Acesso em: 15 set. 2013.

BAZERMAN, M. H. **Judgment in managerial decision making**. 5. ed. Nova Iorque: John Wiley and Sons, 2002.

BRASIL. **Lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2000. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF5/MDF_5edicao.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n. 2, de 2013-CN**: Anexo IV Metas Fiscais (Art. 4º, § 1º, § 2º, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000). 2013. Disponível em: <www.senado.gov.br/orcamento/documentos/ldo/2014/elaboracao/projeto-de-lei/2014/anexo-v-riscos-fiscais>. Acesso em: 15 set. 2013.

CASTOLDI, G.; SANTOS, S. R. T. D. A transparência na publicação eletrônica das informações municipais disponíveis em suas homepages: uma análise dos municípios pertencentes ao Corede Produção/RS. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, n. 40, 2013.

CEBOTARI, A.; DAVIS, J. M.; LUSINYAN, L.; MATI, A.; MAURO, P.; PETRIE, M.; VELLOSO, R. (Ed.). **Fiscal risks**: sources, disclosure, and management /Fiscal Affairs Dept. Washington, DC: International Monetary Fund, 2008. Disponível em: <www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

COSTA JUNIOR, J. V. Uma avaliação do nível de evidenciação das companhias abertas, no Brasil, no tocante aos instrumentos financeiros. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 14, n. 32, maio/ago., 2003.

CRUZ, C. F.; FERREIRA, A. C. D. S.; SILVA, L. M. D.; MACEDO, M. Á. D. S. Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.

DALMONECH, I. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 4, p. 1173-196, jul./ago., 2011.

DARÓS, L. L.; BORBA, J. A. Evidenciação de instrumentos financeiros derivativos nas demonstrações contábeis: uma análise das empresas brasileiras. **Revista de Contabilidade e Finanças**, v. 16, n. 39, set./dez., 2005.

FONTELES, I. V.; NASCIMENTO, C. P. S.; PONTE, V. M. R.; REBOUÇAS, S. M. D. P. Determinantes da evidenciação de provisões e contingências por companhias listadas na BM & Fbovespa. **Anais do Congresso USP de Controladoria e Contabilidade**. São Paulo, FEA-USP, 2012. Disponível em: <www.congressusp.fipecafi.org/artigos122012/437.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

GADELHA, S. R. B. Análise dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a despesa de pessoal e a receita tributária nos municípios brasileiros: um estudo com Modelo Probit aplicado a dados. **Revista Brasileira de Economia de Empresas**, v. 11, n. 1, 2011.

GERIGK, W.; CLEMENTE, A. The Law of Fiscal Responsibility impact on financial administration: financial freedom of very small municipalities of the Paraná state. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 3, p. 513-537, 2011.

LOCATELLI, R. L.; FERREIRA, V. G.; PATAH, L. A. Análise da sustentabilidade da Política Fiscal do Estado de Minas Gerais. **Revista de Finanças Aplicadas**, v. 1, n. 23, 2013.

MINAS GERAIS. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2014: Anexo II – Riscos Fiscais** (Art. 4º, § 3º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000). Disponível em: <www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/lido_leis_diretrizes_orcamentarias/Anexo_II_Riscos_Fiscais_LDO_2014_final.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. atual. Disponível em: <www.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

OLIVEIRA, W. **Lei de Responsabilidade Fiscal, margem de expansão e o processo legislativo federal**. Monografia premiada em 1º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004. Brasília: ESAF, 2004. 80p. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN>. Acesso em: 15 set. 2013.

PAULA JÚNIOR, A. F.; BORGES, D. F. Despesa pública e Lei de Responsabilidade Fiscal: o caso do município de Caicó/RN. **Interface – Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, v. 5, n. 1, p. 109-122, 2008.

PONTE, V. M. R.; OLIVEIRA, M. C. A prática da evidenciação de informações avançadas e não obrigatórias nas demonstrações contábeis das empresas brasileiras. **Revista Contabilidade & Finanças**, v. 15, n. 36, set./dez., 2004.

RIBEIRO, M. B.; FERREIRA, A. S.; SILVA, H. L.; ROCHA, W. S. Despesas de investimento municipais das capitais brasileiras no período 2001-2008: o que podemos inferir com base nos dados bimestrais dos relatórios resumidos de execução orçamentária? **Textos para Discussão IPEA**, n. 1497, maio, 2010.

RODRIGUES, V. P.; LOPES, F. A. **Anexo de riscos fiscais**: características do instrumento e sua importância para a evidenciação das contas públicas. 2006. 69f. Monografia de Pós-graduação em Contabilidade e Orçamento. Brasília: UNB/TCU, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055722.PDF>>. Acesso em: 15 set. 2013.

SANTA CATARINA. **Lei n. 16.083, de 6 de agosto de 2013**. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro do ano de 2014 e estabelece outras providências. 2013. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/LDO%202014%20-%20Lei%20n%C2%BA%2016%2C083%2C%20de%206%20de%20agosto%20de%202013.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. **ALERTA vermelho**: despesa com a folha dos servidores ultrapassa o permitido pela LRF. 2013. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/noticias>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. **AVANÇAM negociações de SC com outros Estados e União sobre dívida, benefícios e ICMS unificado**. 2012. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/noticias>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. **PRÉ-CONFAZ aborda riscos às finanças dos Estados**. 2013. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/noticias>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. **SANTA Catarina se posiciona contra projeto de unificação do ICMS**. 2013. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/noticias>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. **SECRETÁRIO da Fazenda defende, no fórum da Unale, a saúde financeira dos Estados e Municípios**. 2012. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/noticias>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. Consultoria de Assuntos Econômicos. Perfil econômico, financeiro e social. **Boletim Informativo**, janeiro/julho, 2012. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Boletim%20Informativo%20-%201%C2%BA%20Semestre-2012.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. Diretoria de Contabilidade Geral. **Balço geral 2012**: relatório técnico sobre a prestação de contas. Florianópolis: SEF 2013a. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Volume%20I.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. Diretoria de Captação de Recursos e da Dívida Pública. **Captação de recursos e dívida pública do Estado de Santa Catarina**: relatório quadrimestral. Florianópolis, 2013b. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Quadrimestral%20-%20Primeiro%20Quadrimestre%20de%202013_0.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

_____. Programa de reestruturação e ajuste fiscal de Santa Catarina. **Relatório sobre a execução do programa**: exercício 2012 e perspectivas para o período de 2013 a 2015. Florianópolis: SEF, 2013c. Disponível em: <www.sef.sc.gov.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Preliminar%20do%20PAF-SC%20-%20Exerc%C3%ADcio%20de%202012%20e%20Proje%C3%A7%C3%B5es%20-%20para%202013%20a%202015%20-%20ASSINADO.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de. **Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos Estados e do Distrito Federal do Brasil**. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis. Recife: UNB/UFPB/UFPE/UFRN, 2008. 177 f.

SANTOS, S. R. T. D.; ALVES, T. W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 1, p. 181, 2012.

SÃO PAULO. **Lei n. 15.109 de 29 de julho de 2013**. Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2014. 2013. Disponível em: <www.planejamento.sp.gov.br/noti_anexo/files/LDO%202014%20vers%C3%A3o%20final.pdf.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.

SILVA, W. G. E; SILVA FILHO, L. A.; SILVA, A. O. Lei de Responsabilidade Fiscal em uma dimensão normativa: um estudo preliminar sobre economias periféricas a exemplo do Rio Grande do Norte, no período de 1997/2006. **APGS**, v. 1, n. 4, p. 23-43, outubro/dezembro, 2010. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/1010%E2%80%8E>. Acesso em: 15 set. 2013.

Tributação e concorrência

Sérgio Augusto G. Pereira de Souza

Procurador da Fazenda Nacional em São Paulo/SP, Mestre em Direito Internacional Público pela Universidade de São Paulo (USP) e Doutor em Direito e Economia Internacional pela Universidade de Barcelona (UB) – Espanha. E-mail: sergio.souza@pgfn.gov.br

Amadeu Braga Batista Silva

Procurador da Fazenda Nacional em São Paulo/SP e Especialista em Direito Tributário pela Universidade de Brasília (UnB). E-mail: amadeu.silva@pgfn.gov.br

Resumo

Direito e Economia interagem no mundo dos fatos e nos estudos teóricos, e de tal interação podem surgir elementos de política e efetividade tributária que impactem premissas básicas do sistema econômico vigente, como a concorrência. Este estudo pretende reconhecer tal interação e verificar a forma como os elementos citados podem impactar a concorrência, propondo algumas abordagens jurídicas para o enfrentamento da questão.

Palavras-chave

Direito. Economia. Concorrência.

Abstract

Law and Economics interact in the world of facts and in theoretical studies. From such interaction can emerge some elements of tax policy and tax effectiveness that impact basic premises of the current economic system, such as the competition. This study aims to recognize such interaction and to verify how the above elements may impact competition, proposing some legal approaches to address the issue.

Keywords

Law. Economics. Competition.

1 INTRODUÇÃO

Em que pese a divisão teórico-acadêmica, Direito e Economia interagem continuamente no mundo dos fatos, desafiando aqueles que optam por análises segmentadas de ambas as disciplinas na tentativa de compreensão

de fenômenos que, historicamente, têm se desenvolvido na sociedade.

O presente texto tem por objetivo relacionar conceitos específicos das disciplinas anteriormente mencionadas, de forma a demonstrar a interação entre elas, especificamente no tocante à forma como algumas políticas, ou fenômenos, tributários podem impactar na concorrência entre sujeitos econômicos.

Nesse sentido, realiza-se uma aproximação teórica dos conceitos envolvidos com o tema para, e, ao fim, extrair-se situações concretas que comprovem a premissa inicial de interação dos conceitos, especialmente diante do disposto no art. 146-A da Constituição Federal.

2 SISTEMAS

Direito e Economia sempre estiveram presentes na sociedade humana, como fatores de desenvolvimento dessa mesma sociedade. Especialmente com o surgimento dos Estados nacionais, a centralização do poder, seja jurídico ou econômico, deu-se na pessoa do “soberano”, o que determinava que, no Estado absolutista, o desenvolvimento de qualquer atividade econômica fosse atrelada à vontade do próprio Estado.

A evolução do Estado nacional, os movimentos liberais surgidos no séc. XVIII¹ e o desenvolvimento da própria

¹ Discorrendo especialmente a respeito do período compreendido pelos movimentos liberais econômicos, Hayek chegou a afirmar que: “*The gradual transformation of a rigidly organized hierarchic system into one where men could at least attempt to shape their own life, where man gained the opportunity of knowing and choosing between different forms of life, is closely associated with the*

matriz econômica determinaram que, ao longo do tempo, a vontade do Estado se tornasse condicionada à lei (Estado de Direito), ao passo que a Economia tornou-se desatrelada da vontade do Estado, mas também regrada pelo Direito, inclusive como forma de legitimação.

Como sistemas autônomos, então, Direito e Economia desenvolveram-se por meio do mesmo ambiente, qual seja, a sociedade humana, em especial quando organizada na forma estatal. Essa configuração “sistêmica” é essencial para a compreensão de tal desenvolvimento.

Bertalanffy (1975) desenvolveu a “Teoria dos Sistemas”,² com a conceituação de sistemas abertos ou fechados (a analogia *input/output*), diante das possibilidades infinitas ou não de interação entre eles e os ambientes em que estão inseridos, com as modificações positivas ou negativas que tais interações neles determinam.

Por sua vez, Humberto Maturana e Francisco Varela, na década de 1970, desenvolveram estudos no sentido de demonstrar que os sistemas são organismos vivos que interagem continuamente e se retroalimentam exatamente dessa interação (teoria da autopoiese³), não necessariamente divididos em “abertos” ou “fechados”, pois a identidade básica de um sistema permaneceria historicamente, e a interação, base da retroalimentação, modificaria o sistema ante o próprio reconhecimento.

Tais cientistas pertencem ao âmbito das ciências biológicas, mas seus estudos e conceitos sistêmicos transcenderam seus âmbitos científicos, influenciando o estudo e a compreensão dos mais diferentes ramos acadêmicos, como a Educação, a Psicologia, a Sociologia, a Metalinguagem, o Direito e a Economia.⁴

growth of commerce. [...] During the whole of this modern period of European history the general direction of social development was one of freeing the individual from the ties which had bound him to the customary or prescribed ways in the pursuit of his ordinary activities.” HAYEK, F. A. *The road to serfdom*. Definitive Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 69.

2 BERTALANFFY, L. V. *Teoria Geral dos Sistemas*. Ed. Vozes, 1975.

3 Resumidamente, autopoiese ou autopoiesis (do grego auto “próprio”, poiesis “criação”) é um termo cunhado na década de 1970 pelos biólogos e filósofos chilenos Francisco Varela e Humberto Maturana para designar a capacidade dos seres vivos de produzirem a si próprios. Segundo esta teoria, um ser vivo é um sistema autopoietico, caracterizado como uma rede fechada de produções moleculares (processos), em que as moléculas produzidas geram, com suas interações, a mesma rede de moléculas que as produziu. A conservação da autopoiese e da adaptação de um ser vivo ao seu meio são condições sistêmicas para a vida. Portanto, um sistema vivo como sistema autônomo está constantemente se autoproduzindo, autorregulando e sempre mantendo interações com o meio, em que este apenas desencadeia, no ser vivo, mudanças determinadas na própria estrutura, e não por um agente externo. Ramos, explicando os sistemas autopoieticos bem resume que: “Um sistema autopoietico é organizado como uma rede de processos de produção de componentes que: a) regeneram continuamente, pela sua transformação e interação, a rede que os produziu; e que b) constituem o sistema enquanto uma unidade concreta no espaço onde ele existe, especificando o domínio topológico onde ele se realiza como rede. Dessa forma uma máquina autopoietica é um sistema homeostático onde a invariante fundamental é a própria organização. A organização por sua vez é determinada pelas relações, não entre os seus componentes, mas entre os processos de produção desses componentes. Portanto, para classificar um sistema como autopoietico, é necessário ter capacidade de dar uma significação precisa aos processos de produção dos componentes e de geração de uma fronteira, pois é na geração da fronteira que se produz a identidade.” RAMOS, E. M. F. *O trabalho de Humberto Maturana e Francisco Varela*. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, em: <<http://www.inf.ufsc.br/~a.c.mariani/autopoiese/maturana-edla.html>>. Acesso em: 10 fevereiro 2014.

4 Nesse sentido, veja-se, por exemplo, Maturana, H. R. *Cognição, ciência e vida cotidiana*. Belo Horizonte, UFMG, 2001.

No Direito, Niklas Luhmann logrou demonstrar a aplicabilidade da teoria dos sistemas aos estudos jurídicos,⁵ afirmando a existência de um sistema jurídico integrado ao sistema social, bem como o reconhecimento das exigências impostas a tal sistema (e ao jurista) por conta do desenvolvimento da sociedade e de suas atuais necessidades de satisfação, adotando para a dogmática jurídica a analogia *input/output*, proposta por Von Bertalanffy, no sistema jurídico de solução de controvérsias.

Assim, tem-se que o Direito é um sistema essencial para a existência de relações interpessoais de múltiplos níveis, bem como para a regulação dessas mesmas relações, que se compõe de inúmeros subsistemas.⁶ Esses sistemas, como os organismos vivos, interagem continuamente e se retroalimentam nessa interação, informando premissas, conceitos, figuras, princípios, de um ao outro, de forma que a aplicação de um sistema interfere na aplicação de outro e contribui (ou deveria contribuir) para a evolução de ambos.

Abstraindo o âmbito das relações internacionais (e por isso o sistema de direito internacional), o primeiro sistema de direito pátrio é o Sistema Constitucional, primordialmente integrado pela Constituição Federal, que informa todos os demais subsistemas nacionais de direito e, por isso mesmo, na terminologia de Kelsen, se transmuta em “norma fundamental” de todo o sistema,⁷ que se organiza de modo hierárquico essencial para a compreensão e a interpretação sistêmica.⁸

Grau (1997) ensina que “interpretar é aplicar” e, para bem interpretar-se a Constituição Federal, não é possível ler-se o texto constitucional em “tiras”, ou seja, tratando cada frase ou termo como se fossem “compartimentos estanques”, isolados e sem conexões com o texto integral da Constituição.⁹

5 LUHMANN, N. *Sistema jurídico y dogmática jurídica* (trad. de Ignacio de Otto Pardo). Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

6 No mesmo sentido: JUNQUEIRA, Helena Marques. *Direito Tributário* – Coleção Concursos Jurídicos. v. 19. São Paulo: Editora Atlas, 2010, p. 4.

7 Nas palavras de Ferraz (1994): “Bastante importante é a questão do ordenamento como sistema unitário, isto é, a sua concepção como repertório e estrutura marcados por um princípio que organiza e mantém o conjunto como um todo homogêneo. Este princípio recebe em Kelsen o nome de **norma fundamental**, noção intuitivamente simples de ser percebida (se as normas do ordenamento compõem séries escalonadas, no escalão mais alto está a primeira norma da série, de onde todas as demais promanam) mas difícil de ser caracterizada (é a questão do seu estatuto teórico: é norma? é um ato ou fato de poder? é uma norma historicamente positivada ou uma espécie de princípio lógico que organiza o sistema?).” FERRAZ, Tercio Sampaio Júnior. *Introdução ao estudo do direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994, p. 176.

8 Sobre a importância dessa organização hierárquica, veja-se que: “O sistema jurídico – ao contrário de ser caótico e desordenado – tem profunda harmonia interna. Esta se estabelece mediante uma hierarquia segundo a qual algumas normas descansam em outras, as quais, por sua vez, repousam em princípios que, de seu lado, se assentam em outros princípios mais importantes. Dessa hierarquia decorre que os princípios maiores fixam as diretrizes gerais do sistema e subordinam os princípios menores. Estes subordinam certas regras que, à sua vez, submetem outras (Vilanova, *As estruturas lógicas e o sistema do direito positivo*, Ed. RT, p. 115).” ATALIBA, G. *República e Constituição*. 2. ed. atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 33.

9 Nesse sentido, veja-se: GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. Veja-se, ainda, que tal lição, para além dos textos doutrinários de Grau, foi expressa durante sua passagem pelo Supremo Tribunal Federal no RE 578.562/BA – DJ 12/09/2008, onde explicitamente refere-se à “interpretação da totalidade do Texto Constitucional”.

Tal perspectiva pode ser chamada de “visão integral do Direito”, pois persegue ver o Direito como “um todo”, “uno”, “íntegro”. Esta perspectiva, portanto, não se afasta da visão sistêmica proposta pelos teóricos antes mencionados, além de implicar a expressa conexão do Direito com todos os demais âmbitos científicos e sociais existentes.

Assim, o Direito não se dissocia da Sociologia, da Economia, das Relações Sociais e Internacionais, da Lógica, da Biologia ou da Matemática, todos esses âmbitos científicos entendidos também como “sistemas vivos”, que interagem e se retroalimentam de forma “autopoietica”, como definido por Maturana.

Desta feita, o estudo jurídico não pode prescindir de uma visão integrada de todos os sistemas de Direito, além da capacidade de fazer interagir tais sistemas com os existentes em outros ramos científicos, em especial aqueles que buscam retratar as condições da realidade na qual se buscará a aplicabilidade do Direito. Tal premissa fica especialmente nítida ao verificarem-se as interações entre o Direito e a Economia.

Exatamente na análise dessas interações entre Direito e Economia que, ainda, deve ser citado Posner. Esse autor, adepto da tradição norte-americana vinculada ao realismo jurídico e ao pragmatismo, concebe a aproximação e a interação entre Direito e Economia por meio do resultado de cunho econômico a ser buscado pelo operador do Direito através dos sistemas de resolução de controvérsias. Ou seja, a dogmática jurídica somente encontraria sentido pela apresentação de soluções que promovessem a maximização das relações econômicas, orientadas pela relação custo-benefício e ponderada por uma relevância inferior do conceito de Justiça.¹⁰

É óbvia, contudo, a dicotomia entre o pensamento de Luhmann e Posner, haja vista que o primeiro milita pela análise sistêmica do Direito, a qual permite a aproximação entre Direito e Economia nos moldes antes citado, justamente buscando uma dogmática que se afastasse da “jurisprudência de resultado”, ao passo que a aproximação feita por Posner funda-se, exatamente, na premissa de que a dogmática jurídica deve levar a uma “jurisprudência de resultado” econômico.

Ambas as análises, contudo, servem para demonstrar a real existência de interações entre Direito e Economia, e é certo que, independentemente da linha adotada, a verificação de tais interações permite ao operador do Direito a utilização do

10 Nas palavras de Godoy: “A economia é a ciência das escolhas racionais, orientada para um mundo no qual os recursos são inferiores aos desejos humanos. Nesse sentido, o homem é um maximizador de utilização racional. As satisfações são aumentadas na medida em que comportamentos são alterados. Custos informam as opções, os custos sociais diminuem a riqueza da sociedade, os custos privados promovem uma realocação desses recursos. Quem encontra um tesouro não aumenta a riqueza da sociedade (POSNER, 2003). Valor, utilidade e eficiência norteiam escolhas. Quando percebemos decisões jurídicas ou métodos normativos como escolhas, do juiz ou do legislador, conclui-se que essas decisões poderiam se orientar pelos cânones de valor, utilidade e eficiência, que se distanciam de concepções de justiça, teóricas e contemplativas. Admite-se também, bem entendido, que o alcance da economia é limitado, dado que se centra em valor, utilidade e eficiência. Essa conclusão comprova que o pragmatismo é ponto comum na relação entre direito e economia”. GODOY, A. S. M. *Direito e economia: introdução ao movimento law and economics*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_73/artigos/ArnaldoGodoy_rev73.htm>. Acesso em: 22 abr. 2014.

ferramental econômico para estabelecer conexões entre os problemas concretos enfrentados e as normas jurídicas aptas à resolução de tais problemas, inclusive na formulação de conceitos jurídicos aptos a tanto.

No campo da formulação dos conceitos jurídicos e verificando especificamente as interações entre Direito e Economia, a mais explícita forma de interação ocorre por meio da construção do Direito Econômico, que Grau (1981, p. 39) define como o “sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico, mediante a regulação, sob o ponto de vista macrojurídico, da atividade econômica, de sorte a definir uma disciplina destinada à efetivação da política econômica estatal.”¹¹

De fato, o desenvolvimento do Direito Econômico se dá, historicamente, a partir da necessidade de intervenção do Estado na Economia, diante da percepção de que as “forças de mercado”, que autoregulariam a Economia (na visão da “mão invisível” de Adam Smith¹²), não seriam suficientes ao controle da concentração de poder econômico pelos grandes grupos industriais, o que vulneraria a livre concorrência¹³ e, efetivamente, culminou com a reação socialista em 1917 e a crise de 1929.¹⁴

Principalmente após a II Guerra Mundial, tal percepção aprofundou-se em vista da exigência de reconstrução dos países atingidos pela guerra. A solução para tanto, especialmente mediante as teorias de Keynes, que influenciaram e ainda influenciam o contexto econômico, seria a efetivação de políticas econômicas estatais,¹⁵ voltadas para a expansão das economias e dos mercados, integrando tais ambientes de forma a determinar a circulação de riqueza e, com isso, fazer viáveis a estabilidade e o desenvolvimento econômico.¹⁶

Assim, passou-se à criação de sistemas de planejamento econômico estatal que, preservando as instituições básicas do modelo econômico vigente (propriedade e iniciativa privada conjugados à livre concorrência), pudessem enfrentar a concentração do poder privado, exatamente no sentido de manter esses pressupostos, em nome do interesse comum de todos os agentes econômicos.¹⁷

11 GRAU, Eros Roberto. *Elementos de direito econômico*. São Paulo: Editora RT, 1981.

12 Veja-se: ABEL, A. B.; BERNANKE, B. S.; CROUSHORE, D. *Macroeconomics*. 6th Edition. Boston: Pearson Education Inc., 2008, p. 16.

13 Friedman (2002) é objetivo no tocante à vulneração da liberdade de concorrência, a saber: “[...] perhaps the most difficult problems arise from monopoly – which inhibits effective freedom by denying individuals alternatives to the particular exchange – and from “neighborhood effects” – effects on third parties for which it is not feasible to charge or recompense them.” FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, Fortieth Anniversary Edition, 2002, p.14.

14 FONSECA, J. B. L.. *Direito econômico*. 5. ed. rev. e atual. p. 1-18, 24.

15 Mais uma vez, veja-se: ABEL, A. B.; BERNANKE, B. S.; CROUSHORE, D. *Macroeconomics*. 6th Edition. Boston: Pearson Education Inc., 2008, p. 17.

16 Para aprofundar-se no pensamento de KEYNES veja-se: ABEL, A. B.; BERNANKE, B. S.; CROUSHORE, D. *Macroeconomics*. 6th Edition Boston, Pearson Education Inc., 2008, p. 16/19.

17 Nas palavras de Friedman (2002): “*The existence of a free market does not of course eliminate the need for government. On the contrary, government is essential both as a forum for determining the “rules of the game” and as an umpire to interpret and enforce the rules decided on. What the market does is to reduce greatly the range of issues that must be decided through political means, and thereby to minimize the extent to which government need participate directly in the game.*” E Friedman completa afirmando: “[...] the organization of economic activity through voluntary exchange presume that we have provide, through government, for the maintenance of Law and order to prevent coercion of

Ora, a criação de tais sistemas, para manter a liberdade propalada pela Teoria Econômica, se fez pela da construção do Direito Econômico.¹⁸ Como disciplina jurídica, portanto, o Direito Econômico ocupa-se de regras gerais voltadas a todo o processo econômico nacional, o que inclui tanto a atividade privada quanto a estatal.

Desta feita, essa disciplina jurídica engloba, internamente, tanto conceitos da Teoria Econômica quanto princípios e diretrizes de ordem constitucional, que quando voltados à atividade econômica privada se encontram genericamente no capítulo da Ordem Econômica Constitucional e, quando ligados à atividade estatal, alcançam também as normativas constitucionais ligadas ao orçamento e à tributação.

Cabe, portanto, verificar, suscintamente, quais são essas premissas da Teoria Econômica e da Ordem Econômica Constitucional, de forma a estabelecer-se as interações concretas que se buscam entre Economia e Direito e, especificamente, entre concorrência e tributação.

3 PREMISSAS

A Constituição Federal, nos arts. 1º a 4º, estabelece a estrutura básica do Estado brasileiro, seus fundamentos e objetivos, que são: a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização, com a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A consecução desses objetivos se realiza por meio dos subsistemas constitucionais como, por exemplo, o subsistema de direitos individuais trazido majoritariamente no art. 5º, no concernente à dignidade do ser humano (fundamento do Estado) e a promoção do bem de todos.

Considerando os objetivos expostos, o âmbito econômico adquire relevância impar, uma vez que é por meio desse âmbito que se constroem as perspectivas reais de realização prática de tais objetivos. Por isso, mesmo o art. 170 da Constituição configura-se como regra fundamental da abordagem econômica no texto constitucional, referindo-se aos objetivos retromencionados. Importa, pois, verificar o conteúdo do *caput* do art. 170 da Constituição Federal, a saber:

one individual by another, the enforcement of contracts voluntarily entered into, the definition of the meaning of property rights, the interpretation and enforcement of such rights, and the provision of a monetary framework." FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, Fortieth Anniversary Edition, 2002. p. 15 e p. 27.

18 Nesse passo, a afirmação de Fonseca, no sentido de que "o Direito Econômico tem a ver com normas concretas direcionadas à condução do fenômeno econômico. Este, na verdade, é um fenômeno plenamente *situado*, visceralmente *vinculado historicamente*". FONSECA, J. B. L. *Direito econômico*. 5. ed. rev. e atual., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 38.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...].

A leitura do texto permite identificar que a *ordem econômica* prevista na Constituição Federal tem *objetivos claros*, no sentido de assegurar-se a todos a *existência digna e justiça social*, que complementam os objetivos da própria República, já estatuídos no art. 3º do Diploma Constitucional. Tal se dá por dois mecanismos:

- 1) a valorização do trabalho humano; e
- 2) a livre iniciativa.

Esses mecanismos, como anteriormente citado, já vêm expressos no art. 1º, inc. IV, da nossa Carta Magna, como fundamentos da República Federativa.

Logo, ao consagrar a livre iniciativa como um dos mecanismos essenciais à *ordem econômica* a Constituição de 1988 definitivamente situa essa ordem no sistema da economia de mercado ocidental. Nessa visão, o Estado é coadjuvante do desenvolvimento e, mesmo para exercer tal papel, dependerá dos recursos econômicos advindos desses mesmos fundamentos (trabalho humano e livre iniciativa), os quais arrecada por meio da tributação.

Essa regra fundamental, contudo, não exaure a abordagem econômica no texto constitucional. Pelo contrário, à ela se seguem princípios, elencados nos incisos do art. 170, antes transcrito, os quais possibilitam ao Estado brasileiro, na sua tarefa de impor condicionamentos à atividade econômica, atuar na economia, direta ou indiretamente, em setores específicos, conforme consignado, posteriormente, nos arts. 172 a 192 de nosso Diploma Máximo.

Entre tais princípios, para os objetivos deste trabalho, importa verificar especialmente o princípio de livre concorrência, inclusive como uma das manifestações da liberdade de iniciativa¹⁹, sendo certo que “[...] o constituinte optou por um aspecto positivo ao adotar como princípio a liberdade de concorrência. Até então os textos constitucionais se preocupavam em reprimir o abuso de poder econômico.”²⁰

De fato, a Constituição Federal estabelece nitidamente um viés incentivador da concorrência, uma vez que, ao estabelecer ser a livre concorrência um dos princípios da *ordem econômica constitucional*, a Carta Magna afirma que o Estado deve ser o incentivador da livre iniciativa, partindo-se da premissa de que é essa livre iniciativa que produz a livre concorrência.

Exatamente nesse sentido, a conexão desse princípio com o dispositivo do art. 146-A da Constituição, o qual possibilita, por meio de lei complementar, o estabelecimento

19 No mesmo sentido, cf. SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 13. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional, p. 726.

20 FONSECA. *Direito econômico*. 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 129.

de critérios especiais de tributação com o objetivo de prevenir “desequilíbrios da concorrência.”²¹

Veja-se, pois, que concorrência e tributação, já desde o texto da Constituição Federal, encontram uma explícita interação por meio do Direito Econômico, como uma forma de atuação do Estado na Economia para a preservação de uma das características do ambiente econômico no qual a própria Constituição situa a sociedade brasileira.

Assim, o princípio da livre concorrência, na forma direta como insculpido no inciso IV do art. 170 do Texto Constitucional, é aplicável a toda a ordem econômica e sujeita não apenas a iniciativa privada, mas também à atuação estatal na ordem econômica, seja em sua vertente participativa (consignada no art. 173, da Constituição Federal), seja em sua vertente reguladora, promotora e planejadora dessa mesma ordem econômica (prevista no art. 173, parágrafos 4º e 5º, e no art. 174 da Carta), inclusive no tocante à prevenção dos desequilíbrios concorrenciais.

Então, sendo a concorrência uma premissa básica de existência da livre iniciativa e, por isso mesmo, um princípio a informar a ordem econômica constitucional, o Direito passou a regular tal premissa por meio de diplomas infraconstitucionais que buscam, efetivamente, o incentivo e a manutenção dessa premissa jurídica.

Nesse sentido, o diploma básico é a Lei nº 12.529/11, que busca incentivar, regular e preservar o ambiente concorrencial brasileiro. Este diploma, por exemplo, expressamente consigna à Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SAE) a especial tarefa de promoção da concorrência nos próprios órgãos governamentais e perante a sociedade, por meio de atribuições específicas determinadas nos oito incisos de seu art. 19.²²

A atuação estatal na economia, em sua vertente reguladora, promotora e planejadora dessa mesma ordem econômica, passa a desenvolver-se, então, em dois sentidos: o primeiro, relativo à “regulação concorrencial” correspondente a toda normativa voltada à defesa da concorrência pela proteção dos mecanismos naturais de mercado. O segundo, relativo à “regulação setorial” correspondente a toda normativa cujo objetivo, em qualquer setor da economia, está voltado à substituição ou correção desses mesmos mecanismos naturais de mercado diante da ocorrência de “falhas de mercado” consideradas insuperáveis.²³

21 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado 1988, art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo.” (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

22 BRASIL. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, art. 19. Compete à Secretaria de Acompanhamento Econômico promover a concorrência em órgãos de governo e perante a sociedade cabendo-lhe, especialmente, o seguinte: [...]”

23 OLIVEIRA, R. *Direito e economia da concorrência*. São Paulo: Editora Renovar, 2004. p. 137 e p. 138.

Essa premissa jurídica, contudo, somente adquire relevância na medida em que a esse ambiente concorrencial corresponda uma realidade efetiva, reconhecida pela teoria econômica.²⁴

Cumpra, então, buscar as premissas básicas da teoria econômica que reconhecem a concorrência como um elemento real e efetivo da Economia, definindo quais sejam esses mecanismos naturais de mercado e determinando assim a interação entre os sistemas jurídicos, inclusive os relativos à tributação, e econômicos.

Do ponto de vista da Teoria Econômica, prevalescente no atual sistema econômico mundial, os mercados deveriam ser “perfeitos”, ou seja, as leis de oferta e demanda (leis ou mecanismos naturais de mercado²⁵) seriam suficientes para alcançar os potenciais máximos de toda a cadeia produtiva ao preço ótimo para todos.²⁶ Essa premissa estabeleceu-se a partir dos movimentos liberais e da visão da “mão invisível” de Adam Smith,²⁷ como reguladora do mercado.

Foi por meio de tal premissa teórica que a Economia atual organizou-se pelo modelo de “mercado perfeitamente competitivo,”²⁸ também chamado de “concorrência perfeita”, cujas características principais seriam a multiplicidade de agentes que interagem entre si, tanto na oferta quanto na demanda, de forma que nenhum tenha capacidade de sozinho influir no preço de mercado, tendo em vista a homogeneidade de produtos, a mobilidade dos fatores de produção, o total acesso a informações relevantes e a ausência de economia de escala ou externalidades.²⁹

Tendo em vista o já discorrido a respeito dos dispositivos constitucionais econômicos, importa ressaltar o “modelo de mercado perfeitamente competitivo” como aquele passível de ser utilizado como parâmetro para a eficácia e compreensão

24 Partindo-se da premissa da necessidade da atuação estatal regulatória na Economia, interessantes as palavras de Williamson a respeito da ausência dessa regulação (ou de sua eficiência) como uma das causas da atual crise econômica mundial, a saber: “*The financial crisis that currently engulfs the world is largely a consequence of deficient regulation. The world economy enjoyed a cyclical upswing for much of the 2000s, and it is true that such upswings inevitably end, but they do not all end up in financial crises. It seems to me that it was failures of the regulatory system, not the absence of regulation for certain institutions – the regulated and unregulated appear to have been equally prone to fail – that should be blamed for the severity of the current crisis. What I hold responsible is the fact that the system of regulation that we had did not penalize the right things – bigness, increasing leverage in a boom, maturity mismatches – and therefore invited failure. Accordingly I welcome a revision of the system of regulation as was announced at the G-20 summit.*” WILLIAMSON, P. *The Washington Consensus and the Global Crisis*. Presentation at a conference sponsored by the Johns Hopkins School of Advanced International Studies and the Center for Global Development, “New Ideas in Development Finance after the Financial Crisis”. April 22, 2009, ©Peterson Institute for International Economics. Disponível em: <<http://www.piie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1194>>. Acesso em: 16 set. 2010.

25 De forma a aprofundar esses conceitos: BROWNING, E. K.; ZUPAN, M. A. *Microeconomics: Theory & Applications*. John Wiley & Sons Inc., US, 2009, Chapter 2.

26 No mesmo sentido: COSTA, Achyles Barcelos da. *Organização industrial – mercados constestáveis e políticas públicas*. Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995. p. 02 e 07, capturado da Internet no “site” <http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosdidaticos/Textodid05.pdf> em 22/09/2009.

27 Veja-se: ABEL, A. B.; BERNANKE, B. S.; CROUSHORE, D. *Macroeconomics*, 6th Edition. Boston: Pearson Education Inc., 2008. p. 16.

28 Na terminologia utilizada por BROWNING, E. K.; ZUPAN, M. A. *Microeconomics: Theory & Applications*, John Wiley & Sons Inc., US, 2009, Chapter 9, e por OLIVEIRA; RODAS. *Direito e economia da concorrência*, p. 159.

29 No mesmo sentido: ARAÚJO. *Resumo de direito econômico*, 3. ed. rev. e atual. p. 10.

do princípio da livre concorrência como um dos fatores determinantes da atuação do Estado na economia, condicionante da livre iniciativa, jungida aos objetivos da ordem econômica constitucional.³⁰

A breve digressão histórica feita no início deste trabalho, contudo, já permitiu ver que o “modelo” de “perfeição de mercado” não existe para além dos estudos teóricos, sendo certo que suas principais características, já mencionadas, não conseguem coexistir e manter-se no mundo dos fatos sem algum tipo de ação estatal reguladora.

A decorrência lógica da inexistência do mercado perfeito, fora dos parâmetros da economia teórica, é a real existência das chamadas “falhas de mercado”, objeto principal da “regulação setorial” anteriormente mencionada e que se revelam em, basicamente, quatro tipos: o “poder de mercado”, a “informação assimétrica”, as “externalidades” (positivas ou negativas) e os “bens públicos”, todos esses conceitos específicos da teoria econômica que interagem com o sistema jurídico a partir da necessidade de regulação estatal da Economia.³¹

Não é o caso, neste trabalho, de buscar-se o aprofundamento de cada um desses conceitos específicos da teoria econômica, mas cabem as objetivas palavras de Grandino Rodas (2004, p. 137-139) a respeito deles:

Poder de Mercado – [...] uma das condições necessárias para que o funcionamento do mercado produza uma alocação eficiente de recursos e a de que os produtores sejam tomadores e não formadores de preços. Se as empresas tem o poder de influenciar os preços, deixa-se de obter os resultados de eficiência de um mercado competitivo;

Informação Assimétrica – [...] se deixados livres para funcionar, os mercados geram preços e níveis de produção eficientes, se houver informação perfeita entre os agentes. É necessário que todos os envolvidos tenham as informações necessárias para tomar suas decisões. Na medida que alguns agentes tenham mais informações do que outros, ou que os conjuntos de informações de diferentes agentes sejam diferentes entre si (assimetria de informações), cria-se a possibilidade de comportamentos estratégicos por parte dos participantes do mercado, permitindo que estes manipulem as informações que somente eles possuem em benefício próprio. Nestes casos, existe quase sempre espaço para que uma intervenção regulatória melhore a posição de todos os agentes na economia;

Externalidades – [...] ocorrem situações de externalidade negativa (positiva) quando um custo social (benefício social) gerado pelo processo produtivo não é devidamente internalizado pelo produtor. Neste caso, a regulação pode ser utilizada para melhorar o desempenho do mercado;

30 Nas palavras de Fonseca: “Garante-se a liberdade de concorrência como forma de alcançar o equilíbrio, não mais aquele atomístico do liberalismo tradicional, mas um equilíbrio entre os grandes grupos e um direito de estar no mercado também para as pequenas empresas.” FONSECA, J. B. L., *Direito econômico*, 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005, p. 129.

31 Veja-se: BROWNING, E. K.; ZUPAN, M. A. *Microeconomics: Theory & Applications*. John Wiley & Sons Inc., US, 2009, Chapter 20.

Bem Público – [...] são definidos como bens ou serviços que apresentam dois atributos. O primeiro é de serem bens não rivais, isto é, seu custo marginal de suprimento para um consumidor adicional é igual a zero. O segundo é o de serem não exclusivos, isto é, a natureza do bem ou serviço não permite excluir uma parcela expressiva de consumidores.³²

A utilização do “modelo da concorrência perfeita” pela Economia atual, inclusive pelo reconhecimento das falhas de mercado anteriormente mencionadas e, em vista delas, a necessidade de regulação estatal da Economia (que, no Direito brasileiro, encontra fundamentação constitucional no art. 173, parágrafos 4º e 5º, e no art. 174 do Texto Constitucional) definitivamente fazem ver a contínua interação entre Direito e Economia, que encontra-se comprovada pela construção do Direito Econômico, conforme já afirmado.

Ora, sendo o Direito Econômico um ramo da disciplina jurídica que regula de maneira “macro” o processo econômico nacional, seja no âmbito privado ou estatal, e sendo o processo econômico do âmbito estatal fulcrado no Direito Financeiro e Orçamentário, do qual a tributação é parte essencial, é clara também a interação entre Economia e tributação.

De fato, há muito tempo, os economistas “keynesianos” reconhecem a influência dos movimentos de arrecadação tributária e de cumprimento das normativas tributárias (chamada de “custo automático tributário”), no controle da expansão ou retração da demanda agregada, inclusive como fator de aumento da estabilidade econômica.³³

Tanto é assim que Peres e Junior (2009, p. 177),³⁴ expressamente consignam que:

Os modelos-padrão keynesianos recomendam política fiscal anticíclica para amenizar as flutuações econômicas, ou seja, durante as recessões o governo deve aumentar os gastos e reduzir impostos. Durante as expansões a política fiscal deve ser restritiva para impedir o superaquecimento e gerar poupança pública. De posição teórica oposta, os modelos de redução de impostos nos moldes propostos em BARRO (1979), indicam que a política fiscal deve permanecer neutra durante o ciclo de negócios, agindo apenas na presença de inovações que afetem a restrição orçamentária intertemporal do governo.

32 OLIVEIRA, G; RODAS, J. G. *Direito e economia da concorrência*. São Paulo: Editora Renovar, 2004, p. 137 a 139.

33 Cabe a transcrição a respeito das teorias keynesianas e as políticas tributárias: “*When the economy goes into a recession, people’s incomes fall, and they pay less income tax. This ‘automatic tax cut’ helps cushion the drop in disposable income and (according to Keynesians) prevents aggregate demand from falling as far as it might otherwise. Likewise, when people’s incomes rise during a boom, the government collects more income tax revenue, which helps restrain the increase in the aggregate demand. Keynesians argue that this automatic fiscal policy is a major reason for the increase stability of the economy since World War II*”. ABEL, A. B.; BERNANKE, B. S.; CROUSHORE, D. *Macroeconomics*. 6th Edition. Boston: Pearson Education Inc., 2008. p. 582.

34 PERES, M. A. F.; JUNIOR, R. G. E. Efeitos Dinâmicos dos Choques Fiscais do Governo Central no PIB do Brasil. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico – IPEA*, v. 39, n. 2, Brasília, ago. 2009. p. 177. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1147/1052>>. Acesso em: 1º fev. 2010.

Da mesma forma, mas focando explicitamente no comportamento das pessoas e empresas, Friedman (2002, p. 29) concluiu, por exemplo, que os aumentos de margens de tributação pelo ente estatal impactam diretamente nas decisões estratégicas que determinam o crescimento e desenvolvimento, ou não, da Economia.³⁵

Interessante ainda consignar que tributação e concorrência interagem, inclusive, no tocante ao comércio internacional, como bem assinalou Bird ao afirmar que o surgimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), acompanhada da liberalização do comércio internacional e do declínio da tributação correspondente, determinou o aumento da concorrência por investimentos estrangeiros que, por consequência, mudou a forma como os Estados discutem sua política tributária.³⁶

4 EXTERNALIDADES

Para os objetivos deste trabalho, no sentido de verificar-se a interação entre tributação e concorrência, cumpre examinar mais especificamente uma das “falhas de mercado” anteriormente consignadas, a saber, as “externalidades”.

Como antes definido na expressão de Rodas, externalidades são situações nas quais custos ou benefícios gerados pelo processo produtivo não são devidamente internalizados pelo agente econômico (produtor), o que acaba por determinar uma formação de preços apartada da realidade do mercado que, ao arripio da “concorrência perfeita”, possibilita a assunção de vantagens competitivas.

É exatamente essa formação de preços apartada da realidade do mercado que, diante da Teoria Econômica, determina a ocorrência de uma “externalidade”.

De fato, transações que gerem benefícios ou custos sociais não computáveis no mecanismo de preços de mercado determinam que tais benefícios ou custos sejam “externos ao mercado” e, por isso mesmo, considerados externalidades positivas ou negativas, respectivamente.

35 Nesse sentido: “A certain amount of taxes is of course indispensable to carry on essential government functions. Reasonable taxes for this purpose need not hurt production much. The kind of government services then supplied in return, which among other things safeguard production itself, more than compensate for this. But the larger the percentage of the national income taken by taxes the greater the deterrent to private production and employment. When the total tax burden grows beyond a bearable size, the problem of devising taxes that will not discourage and disrupt production becomes insoluble.” FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, Fortieth Anniversary Edition, 2002. p. 29.

36 Cabe a citação: “Moreover, the decline of taxes on international trade with liberalization and the WTO as well as increased competition for foreign investment have moved international concerns from the bottom to the top of the tax policy action list in many countries. At the same time, in many countries, a new issue has risen to prominence on the fiscal menu as decentralization made the question of setting up adequate sub-national tax systems an increasing concern, not least in Latin America.” BIRD, R. M. *Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency – ITP Paper 306*, Institute for International Business Joseph L. Rotman, School of Management, University of Toronto, Ontario, – 2003. Disponível em: <<http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0306.pdf>>, p. 13. Acesso em: 30 set. 2010.

Nesse passo, as “externalidades positivas” ocorrem quando a ação do agente econômico gera para a sociedade um benefício social superior (ou igual) ao benefício privado gerado pela atividade econômica. Contudo, as “externalidades negativas” surgem quando a ação do agente econômico gera para a sociedade um custo a ser suportado por todos, especialmente sem sofrer a consequência disso na formação do preço de seu produto, influenciando, assim, o comportamento de outros agentes econômicos (em especial os consumidores e outros produtores).³⁷

Partindo-se de tais conceitos, pode-se considerar o “custo automático tributário” (a atividade arrecadatória estatal e o cumprimento das normativas tributárias pelos agentes econômicos privados) como uma “externalidade “positiva”, pois efetivamente gera um benefício social superior ao custo de internalização do valor tributário pago no preço final do produto, uma vez que permite ao Estado financiar a atividade necessária à efetivação dos objetivos constitucionais dispostos nos arts. 1º a 4º do Diploma Máximo, já mencionados.

No entanto, este mesmo “custo automático tributário”, quando não realizado, se transmuta em “externalidade negativa”, pois furta da sociedade uma arrecadação necessária, proporcionalmente aumentando os encargos dos agentes econômicos que adequadamente internalizam tal custo, atribuindo, ainda, vantagem competitiva indevida ao agente econômico que não incorporou o “custo automático tributário” e influenciando o comportamento dos demais agentes econômicos.

Transmutando-se em “externalidade negativa”, o “custo automático tributário” efetivamente se configura como o ponto de intersecção entre tributação e concorrência, uma vez que altera ilegitimamente o espaço concorrencial protegido pela Constituição brasileira, atribuindo vantagem competitiva ao arripio dos dispositivos constitucionais, em clara vulneração às premissas econômicas propaladas pelo “modelo da concorrência perfeita”.

Assim, automaticamente deveria operar o mandamento constitucional disposto no art. 146-A do Texto Magno, anteriormente citado, o que permitiria ao Estado a regulação de tal ponto de intersecção, explicitamente interagindo tributação e concorrência, diante da necessidade de preservação desta última.

A ausência de tal regulação e, também, de uma dogmática jurídica que vislumbre essa interação, com aplicabilidade automática do dispositivo constitucional citado, tem dificultado a sua efetividade.³⁸

³⁷ Veja-se PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. 5. ed. São Paulo: Pearson, 2005.

³⁸ Cabem aqui, novamente, as palavras de Godoy, que, ao analisar as premissas metodológicas de POSNER explicitamente, afirma: “O direito poderia compor modelo de regulamentação com o objetivo de corrigir as externalidades negativas. Essa percepção pode ser visível, por exemplo, em direito ambiental, que pode se orientar no sentido de propiciar a internalização das externalidades negativas, o que ambientalista poderiam chamar como o princípio do poluidor pagador. Além disso, se os custos de transação fossem baixos, a intervenção do direito na vida negocial não teria grandes consequências na alocação de recursos.” GODOY, A. S. M. *Direito e economia: introdução ao movimento law and economics*, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_73/artigos/ArnaldoGodoy_rev73.htm>. Acesso em: 22 abril 2014.

5 PRÁTICAS

Exemplos práticos podem aclarar a proposição anteriormente feita e, especialmente, demonstrar a citada vantagem competitiva, bem como a dificuldade de resolução de situações similares por meio de abordagens e análises segmentadas que não façam interagir a tributação e a concorrência, como neste trabalho se pretende.

Tome-se a indústria de tabaco brasileira, responsável por, aproximadamente, 22% do comércio mundial. Por anos, os órgãos de arrecadação federal brasileiros (RFB e PGFN) combatem, especificamente, as ações de um único agente econômico do setor, das quais resultaria um crédito tributário a receber pelo Estado da ordem de, aproximadamente, 1 (um) bilhão de reais, decorrentes de ilícitos de contrabando, exportação fictícia e sonegação do IPI e outros tributos incidentes sobre a produção de cigarros e os resultados da atividade empresarial como um todo.

Tendo em vista o tamanho e a concentração do mercado em questão, bem como a carga tributária incidente sobre esse mesmo mercado, é evidente a vantagem competitiva auferida por tal agente econômico. Contudo, diante do valor do crédito tributário em questão, também flagrante o custo social que tal agente econômico impôs à sociedade. A “externalidade negativa” e a vulneração da concorrência, portanto, ficam caracterizadas.

Durante esse combate, contudo, a normativa tributária, isoladamente, não se fez suficiente na interpretação e abordagem feitas pelo Poder Judiciário, na efetivação do crédito tributário e, muito menos, na efetivação de ações que constrangeriam o agente econômico em questão a cumprir com o “custo automático tributário” inerente ao mercado de tabaco, em especial a possibilidade de cassação do registro especial de funcionamento de tal indústria.

Tal possibilidade, a cassação do registro especial, somente se fez efetiva por meio da demonstração da interação entre tributação e concorrência, especialmente pela caracterização da vantagem competitiva indevida e da concorrência desleal perpetrada por tal agente econômico.³⁹

A percepção de que tributação e concorrência (Direito e Economia) interagem continuamente, especialmente no sentido de que a carga tributária se revela como uma “externalidade” econômica fica nítida também, por exemplo, no estudo de Francisco Roberto Pinto (2008),⁴⁰ no qual se demonstra o peso da evasão fiscal, bem como de suas consequências econômicas e éticas, na avaliação das estratégias

39 Veja-se: STF – AC 1657/2008 e RCL 10128/2010, confirmadas no RE 550769/RJ em 22/05/2013. Por outro lado, o trato conjunto dos temas de Direito e Economia, como aqui proposto, e após a referida decisão judicial, já tem alterado a percepção do Poder Judiciário, no sentido da aceitação da normativa tributária, em especial o sistema SCORPIO de controle – IN-RFB 769/07, como suficiente à cassação do registro especial (Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no acórdão em Agravo de Instrumento n. 0014007-21.2013.4.03.0000. Relator: MUTA, Carlos. Decisão de 17/10/2013).

40 PINTO, F. R. *Evasão Fiscal e Estratégia Empresarial: A Percepção de Empresários Brasileiros*. Coimbra: Universidade de Coimbra – Faculdade de Economia, 2008.

de tomada de decisão pelos empresários brasileiros, concluindo-se pela constatação de que se considera válida, por parte significativa do empresariado, a estratégia de evadir-se à tributação como meio de alcançar vantagem competitiva e, assim, ganhar-se mercados.

Diga-se de passagem, conforme antes consignado, Friedman (2002, p. 29) já alertava para esse tipo de efeitos diante dos aumentos de margens de tributação pelo ente estatal, inclusive no tocante ao crescimento e desenvolvimento, ou não, da Economia como um todo.⁴¹

Tais condutas, tendentes ao surgimento de “externalidades negativas” que determinariam vantagens competitivas indevidas, ante ao não cumprimento do “custo automático tributário”, poderiam também ser chamadas de “condutas tributárias comissivas anticoncorrenciais”, perpetradas pelos agentes econômicos privados em vista da efetiva interação entre tributação e concorrência e em detrimento aos postulados econômicos e constitucionais antes mencionados.

Contudo, não apenas os agentes econômicos privados são responsáveis pela realização de “condutas tributárias comissivas anticoncorrenciais”, mas também o Estado, agente econômico público, em sua função de atuação reguladora, pode determinar a existência de “condutas tributárias comissivas anticoncorrenciais.”

De fato, em sua função de atuação reguladora, explicitamente prevista no art. 174 da Constituição Federal, o Estado tem a responsabilidade de estabelecer regramentos de incentivo aos setores econômicos. Tais incentivos, no entanto, quando estabelecidos por meio de normativas tributárias que não vislumbrem a aplicabilidade conjunta do art. 146-A do Texto Constitucional, efetivamente podem transmutar-se em “condutas tributárias comissivas anticoncorrenciais” perpetradas pelo Poder Público.

Benefícios ou incentivos fiscais são também exemplos da relação entre direito e economia, ou, mais especificamente, entre tributação e concorrência, pois são naturalmente influenciadores do equilíbrio concorrencial preconizado no art. 146-A do Texto Constitucional.

Essas políticas estatais, a depender do contexto de concessão, podem representar a imposição, pelo próprio Estado, de vantagem competitiva a determinado agente econômico, bem como de custo social à sociedade e, por conseguinte, ser consideradas “condutas tributárias comissivas anticoncorrenciais”, perpetradas pelo Poder Público.

Historicamente no Brasil, os benefícios e os incentivos, fiscais ou não, estão inseridos no contexto da formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional e da existência de desigualdades regionais (mesmo, em parte, em países

41 FRIEDMAN, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press, Fortieth Anniversary Edition, 2002. p. 29.

industrializados⁴²). E, atualmente, encontram fundamento constitucional nos princípios estabelecidos no art. 170 (em especial o inciso VII, bem como do art. 174, já mencionado, e do art. 165) da Constituição.

No Brasil, o problema das desigualdades regionais foi estudado, principalmente, em relação ao Nordeste, em decorrência das secas, e da Amazônia, em decorrência da necessidade de controle do território,⁴³ bem como desenvolvidos, entre outros, pelos trabalhos sobre subdesenvolvimento realizados na Comissão para o Desenvolvimento da América Latina – CEPAL, em especial por Celso Furtado.⁴⁴

Essa política de redução de desigualdades regionais era materializada pela consecução de objetivos desenvolvimentistas: o desenvolvimento de determinado setor econômico, como navegação, transportes, agricultura, indústria, serviços, entre outros, ou o desenvolvimento de determinada região geográfica, ou ambos.⁴⁵

Por sua vez, os mecanismos para a consecução dos objetivos mencionados eram a realização de obras ou construções (usinas, estradas, represas), modernização de aparelhos ou máquinas, programas de desenvolvimento, bem como incentivos fiscais, entre outros.

Os incentivos fiscais, portanto, estão inseridos no contexto da atuação do Estado para consecução de seus objetivos mediante a política econômica prevista constitucionalmente, com a finalidade específica de induzir ou de fomentar o desenvolvimento de determinados setores econômicos ou regiões geográficas, ou ambos. Em muitos casos, os incentivos fiscais tem por finalidade a atração de investimentos para determinado setor econômico ou região geográfica.⁴⁶

Os entes da federação podem conceder benefícios ou incentivos fiscais para fins de consecução de seus objetivos. As formas ou instrumentos de concessão de incentivos

42 “Até a Segunda Guerra Mundial, a questão regional era predominantemente tratada como uma matéria de localização das atividades agrícolas e industriais, conforme comprovam os clássicos trabalhos de Von Thune (1816, p. 1.966), Weber (1907, p. 1.969) e Losch (1933, p. 1.954) ou da oferta de serviços e da consequente hierarquia das centralidades urbanas, na formulação de Christaller (1939, p. 1.966). A questão urbana ainda não havia emergido como problema social e político, à exceção dos Estados Unidos, como bem retratam os trabalhos da Escola de Chicago (Park, 1926; Wirth, 1928; Mumford, 1938). A primeira experiência mundial de planejamento regional pode ser considerada como tendo origem na União Soviética, por meio do seu Plano de Eletrificação Nacional, estabelecido em 1925.[...]”. [...]” DINIZ, C. C., *Celso Furtado e o desenvolvimento regional*. Nova econ., Belo Horizonte, v. 19, n. 2, 09/2009. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001&lng=en&nrm=iso >. Acesso em: 23 fev. 2014.

43 DINIZ, *Ibid.*, p. 233.

44 Para uma breve perspectiva histórica acerca do desenvolvimento regional relacionado à obra de Celso Furtado: DINIZ, *op.cit.*

45 Os objetivos a serem fomentados pelo Estado por meio de incentivos fiscais são amplos, como, por exemplo, a política de proteção à criança, ao adolescente e ao jovem, pelo estímulo do Poder Público mediante incentivos fiscais e subsídios, nos termos da lei, conforme art. 227 da Constituição da República Federativa do Brasil.

46 Ao referir-se às medidas caracterizadoras da Política Econômica Geral do Estado, afirma Washington Peluso Albino de Souza: “Essas medidas ligam-se, em sua maioria, às que se definem como a Política de Investimentos, e com todos os expedientes levados a efeito para atraí-los, enquanto particulares, e para ampliá-los, ainda que com estímulos fiscais, creditícios, protecionismo tarifário e outros, inclusive com a aplicação e o investimento de recursos públicos.” (SOUZA, W. P. A. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003. p. 324).

fiscais são variáveis, desde a diminuição de receita, pela *isenção* ou *dedução*, até o *aumento* dela, pela *restituição* ou *subvenção*.⁴⁷

Os benefícios ou incentivos fiscais são intensamente regulados pelo ordenamento jurídico pátrio.

A concessão de quaisquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão somente poderá ser concedida mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, no forma do preconizado no art. 150, § 6º, do Texto Magno.

A União pode conceder incentivos fiscais referentes a seus tributos a agentes econômicos, sejam empresas, sejam mesmo Estados e Municípios, desde que, em relação a esses últimos, sejam destinados à consecução do desenvolvimento de determinada região, à despeito do sistema federativo e seu corolário da igualdade de tratamento, conforme art. 151 da Carta Magna.

Os Estados e os Municípios, da mesma forma, podem conceder incentivos fiscais a empresas relativamente aos tributos de sua competência, respectivamente, para consecução de seus fins constitucionais.

Assim que, no que concerne ao ICMS e ISS, tributos sejam muito utilizados na política de atração de investimentos desses entes, cabe à lei complementar regular a forma como serão concedidos e revogados incentivos e benefícios fiscais, na previsão do art. 155, §2º, inciso XII, alínea “g” e art. 156, §3º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Adicionalmente, no caso de Estados e do Distrito Federal, a concessão de incentivos e benefícios fiscais dependerá de deliberação e prévia aprovação, por consenso unânime, dos Estados e Distrito Federal por meio de convênio realizado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).⁴⁸ Possibilita-se a negativa de crédito, pelo Estado de destino, relativo ao tributo não recolhido no Estado de origem em função de incentivo não aprovado nos termos anteriores.⁴⁹

47 “A enumeração tem finalidade apenas ilustrativa das formas pelas quais os benefícios ou incentivos fiscais podem ser materializados, sem excluir outras. Assim, a título exemplificativo, pode ser realizada por doação travestida de financiamento a longo prazo, sem juros ou correção monetária, do ICMS regularmente destacado no documento fiscal. [...] através da criação de fundos estaduais de investimento atrelados à renúncia fiscal do ICMS [...]” BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Consulta n. 0038/99. Relator: CALLIARI, Marcelo. Publicado no DOU, em 28 abril 2000. Disponível em <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?e142d522e036c85baf53f145>>. Acesso em: 2 fev. 2014. p. 3.

48 BRASIL. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975 – “Art. 10. Os convênios definirão as condições gerais em que se poderão conceder, unilateralmente, anistia, remissão, transação, moratória, parcelamento de débitos fiscais e ampliação do prazo de recolhimento do imposto de circulação de mercadorias.”

49 BRASIL. Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975 – “Art. 8º – A inobservância dos dispositivos desta Lei acarretará, cumulativamente: I – a nulidade do ato e a ineficácia do crédito fiscal atribuído ao estabelecimento receptor da mercadoria; II – a exigibilidade do imposto não pago ou devolvido e a ineficácia da lei ou ato que conceda remissão do débito correspondente.”

A concessão ou a ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve, de regra,⁵⁰ se fazer acompanhar por estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início da vigência dela e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e às duas das seguintes condições: demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais; medidas de compensação, no período do início da vigência e nos dois seguintes aos incentivos ou benefícios, por meio do aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.⁵¹

A concessão de benefícios ou incentivos fiscais pelo Estado afeta a economia e a concorrência entre os agentes econômicos, pois modifica a forma como recursos escassos são alocados.

Sem descuidar das mencionadas falhas de mercado, a formação do preço de um produto ou serviço prestados por agentes econômicos privados em determinado setor econômico é determinado, *grosso modo* pela oferta dos produtos e a demanda dos consumidores somados aos custos da tributação.

Caso os incentivos fiscais fossem concedidos indiscriminadamente a todos os agentes econômicos privados atuantes em determinado setor econômico, ou a nenhum deles, a formação dos preços seria determinada, exclusivamente, pela oferta e a demanda, uma vez que estaria presente a plena “neutralidade fiscal” do agente econômico estatal diante da economia de mercado.

Entretanto, quando os incentivos fiscais são concedidos a uma ou mais empresas, em detrimento das demais concorrentes, os benefícios da eficiência do mercado na alocação de recursos escassos, por meio da oferta e da demanda, é alterado, em especial, em relação às empresas beneficiadas pelo incentivo fiscal.

Em outras palavras, a atuação de determinado agente econômico privado em determinado setor econômico ou região geográfica, se antes era determinada pela oferta e demanda, a partir da concessão dos incentivos fiscais será determinado sobremaneira por aqueles, dadas as significativas alterações na lucratividade da empresa dele decorrentes.

Por conseguinte, ao abrir mão dos benefícios da eficiência do mercado na alocação de recursos escassos por meio da oferta e da demanda, pela concessão de incentivos fiscais e consequente alteração dos custos da tributação, o agente econômico público interfere diretamente na formação dos preços, pela alteração da alocação de recursos escassos pelos agentes econômicos privados.

50 BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art.14, §3º.

51 BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, art. 14.

Ao conceder um benefício ou incentivo fiscal, o agente econômico público poderá considerar os objetivos constitucionais de desenvolvimento, de determinado setor econômico ou região. Nesse caso, o efeito da concessão de incentivo fiscal por agente econômico público poderá ser um benefício social superior ao custo social.

Assim, o ulterior desenvolvimento de um setor econômico ou região geográfica objeto de fomento pelo Estado por meio da concessão de incentivos será um benefício social à sociedade consumidora de determinado produto ou serviço ou localizada em determinada região carente daqueles. Tal benefício social não estará internalizado em sua integralidade no valor do produto ou do serviço das empresas beneficiadas, mesmo considerando o incentivo fiscal concedido, ou seja, não estará computado no mecanismo de preços de mercado.

Entretanto, tal benefício social de desenvolvimento será superior (ou igual) ao custo da renúncia a uma receita fiscal-tributária e à concessão artificial de posição de vantagem competitiva a determinado agente econômico privado. Pode-se considerar a concessão de incentivos fiscais, nesse contexto, como uma “externalidade positiva”.

Ao conceder, entretanto, um incentivo fiscal independentemente do atingimento dos objetivos constitucionais de desenvolvimento de determinado setor econômico ou região, este se transmuta em “externalidade negativa”, a configurar uma “conduta tributária comissiva anticoncorrencial” pelo agente econômico público.

De fato, os efeitos da concessão de incentivos fiscais sem a preocupação de efetividade dos objetivos constitucionais de desenvolvimento podem ser diversos, a depender da posição em que se encontram os agentes/empresas beneficiadas ou concorrentes, bem como a sociedade.

Desde pronto, independentemente do agente ou parte envolvida, a formação de preços, nesse caso, ocorre apartada do mercado, a caracterizar uma externalidade⁵² (seja positiva, seja negativa), de forma a abrir mão dos benefícios da eficiência do mercado na alocação de recursos escassos por meio da oferta e da demanda.

Ademais, as empresas beneficiadas por incentivos fiscais passam a deter vantagem competitiva em relação às demais concorrentes. No contexto brasileiro, dadas as significativas alterações na lucratividade das empresas decorrentes da concessão de benefícios fiscais, o estímulo ao aumento constante da eficiência do mercado na alocação de recursos é atingido negativamente, pois permite à empresa beneficiada o uso menos eficiente de recursos sem importar em risco na demanda de seus produtos ou serviços. Isso porque o custo de produção foi intensamente impactado para menor com a concessão de incentivos fiscais.

⁵² “Uma externalidade surge quando uma pessoa se dedica a uma ação que provoca impacto no bem-estar de um terceiro que não participa dessa ação, sem pagar nem receber nenhuma compensação por esse impacto. [...]” MANKIWI, N. Gregory. *Introdução à Economia* (tradução Allan Vidigal Hastings). São Paulo: Thomson Learning, 2007. p. 204.

As empresas concorrentes passam a estar em posição de intensa desvantagem, pois o aumento de sua capacidade ou de sua eficiência no uso de recursos não é capaz de suplantar o benefício auferido pelas empresas beneficiadas. A rigor, também as concorrentes passam a ser desestimuladas ao aumento de eficiência.

Além da formação de preços em apartado da premissa básica da economia de mercado, a lei de oferta e demanda, os agentes econômicos privados são desestimulados, de maneira geral, portanto, ao aumento da eficiência no uso de recursos.

Por fim, a sociedade é prejudicada pela concessão de benefícios em apartado da consecução de seus fins constitucionais de maneira contundente: seja pela renúncia de receita, seja pela privação dos benefícios da eficiência do mercado, seja pela não consecução dos objetivos previstos constitucionalmente.

A renúncia de receita decorrente da concessão de incentivo fiscal a agente econômico privado é o efeito mais visível, pois os recursos objeto da isenção, dedução, restituição, subvenção, ou quaisquer formas adotadas para a concessão dos benefícios fiscais, não serão direcionados ao custeio das necessidades da sociedade.

Por outra vertente, também deve ser considerado relevante o efeito deletério provocado na sociedade pela privação dos benefícios da eficiência do mercado na alocação de recursos escassos por meio da oferta e da demanda, seja pelo efeito da concessão de incentivo fiscal no valor do produto ou serviço, seja pelo desestímulo ao aumento da eficiência no uso de recursos por parte das empresas (beneficiada e concorrente) em determinado setor econômico.

Sem esgotar os efeitos adversos à sociedade, a concessão de incentivos fiscais é totalmente destituída da finalidade de ulterior desenvolvimento de determinado setor econômico ou região geográfica: assim, ao custo da renúncia a uma receita e da concessão artificial de posição de vantagem competitiva a determinado agente econômico privado, será ainda suportada a ausência de consecução dos objetivos constitucionalmente exigidos de desenvolvimento nacional e de bem-estar.

Logo, os incentivos ou benefícios fiscais efetivamente influenciam o equilíbrio concorrencial, pois modificam a forma como recursos escassos são alocados, seja ou não em prol dos objetivos constitucional de desenvolvimento e bem-estar.

Considerados os objetivos constitucionais de desenvolvimento e bem-estar, o efeito da concessão de incentivo fiscal por agente econômico público será um benefício social superior ao custo social, configurando-se a “externalidade positiva.”

Não considerados tais objetivos, entretanto, o agente econômico público perpetra a “conduta tributária comissiva anticoncorrencial”, pois o eventual benefício social de presença de agentes econômicos privados em determinado setor econômico ou região geográfica será inferior ao custo da renúncia a uma receita e da concessão artificial de posição de vantagem competitiva a determinado agente econômico privado,

bem com a ausência de consecução dos objetivos constitucionalmente exigidos de desenvolvimento e de bem-estar, transmutando-se em “externalidade negativa.”

Portanto, benefícios ou incentivos fiscais também são exemplos da relação entre direito e economia, ou, mais especificamente, entre tributação e concorrência, pois naturalmente impactam o equilíbrio concorrencial e, assim como a evasão fiscal, comprovam a premissa teórica aqui desenvolvida.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrados os conceitos teóricos inerentes ao trato dos temas relativos à tributação e à concorrência, sejam no âmbito do Direito, sejam no âmbito da Economia, validados por uma análise sistêmica de verificação das interações entre os âmbitos, bem como exemplificadas as práticas efetivas que se realizam no mundo dos fatos a comprovar a interação propalada, configurando o que se chamou de “conduta tributária comissiva anticoncorrencial” pelos agentes econômicos, públicos ou privados, cabe, agora, tecer breves considerações, a título de conclusão e proposição.

Diante da interação efetiva entre tributação e concorrência, especificamente presente nas “condutas tributárias comissivas anticoncorrenciais”, como enfrentar tal tipo de situação, em especial mantendo-se as premissas da Teoria Econômica, legitimadas em nossa ordem constitucional, e, ainda, priorizando os objetivos do Estado Brasileiro, preconizados no Diploma Constitucional?

Mais uma vez, aqui, se propõe a análise sistêmica e conjunta das teorias de ambas as disciplinas (Direito e Economia) na verificação das situações concretas que surjam no dia a dia dos operadores do Direito e dos agentes econômicos envolvidos na tomada de decisão.

Ademais, acredita-se na conciliação entre tributação e concorrência por meio da efetiva aplicação do art. 146-A da Constituição Federal, estabelecendo-se, por meio desse dispositivo, a regulação infraconstitucional necessária ao combate da evasão fiscal, como método de preservação da concorrência, bem como ao efetivo controle da concessão de benefícios e incentivos fiscais, como método de prevenção à concessão artificial de vantagens concorrenciais.

De fato, o art.146-A do Texto Magno permite ver um âmbito de “defesa da concorrência”, o qual se apresenta diante de uma “falha de mercado”, as “externalidades negativas”. Isso possibilita o surgimento de uma legislação tributária de combate à evasão fiscal e de controle aos incentivos fiscais que se enquadraria no âmbito da regulação setorial previsto no art. 174 da própria Constituição.

Por fim, outras políticas de defesa da concorrência, aplicadas ao ambiente tributário, podem também operar efeitos positivos na interação entre tributação e concorrência, a saber:

1. A plena assunção pela SAE de sua função de promotora da concorrência no âmbito estatal (art. 19 da Lei nº 12.529/11), inclusive pela análise dos dispositivos tributários concedentes de benefícios e incentivos fiscais;
2. Aumento do controle social, via educação, para a cidadania fiscal e instrumentos de transparência fiscal (exp. Lei nº 12.714/12);
3. Aumento da eficácia da gestão fiscal e da fiscalização, garantindo que quem paga não leva desvantagem e retirando qualquer vantagem de quem evade, diminuindo assim a “externalidade negativa”;
4. Redução paulatina da carga tributária e estímulo à regularidade tributária dos contribuintes, aumentando assim as “externalidades positivas” e determinando uma maior “neutralidade fiscal” no ambiente concorrencial.

REFERÊNCIAS

ABEL, A. B.; BERNANKE, B. S.; CROUSHORE, D. **Macroeconomics**, 6th Edition, Pearson Education Inc.: Boston, 2008.

ARAÚJO, E. R. **Resumo de direito econômico**. 3. ed. Niteroi: Ed. Impetus, 2008.

ATALIBA, G. **República e Constituição**, 2. ed. atual. por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 1998.

BERTALANFFY, L. V. **Teoria Geral dos Sistemas**. São Paulo: Ed. Vozes, 1975.

BIRD, R. M. **Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency – ITP Paper 306**, Institute for International Business Joseph L. Rotman, School of Management. University of Toronto: Ontario, 2003. Disponível em: <<http://www.rotman.utoronto.ca/iib/ITP0306.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília/DF: Senado, 1988.

_____. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Consulta n. 0038/99**. Relator: CALLIARI, Marcelo. Publicado no DOU, em 28 abril 2000. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?e142d522e036c85baf53f145>>. Acesso em: 2 fev. 2014.

_____. **Lei nº 12.529**, de 30 de novembro de 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário n. 578.562/BA**. Relator: GRAU, Eros Roberto. Publicado no DJ de 12-09-2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Ação Cautelar n. 1657-6/RJ**. Relator: BARBOSA, Joaquim. Publicado no DJ, de 31-08-2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão na Reclamação n. 10.128**. Relator: MELLO, Francisco Tavares da Cunha. Publicado no DJ, em 16-11-1962. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão no Recurso Extraordinário n. 550769/RJ**. Relator: MELLO, Marco Aurélio. Publicado no DJ, em 09-10-2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia>>.

BROWNING, E. K.; ZUPAN, M. A. **Microeconomics: Theory & Applications**. US: John Wiley & Sons Inc., 2009. Chapter 2.

COSTA, A. B. **Organização industrial** – mercados contestáveis e políticas públicas. Departamento de Economia: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/decon/publionline/textosdidaticos/Textodid05.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2009.

DINIZ, C. C. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional**. Belo Horizonte: Ed. Nova Economia, v. 19, n. 2, 09/2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512009000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 fev. 2014.

FONSECA, J. B. L. **Direito econômico**, 5. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2005.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: The University of Chicago Press, Fortieth Anniversary Edition, 2002.

GODOY, A. S. M. **Direito e economia**: introdução ao movimento law and economics. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev73/artigos/ArnaldoGodoy_rev73.htm>. Acesso em: 22. abr 2014.

GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

GRAU, E. R. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: Editora RT, 1981.

HAYEK, F. A. **The road to serfdom**. Chicago: Definitive Edition, The University of Chicago Press, 2007.

JUNQUEIRA, H. M. **Direito Tributário** – Coleção Concursos Jurídicos. v. 19. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

LUHMANN, N., **Sistema jurídico y dogmática jurídica** (trad. de Ignacio de Otto Pardo). Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

MANKIWI, N. G. **Introdução à Economia** (tradução Allan Vidigal Hastings). São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MATURANA, H. R. **Cognição, ciência e vida cotidiana**. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

OLIVEIRA, G.; RODAS, J. G. **Direito e economia da concorrência**. São Paulo: Editora Renovar, 2004.

PERES, M. A. F.; JUNIOR, R. G. E. Efeitos Dinâmicos dos Choques Fiscais do Governo Central no PIB do Brasil. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico – IPEA**, v. 39, nº 02, Brasília, ago. 2009. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/1147/1052>>.

PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia**. 5. ed. São Paulo: Pearson, 2005.

PINTO, F. R. **Evasão Fiscal e Estratégia Empresarial: A Percepção de Empresários Brasileiros**. Coimbra: Universidade de Coimbra – Faculdade de Economia, 2008.

RAMOS, E. M. F. **O trabalho de Humberto Maturana e Francisco Varela**. Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Florianópolis. Disponível em: <<http://www.inf.ufsc.br/~a.c.mariani/autopoiese/maturana-edla.html>>. Acesso em: 10 fev 2014.

SAMPAIO FERRAZ JR., T. **Introdução ao estudo do direito**, 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**, 13. ed. rev. São Paulo: Editora Malheiros, 1997.

SOUZA, W. P. A. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 5. ed. São Paulo: LTr, 2003.

WILLIAMSON, P. **The Washington Consensus and the Global Crisis**, Presentation at a conference sponsored by the Johns Hopkins School of Advanced International Studies and the Center for Global Development, New Ideas in Development Finance after the Financial Crisis. April 22, 2009, **Peterson Institute for International Economics**. Disponível em: <<http://www.piie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1194>>. Acesso em: 16 set. 2010.

Uma avaliação de efetividade e eficiência do gasto em educação em municípios brasileiros¹

Johan Hendrik Poker Jr.

Doutorado em Administração pela UPM, Pós-doutorado pelo Centro de Tecnologia de Informação Renato Archer, Professor Doutor da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Coordenador de curso e professor de administração financeira.

Ricardo da Costa Nunes

Mestre em Economia pela UnB, Analista de Finanças e Controle – STN/MF, Gerente da COGER/STN

Selene Peres Nunes

Mestre em Economia pela UnB, Analista de Finanças e Controle – STN/MF, Assessora da COGPP/SPE

Resumo

Este trabalho avalia a efetividade e a eficiência relativa do gasto em educação no Brasil com base na variação do componente de educação da fórmula do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no período entre 2000 e 2010. Pretende-se, assim, contribuir para responder à pergunta: os gastos com educação estão melhorando o nível educacional medido pelo IDH-Educação? A qualidade do gasto em educação é um fator importante para explicar se maiores gastos são capazes de gerar crescimento econômico porque pode aumentar a produtividade da economia. São propostos indicadores para avaliar a efetividade e a eficiência relativa, com o objetivo de desenvolver uma metodologia para a avaliação da qualidade do gasto em educação, oferecendo subsídios para orientar essa política pública tanto no que se refere à alocação total quanto à distribuição do gasto na Federação. Para tanto, a metodologia de fronteira de eficiência estocástica apresentada por Barrios and Schaechter (2008) é adaptada, substituindo-se o índice PISA Score para o gasto em educação pelo IDH-Educação, um indicador nacional similar com dados disponíveis. A efetividade é representada pelo coeficiente dos gastos em educação, em uma análise de regressão múltipla cuja variável dependente é a variação do componente IDH-Educação de cada município. A eficiência é obtida pelo cálculo da diferença percentual entre o valor predito pela análise de regressão e o valor observado da variação do IDH-Educação em cada município. O trabalho conclui que a variação do IDH-Educação no período de 2000 a 2010 pode ser explicada pelo gasto em educação. A análise de fatores intervenientes permite, ainda, inferir a presença de rent-seekers, notadamente nas

capitais com maior presença de conurbação. Além disso, a comparação entre municípios das zonas rural e urbana, bem como entre os municípios com maior e menor IDH-geral, também permite fazer inferências sobre políticas públicas futuras.

Palavras-chave

Efetividade, eficiência relativa, despesa com educação, IDH, crescimento econômico.

Abstract

This paper evaluates the relative effectiveness and efficiency of education spending in Brazil based on the variation of the education component of the formula of the Human Development Index (HDI) in the period between 2000 and 2010. It was intended, therefore, to contribute to answering the question: education spending are improving the educational level measured by the HDI – education? The quality of education spending is an intervenier to explain if higher expenses are able to generate economic development and economic growth factor because it can increase the productivity of the economy. Indicators are proposed to assess the relative effectiveness and efficiency, with the aim of developing a methodology for assessing the quality of education spending, offering support to guide this policy both with regard to the total allocation as the distribution of spending in the Federation. Therefore, the methodology of stochastic efficiency frontier by Barrios and Schaechter (2008) was adapted by replacing the PISA score index for spending on education by the HDI – Education, a similar national indicator with available data in Brazil. The effectiveness is represented by the coefficient of spending on education, in a multiple regression analysis in which the dependent variable is the variation in HDI – Education component of each municipality. Relative efficiency is obtained by calculating the percentage difference between the value predicted by regression analysis and the observed value of the variation in HDI – Education in each county. The paper concludes that the variation in HDI – Education in the period 2000-2010 can be explained by spending on education. Analysis of influencing factors also infer the presence of rent-seekers, especially in capitals with the highest presence of conurbation. Moreover, the comparison between municipalities of urban and rural, and between the municipalities with the highest and lowest HDI – General also allows inferences about future government policy.

Keywords

Quality of expenditure, relative efficiency, expenditure on education, economic development.

1 As opiniões emitidas nessa publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, a opinião das instituições a que estão vinculados.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho propõe-se a avaliar a efetividade e a eficiência relativa do gasto em educação no Brasil, no período entre 2000 e 2010. O objetivo é desenvolver uma metodologia para a avaliação da qualidade do gasto em educação, oferecendo subsídios para orientar essa política pública tanto no que se refere à alocação total quanto à distribuição do gasto na Federação.

No Brasil, o gasto com educação tem crescido significativamente desde a década de 1990. Atualmente, para garantir o padrão mínimo nacional do ensino público, a União deve aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino 18% e os Estados, o Distrito Federal e os municípios 25% da receita líquida dos impostos. Nas esferas estadual e municipal, a receita dos impostos deve ser somada às transferências constitucionais decorrentes da repartição de receita dos impostos previstas nos arts. 153, § 5º, 157, 158 e 159, deduzida a parcela de imposto transferida aos entes das demais esferas a título de repartição de receita.

Não obstante a expressividade dos recursos já utilizados, há propostas para elevação desse gasto para 10% do PIB, sem que, no entanto, as propostas tenham sido precedidas de uma avaliação de qualidade do gasto, e muito menos de sua sustentabilidade *vis-à-vis* ao crescimento econômico gerado.¹

A ideia de que a despesa com educação seria um fator determinante para explicar endogenamente o crescimento econômico por meio de aumentos de produtividade tem influenciado as políticas públicas em vários países, com o amparo na literatura acadêmica, em especial na Teoria do Capital Humano, que chamou a atenção para uma associação positiva entre o capital humano, crescimento e desenvolvimento econômico. A hipótese teórica inicial, no entanto, assentava-se no argumento de que o aumento de produtividade da economia impulsionado pelos gastos com educação geraria maiores taxas de crescimento econômico, o que faz com que tais gastos não possam ser considerados apenas quantitativamente. Em outras palavras, a qualidade do gasto em educação importa, pois maiores gastos não significam necessariamente aumento de produtividade e podem, ao contrário, afetar, de maneira negativa, a gestão de recursos públicos e, conseqüentemente, a taxa de crescimento econômico, ao causarem crescente endividamento público. Há, portanto, uma relação custo-benefício que precisa ser considerada.

No lado do gasto, a taxa de retorno da educação para o crescimento econômico pode ser um fator preponderante para explicar se maiores gastos em educação são capazes de gerar maior crescimento econômico, o que depende de se saber o quanto a educação é capaz de gerar aumentos de produtividade. Posteriormente, seria preciso

1 O Plano Nacional de Educação, Projeto de Lei n. 8035, de 2010, na forma do Parecer aprovado pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, prevê: “Meta 20: Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.”

considerar, ainda, o lado do financiamento porque, caso a elevação da despesa com educação não gere o impacto desejado no crescimento econômico e seja financiada com endividamento, poderá tornar-se insustentável para as finanças públicas.

A literatura dedicada a pesquisar os impactos do gasto público para o crescimento econômico é extensa e as correntes de pensamento econômico a este respeito se antagonizam a cada novo resultado empírico. Poucas são as pesquisas que saem do impasse relativo às correntes de pensamento econômico e ainda menos frequentes são os estudos que se dedicam a analisar a efetividade e a eficiência dos gastos públicos.

Um dos obstáculos para este tipo de estudo é a determinação de um indicador adequado para cada natureza do gasto público que se pretende estudar. Um exemplo da aplicação de indicador específico foi proposto na pesquisa de Barrios e Schaechter (2008), em que os autores utilizaram o índice PISA Score² para o gasto em educação, obtendo indicadores de efetividade e eficiência.

Neste trabalho, dada a inexistência de uma série suficiente de um indicador nacional similar ao utilizado por Barrios e Schaechter (2008), utilizou-se a variação do componente de Educação da fórmula do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) da Organização das Nações Unidas (ONU). O objetivo do presente estudo é analisar a efetividade e a eficiência do gasto público em educação com base na variação do IDH-Educação em relação aos gastos públicos, entre os anos de 2000 e 2010.

A segunda seção, após esta breve introdução, expõe o referencial teórico que relaciona gasto público e crescimento econômico. Sem a pretensão de solucionar um antagonismo secular, procura-se destacar os efeitos que os investimentos em capital humano – e a capacidade de alcançar os resultados previstos com um custo razoável – podem ter para o crescimento econômico. Na sequência, o *review* abrange os indicadores de eficácia, eficiência e efetividade das ações, bem como a metodologia de avaliação da qualidade do gasto público.

Na terceira seção, apresenta-se a metodologia de fronteira de eficiência estocástica proposta por Barrios e Schaechter (2008), nesta pesquisa aplicada à análise da qualidade do gasto em educação. São propostos indicadores para avaliar a efetividade e a eficiência relativa, com o objetivo de desenvolver uma metodologia para a avaliação da qualidade do gasto em educação, oferecendo subsídios para orientar essa política pública tanto no que se refere à alocação total quanto à distribuição do gasto na Federação.

A quarta seção relata os resultados obtidos com a aplicação da metodologia descrita. A análise de regressão robusta empregada permite inferir que a variação do IDH-Educação, no período de 2000 a 2010, pode ser explicada pelo gasto em

² The Programme for International Student Assessment (PISA) é uma pesquisa internacionalmente padronizada do domínio da leitura, matemática e literatura científica.

educação. A análise de fatores intervenientes permite, ainda, inferir a presença de *rent-seekers*, notadamente nas capitais com maior presença de conurbação. Além disso, a comparação entre municípios das zonas rural e urbana, bem como entre os municípios com maior e menor IDH-geral, também permite fazer inferências sobre políticas públicas futuras.

Por fim, a quinta seção conclui o trabalho e demonstra como, não obstante as dificuldades na obtenção de informações, é possível construir indicadores de efetividade e eficiência relativa do gasto em educação. São analisadas ainda as limitações do trabalho e apresentadas sugestões de continuidade, tendo em vista que, em um momento seguinte, seria importante aferir qual foi a taxa de retorno dos gastos com educação para o crescimento econômico.

2 ASPECTOS TEÓRICOS

2.1 RELAÇÃO ENTRE GASTOS PÚBLICOS E CRESCIMENTO ECONÔMICO

As teorias que procuram explicar a relação entre gastos públicos e crescimento econômico dividem-se em três correntes fundamentais:

- 1) Keynes (1936), que propõe que os investimentos públicos sejam utilizados em momentos de crise para compensar a falta de investimentos privados e, assim, alavancar o crescimento econômico. Subjacente a essa tese, está a ideia de que o efeito multiplicador dos investimentos seria capaz de explicar um maior crescimento;
- 2) A chamada Lei de Wagner, que também propõe que exista uma relação positiva entre gasto público e crescimento econômico, embora com a causalidade invertida, isto é, à medida que a economia crescesse haveria maior demanda por bens públicos, tais como segurança, educação e saúde, o que provocaria um aumento do Estado e dos gastos públicos. Desta forma, os gastos do governo seriam maiores em economias mais desenvolvidas;
- 3) Barro (1990), que recupera a ideia da teoria da equivalência ricardiana para propor que, no longo prazo, o gasto público afetaria negativamente o crescimento econômico, quando fossem considerados os impactos do seu financiamento pelo aumento de dívida ou de carga tributária.

A literatura empírica que relaciona gasto público e crescimento econômico é bastante extensa e, em geral, toma como referência esses três trabalhos seminais, realizando testes econométricos para países específicos ou para conjuntos de países (análises de dados em painel) e adotando diferentes metodologias, preponderando as regressões – Métodos de Mínimos Quadrados Ordinários (OLS) ou Método dos Momentos Generalizado (GMM).

Os resultados, no entanto, são contraditórios. Assim, para a Tailândia, Jiranyakul e Brahmasrene (2007) encontram uma causalidade positiva do gasto público para o crescimento econômico, mas não do crescimento econômico para o gasto público. No caso da Suécia, Sjöberg (2003) investiga essa relação concluindo que o gasto público pode inibir o crescimento econômico. Afonso e Furceri (2008) analisam dados de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia e concluem que o investimento público tem efeito negativo e estatisticamente significativo sobre o crescimento econômico. Ghosh e Gregoriou (2008), analisando dados de 15 países em desenvolvimento por 28 anos, concluem que o gasto corrente tem efeitos positivos sobre o crescimento econômico, enquanto o gasto de capital tem efeitos negativos, ao contrário do que a maioria dos autores indica. Loizides e Vamvoukas (2005) fazem um estudo para a Colômbia e supõem que o gasto público é produtivo e pode contribuir de maneira positiva para a taxa de crescimento econômico, mas, se supera certo nível, sua contribuição se torna negativa. Abu-Bader e Abu-Qarn (2003) investigaram a causalidade entre gasto público-crescimento econômico para o Egito, Israel e Síria em três décadas e encontraram bi-causalidade para o gasto agregado e causalidade negativa do gasto militar para o crescimento e positiva do gasto civil para o crescimento. Donath et al. (2009), em uma análise para a União Monetária Europeia, concentram a análise na relação entre despesas de capital públicas e crescimento econômico, partindo da hipótese de que alguns tipos de gasto estimulam e outros desincentivam o crescimento econômico e sugerindo que externalidades negativas relativas ao financiamento dos gastos (aumento de dívida ou de carga tributária) podem explicar esse resultado e um uso mais eficiente dos recursos públicos.

Os problemas econométricos que podem surgir nesses estudos não são desprezíveis. De um lado, um coeficiente significativo na equação pode ser compatível tanto com a causalidade proposta pela teoria keynesiana como pela Lei de Wagner, ou mesmo com uma causalidade bidirecional entre as duas variáveis. Estudos que aplicaram os testes da causalidade de Granger foram realizados por Ahsan et al. (1992), Bharat et al. (2000), Ghali (1998), entre outros. De outro lado, a busca de relações de longo prazo levou alguns autores a aplicar o teste de cointegração de Johansen como, por exemplo, Loizides e Vamvoukas (2005) ou Abu-Bader e Abu-Qarn (2003).

A Teoria do Capital Humano, desenvolvida por Robert Lucas (1988) e Paul Romer (1990), lançou novas luzes sobre essa questão ao adotar a premissa fundamental de que, além do capital e do trabalho, o capital humano, representado pela qualificação gerada por educação, treinamento e experiência, seria um fator determinante para alavancar o crescimento econômico. Adota-se a hipótese de que o investimento em educação, ao tornar as pessoas mais capazes de produzir bens e serviços e inovações tecnológicas, aumentaria a produtividade da economia. Schultz (1973, p. 55) também chega a reconhecer que “[...] somente quando a instrução aumenta a produtividade e os lucros futuros, poderão ser as contribuições consideradas como um dos fatores do crescimento econômico”.

Uma especificidade do mercado educacional é que “[...] a capacidade produtiva do trabalho é, predominantemente, um meio de produção produzido. Nós produzimos assim, a nós mesmos e, nesse sentido, os recursos são uma consequência dos investimentos entre os quais a instrução é da maior importância” (SCHULTZ, 1973, p. 25). Conforme Ioschpe (2004), quanto maior o investimento em educação, maior tende a ser o número de professores em potencial e de alunos, gerando uma tendência à redução de custos da educação num “círculo virtuoso”.

Outra especificidade do mercado educacional seria a produção de externalidades positivas, gerando benefícios coletivos até maiores que os individuais, inclusive para quem não está inserido no processo educativo, influenciando na renda *per capita*, na expectativa de vida, na mortalidade infantil, e até nas exportações. Assim, o investimento em educação seria capaz de explicar não só o crescimento do PIB, mas também a melhoria do padrão de vida da população em geral.

A partir do desenvolvimento da Teoria do Capital Humano, vários autores passam a concentrar-se na análise da composição do gasto público focando, entre outras variáveis, a educação. Gemmell, Kneller e Sanz (2009), em uma análise dos dados de 17 países da OCDE, no período 1972-2004, concluem que há evidência robusta de que a realocação do gasto total em infraestrutura e educação é positiva para o crescimento de longo prazo. Afonso e Aubyn (2009), em um estudo para países da OCDE em 1970, 1980, 1990 e 2000, concluem que o investimento privado, tanto em termos físicos como de capital humano, são os determinantes mais importantes do crescimento econômico por trabalhador, enquanto o investimento público, embora positivo, nem sempre apresenta um coeficiente estatisticamente significativo. Dao (2012) investiga o impacto do crescimento da participação de despesas públicas no PIB sobre o crescimento econômico utilizando uma amostra de 28 países em desenvolvimento e conclui que o crescimento econômico *per capita* é dependente do crescimento da participação dos gastos públicos em saúde e em educação *per capita* no PIB, do crescimento populacional, do crescimento da participação da despesa em saúde no PIB e da formação bruta de capital no PIB. Awan et al. (2011) analisam o caso do Paquistão, no período 1973-2007, e concluem que as despesas correntes produtivas (conceito que inclui saúde, educação e serviços) e os investimentos públicos determinam o crescimento real *per capita*, enquanto o restante das despesas correntes, consideradas improdutivas, têm um forte efeito negativo sobre o crescimento econômico. Os resultados sugerem, ainda, que as variáveis envolvidas têm relação de equilíbrio de longo prazo e que o aumento do investimento público pode complementar o investimento privado levando ao crescimento econômico.

Barrios e Schaechter (2008) são os que melhor definem os efeitos que a composição e eficiência da despesa pública, notadamente os investimentos em capital humano (educação), podem ter para o crescimento econômico, pois a relação entre a quantidade de gastos e o crescimento depende da capacidade de alcançar os resultados previstos:

Embora tanto o tamanho do setor público como a dívida/déficit possam prejudicar o crescimento, um fator condicionante importante é a composição e eficiência da despesa pública. Tanto a pesquisa teórica como a empírica indicam que o crescimento pode ser incentivado quando a despesa pública é orientada para o investimento. Isto pode ser particularmente relevante para o investimento em capital humano (através de gastos em educação e saúde), o progresso técnico (despesa com P&D) e infraestrutura pública. No entanto, a evidência sugere também que a ligação entre a quantidade de gastos nessas áreas e o crescimento econômico não é automática, mas depende muito da capacidade de alcançar os resultados previstos (por exemplo, o grau de instrução mais elevado, maior investimento privado em P&D) e de superar as falhas de mercado existentes sem criar novas distorções. Assim, uma alta eficiência e efetividade da despesa pública é a chave para maximizar o potencial de gastos do governo e criar espaço fiscal para outras demandas, por exemplo, decorrentes do envelhecimento da população (Tradução livre de Barrios e Schaechter, 2008, p. 7)

Apenas aumentar o nível de gastos com educação pública não parece ser suficiente, embora geralmente se espere que deva favorecer o crescimento, uma vez que a relação empírica entre gastos com educação e desempenho dos alunos é bastante fraca [...] onde não há correlação entre o montante das despesas públicas em educação primária e secundária (no período 2000-2004) e níveis de escolaridade, medida pelos últimos resultados do PISA para os países da UE e da OCDE (23). Assim, um uso mais eficiente dos recursos públicos em educação tornou-se um objetivo fundamental dos formuladores de políticas, em particular, com o objetivo de aumentar a escolaridade e não de economizar em gastos com educação (Tradução livre de Barrios e Schaechter, 2008, p. 18-19).

Se, por um lado, é razoável supor uma associação positiva entre capital humano, crescimento e desenvolvimento econômico, por outro lado, tendo em vista que a hipótese inicial era de aumento de produtividade, os gastos com educação também não podem ser considerados apenas quantitativamente, pois a taxa de retorno da educação para o crescimento econômico pode alterar as conclusões. Além disso, caso a elevação da despesa com educação não gere o impacto desejado no crescimento econômico, poderá tornar-se insustentável para as finanças públicas. Nesse sentido, a qualidade do gasto público importa, pois maiores gastos não significam necessariamente aumento de qualidade e podem, ao contrário, estar afetando de maneira negativa a boa gestão de recursos públicos. Há, portanto, uma relação custo-benefício que precisa ser considerada.

A taxa de retorno da educação para o crescimento econômico dependerá do tipo de gasto e de sua capacidade de solucionar os problemas propostos com um custo razoável. No que se refere ao tipo de gasto, em países em desenvolvimento, o retorno do investimento em educação básica de qualidade tende a ser maior porque, para lidar com a tecnologia existente, a qualificação média pode ser suficiente. A capacidade de solucionar os problemas propostos com um custo razoável, por sua vez, depende da construção de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade das ações.

2.2 QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

Nacionalmente, a qualidade do gasto público foi tratada em vários artigos, como Frasson (2001), Costa e Castanhar (2003), Castro (2006), Rocha e Giuberti (2007), Freitas et al. (2009) e Divino e Silva Junior (2012).

Com base no Manual da Unicef (1990), os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade do gasto público foram assim caracterizados por Costa e Castanhar (2003): (a) eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; (b) eficiência: a menor relação custo-benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa; (c) impacto (ou efetividade): indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais.

Por sua vez, Castro (2006) procura problematizar a questão demonstrando as diferenças de percepção dos autores das áreas de administração e direito. Suas conclusões acabam por priorizar as definições oriundas da área de administração e sugerem ainda que: “Os pressupostos da moderna teoria gerencial podem ser adotados por qualquer governo, seja nos planos federal, estadual ou municipal” (CASTRO, 2006, p. 9).

Rocha e Giuberti (2007) avaliam o impacto da composição do gasto público (defesa, educação, saúde, transporte e comunicação) sobre o crescimento econômico dos Estados brasileiros no período 1986-2003 e concluem que a educação foi a categoria que recebeu a maior parcela de recursos. O gasto com educação afetaria positivamente a taxa de crescimento per capita e seria estatisticamente significativa.

Freitas et al. (2009) investigam a relação entre gastos do governo e crescimento econômico nos nove estados da Região Nordeste, concluindo que as diferentes respostas para políticas fiscais implementadas, tanto contracionistas como expansionistas, podem decorrer do tipo de gasto que o governo reduziu ou ampliou. Divino e Silva Junior (2012) avaliaram o efeito da composição dos gastos públicos (corrente e de capital) sobre o crescimento da renda *per capita* dos municípios brasileiros no período 1991-2000, derivando composições ótimas de gasto público que maximizam o crescimento econômico, conforme a posição do município em relação à linha de pobreza.

De forma correlata, a questão da desigualdade educacional também foi objeto de análise por Barros e Mendonça (1995) e Mendes (2002). Barros e Mendonça (1995) concluíram que poucos países no mundo conseguem atingir níveis de desigualdade educacional como os do Brasil. Os autores citam os resultados obtidos em extensa literatura dedicada a estimar a contribuição das desigualdades educacionais para a desigualdade salarial no Brasil: “Estima-se que, se os diferenciais de salário por nível educacional fossem eliminados, tudo o mais permanecendo constante, a desigualdade salarial no Brasil declinaria de 35 a 50%. [...] A contribuição da educação

é consideravelmente maior do que a contribuição de qualquer forma de segmentação e discriminação ou demais características individuais investigadas (experiência no mercado de trabalho e na empresa).”

Segundo Mendes (2002), no entanto, as transferências intergovernamentais combinadas com um sistema de vinculação bem desenhado permitiriam aprimorar a alocação de recursos federais, como parece ter sido a intenção do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) criado em 1996. A análise de Mendes comprova a eficácia do Fundef na melhoria dos indicadores de qualidade e de quantidade do ensino fundamental, demonstrando que os municípios do Norte e Nordeste com baixos IDH apresentaram melhorias consideráveis depois do Fundef, e os municípios com piores indicadores educacionais apresentaram uma convergência para média nacional, o que teria resultado na redução de desigualdades educacionais.

A questão da metodologia de avaliação da qualidade do gasto público foi tratada por Barrios e Schaechter (2008) e Rocha e Giuberti (2007).

Barrios e Schaechter (2008) comparam três métodos para avaliação da qualidade do gasto público: o Free Disposal Hull (FDH), a Análise de Envoltória de Dados (DEA),³ ambos testes não paramétricos, e a análise de fronteira estocástica. As duas primeiras opções apresentadas pelos autores, a primeira discreta e a segunda contínua, poderiam ser utilizadas para calcular a eficiência do gasto com educação de cada município em relação à dos seus pares. A eficiência seria, então, medida como a distância entre um município e a fronteira de eficiência, definida como uma combinação linear de observações das melhores práticas. Assim, como a eficiência é definida como a possibilidade de obter maior resultado com a mesma despesa, um índice 0,6 indicaria que o mesmo resultado poderia ser gerado com apenas 60% das despesas.

Uma terceira opção apresentada por Barrios e Schaechter (2008) seria estimar a fronteira de eficiência estocástica assumindo uma forma funcional específica. A fronteira de eficiência é estabelecida pelo ajustamento a uma nuvem de dados, sendo o termo residual decomposto em um termo de erro aleatório e um termo de ineficiência.

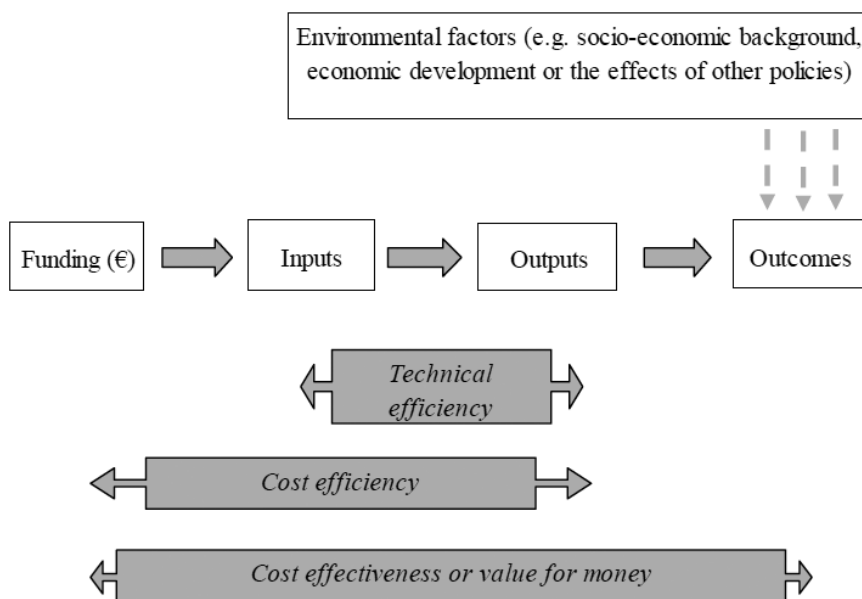
A fronteira de eficiência estocástica baseia-se em pressupostos econométricos fortes e exige um grande número de observações, permitindo os testes estatísticos padrão. As principais vantagens dessa última metodologia relativamente às abordagens não paramétricas tipicamente referem-se a evitar que as estimativas sejam muito sensíveis a erros de medição, valores atípicos e tamanho da amostra. No DEA, visto que cada observação pode determinar um segmento da fronteira de eficiência, os *outliers* podem afetar a eficiência de todos. Do mesmo modo, a omissão de

³ Originalmente definida por Seiford e Thrall (1990).

uma observação relevante poderia levar a uma sobre avaliação global de eficiência. Além disso, um número muito grande de observações poderia fazer com que todos os municípios fossem considerados eficientes.

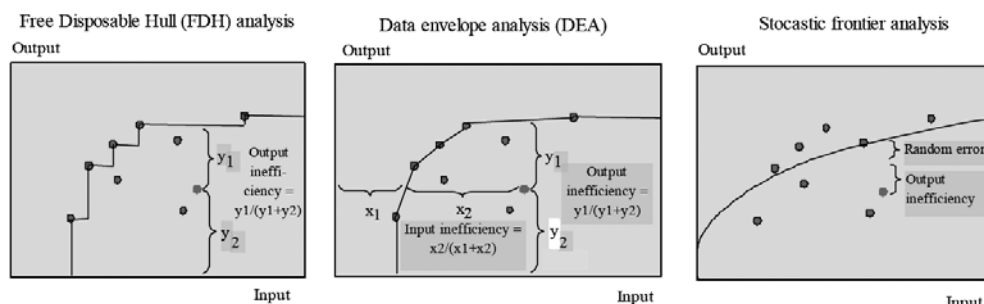
Os conceitos de eficiência e efetividade adotados neste artigo alinham-se aos autores citados anteriormente e a metodologia adotada será a fronteira de eficiência estocástica, apresentadas por Barrios e Schaechter (2008) nas Figuras 1 e 2.

Figura 1 – Os conceitos de eficiência e efetividade



Fonte: Barrios e Schaechter (2008).

Figura 2 – Determinação da fronteira de eficiência



Fonte: Barrios e Schaechter (2008).

Em países federativos como o Brasil, há ainda aspectos relacionados à eficiência do gasto com educação nas diferentes esferas de governo. Conforme estabelece o art. 23, inciso V, da Constituição Federal, a União, os estados e os municípios

possuem competência material comum no que tange ao gasto com educação, podendo atuar, inclusive, em cooperação com vistas ao equilíbrio do desenvolvimento e ao bem-estar em âmbito nacional. Nesse contexto, insere-se a cooperação financeira dos Estados com seus municípios por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB),⁴ bem como da União com os demais entes da Federação, por meio da complementação do FUNDEB,⁵ da distribuição de mais da metade do salário-educação aos estados e municípios⁶ e da realização de transferências voluntárias,⁷ como, por exemplo, os programas de educação mantidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Quanto à competência para realizar os gastos com educação, cabe à União financiar as instituições de ensino públicas federais e garantir a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.⁸ Os municípios, por sua vez, devem atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto os estados têm como prioritários os ensinos fundamental e médio.⁹ Já o Distrito Federal, por acumular competências dos estados e dos municípios, deve atuar na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio com prioridade.

Tendo em vista que as três esferas são responsáveis por parcela significativa do gasto em educação e que o objetivo da política é a equalização de oportunidades educacionais, optou-se por utilizar um recorte territorial, agregando o gasto realizado por cada um dos municípios àquele que a União e os estados realizam em cada município. O conceito de gasto em educação realizado no município, que será utilizado no trabalho, não se confunde com o gasto em educação realizado pelo município. Associa-se, antes, à ideia de que a toda a população reside em algum município e sob essa ótica deve ser avaliada a distribuição de gastos.

Definida a abrangência de dados mais adequada ao contexto federativo, restam, ainda, os desafios relativos à obtenção dos dados. Segundo, Rocha e Giuberti (2007), há duas maneiras de avaliar a qualidade do gasto público e seu impacto sobre o crescimento. A primeira é indireta e consiste em avaliar o resultado dos gastos que teriam um efeito positivo sobre o crescimento (por exemplo, educação) e, então, tentar medir o desempenho do setor público relacionando estas medidas de resultado/produto aos insumos utilizados. A segunda é direta e mediria o impacto do gasto público sobre o crescimento econômico por meio de análise estatística/econométrica ou estudos de caso.

4 CF, art. 60 do ADCT e Lei nº 11.494/2007.

5 CF, art. 60, incisos V e VII, do ADCT.

6 Leis nº 9.424/1996 e nº 9.766/1998.

7 Art. 25 da LC nº 101/2000.

8 CF, art. 211, caput e § 1º.

9 CF, art. 211, § 2º e § 3º.

Para os indicadores de eficácia e eficiência, a primeira alternativa apresentada por Rocha e Giuberti (2007) equivaleria a utilizar as metas físicas do Plano Plurianual (PPA) e compará-las com a execução. Essa alternativa, no entanto, foi abandonada porque não há informação consolidada disponível sobre metas físicas do PPA para União, estados e municípios. Além disso, como a metodologia do PPA não está definida em norma geral, os critérios podem variar entre entes e entre mandatos, dificultando a comparabilidade. Recentemente, a metodologia do PPA Federal 2012-2015 retirou do planejamento as metas físicas, o que também impede a associação entre metas físicas e seus custos e, conseqüentemente, a criação de indicadores de eficiência (NUNES; NUNES, 2013, p. 11)

A segunda alternativa, adotada neste trabalho, também enfrenta o desafio da obtenção dos dados adequados à análise, pois as despesas com educação realizadas nos municípios não estão disponíveis em séries longas para todos os níveis de governo. No caso da União, por exemplo, em virtude da dificuldade encontrada para saber qual é o valor gasto pela União em cada município, utilizou-se como *proxy*, a quantidade de funcionários públicos federais na educação por habitante em 2007. Em razão dessas deficiências de dados, foram utilizadas algumas aproximações, descritas na seção seguinte.

3 METODOLOGIA

Com base nos conceitos de eficiência e efetividade apresentados na seção anterior, cabe agora apresentar a equivalência do conceito para o gasto em educação. Com esse propósito, adotam-se os seguintes conceitos operacionais para a eficiência e efetividade do gasto público, adequados à metodologia de fronteira de eficiência estocástica proposta por Barrios e Schaechter (2008): (a) a efetividade do gasto público é representada pelo coeficiente beta (inclinação) da variável constituída a partir da soma dos gastos públicos empregados em educação, tanto municipais como estaduais, em uma análise de regressão múltipla cuja variável dependente é a variação do componente IDH-Educação de cada município, (b) a eficiência é obtida pelo cálculo da diferença percentual entre o valor predito pela análise de regressão construída a partir da relação entre os gastos e a variação do IDH-Educação e o valor observado da variação do IDH-Educação em cada município.

Optou-se por empregar o índice do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), denominado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), porque o objeto desse estudo é a avaliação da qualidade do gasto, tendo em vista que a relação entre gasto público e crescimento econômico depende da capacidade de alcançar os resultados previstos. Assim, convém destacar que a variável dependente aqui proposta é diferente daquela utilizada nos estudos de gastos públicos mais comumente realizados que investigam a relação entre o gasto público e o desenvolvimento econômico, ou, ainda, procuram determinar o tamanho ótimo da estrutura governamental, como os citados na primeira seção desta pesquisa.

Neste estudo, não se fez uso nem do crescimento econômico, medido pela variação do Produto Interno Bruto (PIB), nem do valor absoluto do índice de desenvolvimento humano como variável dependente. Somente em trabalhos posteriores, será possível utilizar a avaliação da qualidade do gasto, que lança luzes sobre o aumento de produtividade, para investigar a relação entre o gasto público e o crescimento econômico.

A utilização do IDH como variável de resposta em estudos sobre o impacto no desenvolvimento econômico já foi realizada em outros estudos, entre os quais se destacam Yavas (1998) e, mais recentemente, Davies e Quinlivan (2006). Esta alternativa apresenta, ainda, a vantagem de permitir uma inferência mais ampla que extrapola o crescimento econômico e inclui a perspectiva do desenvolvimento (DAVIES; QUINLIVAN, 2006). De acordo com Amartya Sen, um dos responsáveis pela criação do índice, o IDH é [...] a medida mais amplamente aceita de comparação do bem estar internacional". (WALLACE, 2004, p. 5)

O IDH utiliza três componentes: a renda, a longevidade e o nível educacional, expressos nas seguintes equações:

$$\text{Índice de Expectativa de Vida (IEV)} = \frac{\text{Expectativa de vida} - 20}{83,2 - 20} \quad (1)$$

$$\text{Índice de Educação (IE)} = \frac{\sqrt[2]{\text{IAME} \times \text{IAEE}} - 0}{0,951 - 0} \quad (2)$$

$$\text{Índice de Anos Médios de Estudo (IAME)} = \frac{\text{AME} - 0}{13,2 - 0} \quad (3)$$

$$\text{Índice de Anos Esperados de Escolaridade (IAEE)} = \frac{\text{AEE} - 0}{20,6 - 6} \quad (4)$$

$$\text{Índice de Renda (IR)} = \frac{\ln(\text{PIBpc}) - \ln(163)}{\ln(108,211) - \ln(163)} \quad (5)$$

$$\text{IDH} = \sqrt[3]{\text{IEV} \times \text{IE} \times \text{IR}} \quad (6)$$

Desse modo, optou-se por decompor o IDH e utilizar apenas a componente de educação para relacioná-la com o gasto público. A obtenção dos indicadores de efetividade e eficiência, portanto, depende da análise econométrica, empregando a equação (7). Nessa equação, pode-se observar as variáveis apresentadas na Tabela 1, que incluem, além das variáveis independentes, representadas pelo gasto público municipal (GM) e pelo gasto público estadual (GE), e da variável de resposta, representada pela variação do IDH-Educação entre 2000 e 2010, a participação de quatro variáveis intervenientes, cujo propósito na equação é representar fatores alheios ao controle dos gestores públicos municipais e estaduais, porém importantes para a efetividade do gasto.

Tabela 1 – Descrição das variáveis empregadas

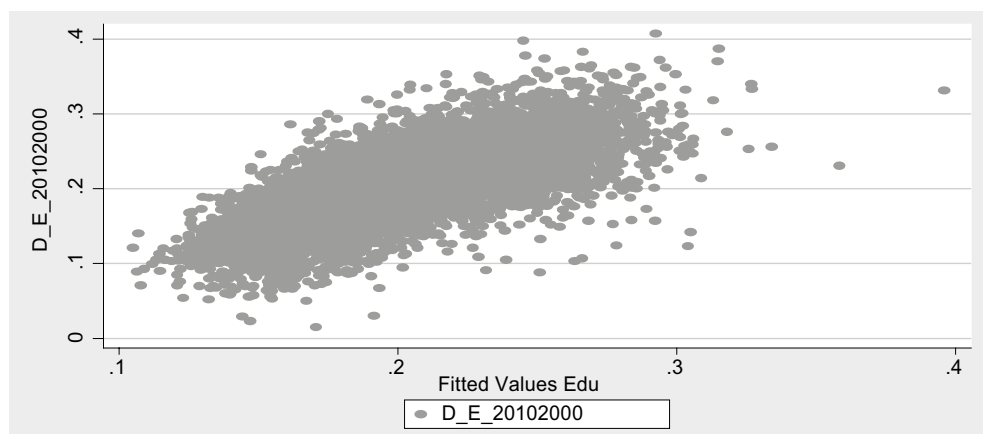
Variável	Descrição	Nome
Dependente	Variação do IDH-Educação entre 2000 e 2010	D_E_2010_2000
Independente	Soma do gasto público municipal em educação entre 2000 e 2009 por habitante em 2000	EduPop
Independente	Soma do gasto público estadual em educação entre 2000 e 2009 por habitante em 2000	EduEstPop
Interveniente	Distância em km entre o município e a capital do estado	DistCapUf
Interveniente	Percentual da população na zona rural dos municípios em 2000	PercPopRural
Interveniente	Quantidade de funcionários públicos federais na educação por habitante em 2007*	EduFedPop
Interveniente	Condições de renda, saúde e educação precedentes aos gastos (IDH geral em 2000)	IDH2000

Fonte: Elaboração dos autores.

$$\Delta IDH_{Edu} = \frac{\sum_{t=2000}^{2009} Gm_t}{Pop_{2000}} + \frac{\sum_{t=2000}^{2009} Ge_t}{Pop_{2000}} + DistCapUF + \frac{PopRural_{2000}}{Pop_{2000}} + \frac{QtdFunFedEdu}{Pop_{2000}} + IDH_{Geral}_{2000} + \varepsilon \quad (7)$$

Contrastando com Rocha e Giuberli (2007), Davies e Quinlivan (2006) e Divino e Silva (2010), a relação entre as variáveis não foi pressuposta como quadrática. Ao contrário, pressupôs-se uma relação linear entre o gasto e a variação do índice, desde que se utilize um indicador para a condição inicial do município, representado pelo IDH do início do período, considerado como uma variável interveniente na equação. Não obstante a utilização da variável proposta, testou-se também o modelo com os gastos quadráticos em lugar da suposição de linearidade associada a um indicador de condição inicial. No entanto, ao testar a colinearidade das variáveis, constatou-se que o valor do índice VIF (Variable Inflation Factor) superava os valores recomendados pela literatura (alcançando valores acima de 15, sendo o valor sugerido inferior a 8).

Figura 3 – Gráfico da relação linear estimada entre o gasto e a variação do IDH-Educação



Fonte: Elaboração dos autores.

Os dados utilizados compreendem um total inicial de 5.592 municípios. No entanto, em razão da ausência de informações completas para alguns municípios, a base utilizada foi de 5.504 municípios. Os 88 municípios excluídos da análise não contavam com relatórios de seus gastos públicos disponíveis para análise. Apesar da perda de informação desses municípios, o estudo ainda pode ser considerado populacional, levando-se em conta a população com informações reportadas.

As fontes de dados utilizadas no estudo foram: para o IDH, o Atlas de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2003); para as despesas com educação nos municípios, realizadas pelos estados e pelos próprios municípios, o *website* do IPEADATA (IPEA, 2013); para as despesas com educação nos municípios, realizadas pela União, o relatório do Ministério da Educação (MEC) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) de 2007, que apresenta dados relativos à quantidade de funcionários. Foi empregado o *software* de análise de dados Stata (2011), em sua versão 12.1, cujos resultados são apresentados na próxima seção.

4 RESULTADOS

4.1 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO GASTO

Utilizando a metodologia descrita na seção anterior, foram desenvolvidas as análises de regressão múltipla considerando, em primeiro lugar, uma análise diagnóstica da base de dados. O primeiro teste realizado foi o teste de heterocedasticidade de Breuch-Pagan. Este teste obteve estatística de 58,2 (valor-p de 0,000), indicando claramente uma forte heterocedasticidade, tratada com a regressão robusta, conforme indicado pela literatura (NETER et al., 1996).

Em seguida, foram analisadas as estatísticas do teste VIF (Variance Inflation Factor) conforme Tabela 2, identificando valores inferiores a 2, cujo valor, conforme Neter et al. (1996) e Hair et al. (1994), corresponde a um valor suficientemente baixo para não configurar problemas de colinearidade (que seriam indicados com estatística superior a 8).

Tabela 2 – Estatística VIF (Variable Inflation Factor)

Variáveis	VIF
IDH-M Total em 2000	1,85
Percentual de pop. Rural	1,57
Gasto Estadual Educação	1,39
Gasto Municipal Educação	1,06
Distância capital do Estado	1,02
Funcionários Fed. Educ.	1,01
Média	1,32

Fonte: Elaboração dos autores.

Como resultados gerais, a análise de regressão robusta empregada alcançou um coeficiente de determinação de 51,7%. A variação do IDH-Educação no período de 2000 a 2010 pode ser explicada pelos fatores listados, mas também por fatores não disponíveis para a construção do estudo, tanto independentes como intervenientes.

Tabela 3 – Coeficientes e significância das variáveis independentes e intervenientes

Variáveis	Coeficiente	Teste-t	Valor-P
Gasto Municipal Educação	0,00000219	5,55	0,000
Gasto Estadual Educação	0,00000498	5,67	0,000
Distância capital do Estado	-0,00000205	-0,55	0,582
Percentual de pop. Rural	-0,01118910	-3,81	0,000
Funcionários Fed. Educ.	0,01272130	0,03	0,973
IDH-M Total em 2000	-0,42566180	-54,88	0,000
Constante	0,41374810	97,43	0,000

Fonte: Elaboração dos autores.

Analisando agora os resultados individuais das variáveis independentes, conforme a Tabela 3, observamos que cada 1 real por habitante gasto em educação pelos municípios brasileiros entre 2000 e 2009 contribuiu para a variação de 0,00000219 do IDH-Educação. Como exemplo ilustrativo, implica dizer que se um município gastou R\$ 1.000,00 por habitante na última década com educação, ele teria potencialmente ampliado seu IDH-Educação em 0,00219 (0,219%).

Por outro lado, cada 1 real gasto por habitante pelos estados brasileiros com educação entre 2000 e 2009 contribuiu para a variação de 0,00000498 do IDH-Educação. Equivale a dizer que R\$ 1.000,00 gastos por habitante pelos governos estaduais resultaram em 0,00498 (0,498%) de aumento no IDH-Educação.

Convém salientar que os gastos, embora discriminados por esferas, não podem ser pressupostos como independentes, uma vez que a efetividade do gasto estadual, centrado na educação básica e média, depende da efetividade do gasto municipal, centrado na educação fundamental e básica. No entanto, o resultado é revelador da condição demográfica no período, onde os investimentos realizados em educação básica e média apresentaram maior efetividade relativa.

Outros resultados interessantes podem ser obtidos ao se considerar as variáveis intervenientes. Como era esperado, municípios com maior IDH-Geral precisam dispor maiores recursos para sustentar seu desenvolvimento obtido. Além disso, municípios com maior distribuição populacional na zona rural perdem efetividade relativa a municípios com maior urbanização. Por outro lado, a presença de funcionários públicos federais, *proxy* dos gastos federais em educação, não se mostrou significativa, assim como tampouco foi significativa a distância dos municípios à capital de seus estados correspondentes.

4.2 ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO GASTO

Para a análise da eficiência do emprego dos recursos pelos municípios brasileiros, foi adotada a análise da eficiência relativamente ao predito pelo modelo de efetividade do gasto em educação. Desta forma, um município que empregue seus recursos exatamente conforme o predito teria eficiência relativa igual a zero, enquanto um município que obtenha eficiência relativa de 15% terá superado nesta proporção o valor de variação do IDH-Educação que seria esperado pelo modelo de efetividade.

Tabela 4 – Trinta municípios com maior eficiência relativa no gasto público em educação, entre 2000 e 2009

Estado	Município	Eficiência Relativa
SC	Maracajá	77,2%
SC	Piratuba	71,4%
RS	Itaara	68,9%
GO	Diorama	68,8%
GO	Ouro Verde de Goiás	65,8%
SC	Santa Rosa de Lima	64,3%
SC	Treviso	64,0%
GO	Barro Alto	63,2%
RS	Lagoa dos Três Cantos	63,0%
SP	Taquaral	62,9%
RS	Montauri	62,6%
GO	Palestina de Goiás	62,5%
CE	Jijoca de Jericoacoara	62,4%
SC	Chapadão do Lageado	62,3%
SC	Garuva	62,0%
SC	Irani	61,3%
MT	Tabaporã	58,8%
RS	Presidente Lucena	57,3%
MG	Guaraciama	56,4%
GO	Ceres	55,4%
TO	Sucupira	53,9%
MG	Bandeira do Sul	53,7%
CE	Sobral	53,2%
SP	Taquarivaí	53,0%
SP	Cândido Rodrigues	53,0%
SC	Braço do Trombudo	52,0%
RS	Barra do Rio Azul	52,0%
MT	Sinop	52,0%
SC	Rio Fortuna	51,9%
TO	Porto Nacional	51,6%

Fonte: Elaboração dos autores.

Os municípios listados na Tabela 4 apresentaram as maiores variações de IDH entre 2000 e 2010 em relação ao valor predito pelo modelo estatístico apresentado previamente. A variação, destacada como eficiência relativa é um indicador que Barrios e Schaechter (2008) denominam de eficiência técnica.

O valor observado deve ser analisado com cuidado, uma vez que a eficiência relativa pode tanto ser decorrente de programas de desenvolvimento bem formulados, como do uso dos serviços públicos desenvolvidos por municípios vizinhos (*rent-seekers*) ou mesmo de fatores não capturados na análise, como o investimento privado e o investimento federal.

Tabela 5 – Eficiência relativa no gasto público em educação, nas capitais estaduais

Estado	Município	Eficiência Relativa
PI	Teresina	36,0%
SC	Florianópolis	31,0%
SE	Aracaju	22,6%
MS	Campo Grande	19,8%
GO	Goiânia	17,0%
AL	Maceió	14,9%
PB	João Pessoa	11,2%
PE	Recife	11,0%
MT	Cuiabá	8,4%
CE	Fortaleza	6,6%
BA	Salvador	5,9%
RN	Natal	0,1%
MG	Belo Horizonte	-0,8%
PR	Curitiba	-1,2%
ES	Vitória	-7,4%
SP	São Paulo	-14,0%
RJ	Rio de Janeiro	-14,3%
RS	Porto Alegre	-21,4%

Fonte: Elaboração dos autores.

Analisando as capitais estaduais, conforme apresentadas na Tabela 5, pode-se observar que as capitais com maior presença de conurbação são as que apresentam pior eficiência relativa, enquanto os municípios com menor população apresentam maior eficiência relativa. A piora na eficiência relativa das capitais com maior conurbação pode ser evidência do uso dos serviços providos por estas cidades pela população das cidades do entorno (*rent-seekers*). Já a maior eficiência relativa das cidades com menor população pode indicar maior capacidade de administrar os recursos quando as dimensões são menores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A principal limitação encontrada neste trabalho refere-se à falta de séries históricas suficientemente longas e com a abrangência federativa adequada. No caso da União, por exemplo, em virtude da dificuldade encontrada para saber qual é o valor gasto pela União em cada município, utilizou-se como *proxy*, a quantidade de funcionários públicos federais na educação por habitante em 2007. A despesa da União com

educação é elevada e a utilização dessa *proxy* pode alterar as conclusões. Assim, recomenda-se que o estudo seja reproduzido quando houver maior disponibilidade de informação. No caso de estados e municípios, a informação na função orçamentária “educação” também pode ser aperfeiçoada se forem identificados os gastos em educação efetivamente realizados em cada município e eliminada a hipótese de duplicidades no cálculo do FUNDEB.

A segunda limitação informacional foi responsável por ter-se abandonado o indicador de eficácia. Esse indicador poderia ser calculado para os municípios, desde que haja metas físicas do Plano Plurianual (PPA) que possam ser comparadas com a execução, mas não permitiria a comparação entre municípios porque não há informação consolidada sobre metas físicas do PPA para União, estados e municípios e os critérios podem variar entre entes e entre mandatos.

A terceira limitação informacional diz respeito ao fato de que foi considerado apenas o gasto público em educação. No entanto, o investimento privado nessa área é elevado e sua distribuição não necessariamente é uniforme no País, o que pode alterar a conclusão relativa à explicação da variação do IDH-Educação com base no gasto público em educação. Mesmo as inferências que se poderiam fazer para o aumento da produtividade na economia podem ser comprometidas se o investimento privado for responsável por parte relevante desse aumento. Recomenda-se, então, que um próximo estudo considere essa variável.

Não obstante as dificuldades na obtenção de informações, o presente trabalho demonstra que é possível construir indicadores de efetividade e eficiência relativa do gasto em educação. A efetividade é representada pelo coeficiente dos gastos em educação, em uma análise de regressão múltipla cuja variável dependente é a variação do componente IDH-Educação de cada município. A eficiência é obtida pelo cálculo da diferença percentual entre o valor predito pela análise de regressão e o valor observado da variação do IDH-Educação em cada município. A presente proposta lança luzes na direção do desenvolvimento de uma metodologia para a avaliação da qualidade do gasto público que poderá, eventualmente, ser expandida para outras áreas do gasto.

A análise de regressão robusta realizada permitiu inferir que a variação do IDH-Educação no período de 2000 a 2010 pode ser explicada pelo gasto em educação, ao menos no que se refere às despesas realizadas por estados e municípios. A análise de fatores intervenientes permitiu, ainda, inferir a presença de *rent-seekers*, notadamente nas capitais com maior presença de conturbação, indicando a necessidade de políticas públicas específicas para evitar esse problema. Entre as opções aventadas, incluem-se a identificação do domicílio dos usuários, a formação de consórcios públicos e a cobrança de taxa pela utilização de serviços de municípios vizinhos.

Além disso, a comparação entre municípios das zonas rural e urbana, bem como entre os municípios com maior e menor IDH-geral, também permitiu fazer

inferências sobre políticas públicas futuras. No primeiro caso, fica claro que há uma ineficiência relativa dos municípios com maior zona rural, indicando a necessidade de políticas públicas específicas como o desenvolvimento do ensino à distância, por exemplo. No segundo caso, como os municípios com maior IDH-Geral precisam dispendir maiores recursos para sustentar o desenvolvimento obtido, talvez seja preciso criar incentivos específicos para municípios maiores.

O trabalho, portanto, oferece subsídios para orientar a política pública de educação tanto no que se refere à alocação total como à distribuição do gasto na Federação. As sugestões de continuidade envolvem, além da superação de limitações informacionais já descritas, o aprofundamento de políticas públicas e a utilização dessa avaliação da qualidade do gasto para aferir qual foi a taxa de retorno dos gastos com educação para o crescimento econômico.

O debate sobre a relação entre gasto público e crescimento econômico poderá beneficiar-se da análise da qualidade do gasto em educação, visto que pode ajudar a sustentar ou a refutar a hipótese teórica inicial de que o aumento dos gastos com educação eleva a produtividade gerando maiores taxas de crescimento econômico. Há uma relação custo-benefício que precisa ser considerada e pode alterar decisivamente os termos desse debate.

REFERÊNCIAS

ABU-BADER, S.; ABU-QARN, A. S. “Government expenditures, military spending and economic growth: causality evidence from Egypt, Israel, and Syria”. **Journal of Policy Modeling**, 25, p. 567-583, North-Holland, 2003.

AFONSO, A.; AUBYN, M. S. “Public and private inputs in aggregate production and growth: a cross country efficiency approach”. In: *The quality of public finances and economic growth: Proceedings to the annual Workshop on public finances* (Brussels, 28 November 2008). BARRIOS, Salvador; PENCH, Lucio; SCHAECHTE, Andrea (Ed.). **Occasional Papers** 45, p. 223-243, European Economy, March 2009.

AFONSO, A.; FURCERI, D. “Government size, composition, volatility and economic growth”. **Working Paper Series** n. 849, European Central Bank, January 2008.

AHSAN, S. M.; KWAN, A. C.; SAHNI, B. S. “Public Expenditure and National Income Causality: Further Evidence on the Role of Omitted Variables”, **Southern Economic Journal** 58(3), p. 623-34, 1992.

ANDRADE, R. **Teoria do Capital Humano e a qualidade da educação nos estados brasileiros**. Trabalho de conclusão de curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, julho de 2010.

AWAN, R. U.; BAHU-UD-DIN-ZAKARIYA; AZID, T.; SHER, F. “Growth Implications of Government Expenditures in Pakistan: An Empirical Analysis”. **Interdisciplinary Journal Of Contemporary Research In Business**, v. 3, n. 3, July 2011, p. 451-471, Institute of Interdisciplinary Business Research, 2011.

BARRIOS, S.; SCHAECHTER, A. “The quality of public finances and economic growth”, **European Economy - Economic Paper** n. 337, Brussels: European Commission, 2008.

BARRO, R. J. “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, **Journal of Political Economy** 98 (October): s103-s25, 1990.

BARROS, R. P. de; MENDONÇA, R. S. P. de. “Os determinantes da desigualdade no Brasil”. **Texto para Discussão** n. 377. Rio de Janeiro: Ipea, 1995.

BHARAT, K.; PANIK, M.; WAHAB, M. “Government expenditure and economic growth: Evidence from G7 countries”. **Applied Economics**, 32, p. 1059-1068, 2000.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 3 ago. 2012.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 3 ago. 2012.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm>. Acesso em: 3 ago. 2012.

_____. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm>. Acesso em: 3 ago. 2012.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. PPA 2012-2015 Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 15 nov. 2013.

CASTRO, R. B. de. “Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública”. In: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração-ANPAD (Org). **Anais do XXX Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação**. Salvador/BA, 2006.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. “Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos”. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 37(5), p. 969-92, set./out. 2003.

DAO, M. Q. “Government expenditure and growth in developing countries”. **Progress in Development Studies** 12, 1, p. 77-82, SAGE Publications, 2012.

DAVIES, A.; QUINLIVAN, G. “A Panel Data Analysis of the Impact of Trade on Human Development”, **Journal of Socioeconomics**, 35(5), p. 868-876, 2006.

DIVINO, J. A.; SILVA JUNIOR, R. L. S. da. “Composição dos Gastos Públicos e Crescimento Econômico dos Municípios Brasileiros”. In: Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (ANPEC), v. 13, p. 507-528, 2012.

DONATH, L.; MILOS, M. C.; MILOS, L. R. “Public investment and economic growth in the European Union member states”. In: Munich Personal RePEc Archive (MPRA) Paper n. 12954, posted 23. January 2009.

FABRINO, R. J. G. **Gasto orçamentário em educação básica no Brasil: do planejamento (intenções e meios) aos resultados – análise de correlação e causalidade em série temporal (1995-2009)**. Dissertação de Mestrado Profissional em Administração. Universidade de Brasília, julho de 2011.

FRASSON, I. **Crerios de eficiência, eficácia e efetividade adotados pelos avaliadores de instituições não-governamentais financiadoras de projetos sociais**. Dissertação de mestrado do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. Florianópolis: UFSC, 2001.

FREITAS, U. R. P.; CASTRO NETO, A. A. de; LÔU, I. C. “Relação entre Gastos Públicos e Crescimento Econômico: uma análise com dados em painel para o Nordeste”. **Conj. & Planej.**, Salvador, n.162, p. 50-57, jan./mar., 2009.

GEMMELL, N.; KNELLER, R.; SANZ, I. “The composition of government expenditure and economic growth: some evidence from OECD countries”. In: *The quality of public finances and economic growth: Proceedings to the annual Workshop on public finances (Brussels, 28 November 2008)*, editado por Salvador Barrios, Lucio Pench e Andrea Schaechte, **Occasional Papers 45**, European Economy, p.17-46, March 2009.

GHALI, K. “Government size and economic growth: Evidence from a multivariate cointegration analysis”. **Applied Economic**, 31, p. 975-987, 1998.

GHOSH, S.; GREGORIOU, A. “The composition of government spending and growth: is current or capital spending better?” **Oxford Economic Papers** 60, p. 484-516, Oxford University Press, 2008.

HAIR, J. F.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R.L.; BLACK, W.C. **Multivariate data analysis with readings**. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1995. 745p.

HIGGS, R. “Eighteen Problematic Propositions in the Analysis of the Growth of Government”. **The Review of Austrian Economics**, v.5, n.1, p. 3-40, 1991.

IOSCHPE, G. **A ignorância custa um mundo: o valor da educação no desenvolvimento do Brasil**. São Paulo: Francis, 2004. 324p.

JIRANYAKUL, K.; BRAHMASRENE, T. “The relationship between government expenditures and economic growth”. **Journal of Economics and Economic Education Research**, Volume 8, n. 1, p. 93, 2007.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**, London: Macmillan, 1936 (reprinted 2007).

LOIZIDES, J.; VAMVOUKAS, G. “Government expenditure and economic growth: evidence from trivariate causality testing”. **Journal of Applied Economics**, Vol. VIII, n. 1, p.125-152, May 2005.

LUCAS, R. E. “On the mechanics of economic development”. **Journal of Monetary Economics**, Amsterdam, v. 22, p. 342, 1988.

MARTINS, L. **Diretrizes para a elaboração de indicadores de custos no Governo Federal**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

MENDES, M. J. “A Eficácia da Vinculação de Recursos no Federalismo Brasileiro: O Caso do FUNDEF”. In: **VII Prêmio Tesouro Nacional – 2002**. Brasília: ESAF, 2002. 70 p.

MITCHELL, D. J. “The Impact of Government Spending on Economic Growth”. **The Executive Summary Backgrounder**, n. 1831, Heritage Foundation, March 31, 2005.

NETER, J.; KUTNER, M. H.; NACHTSHEIM, C. J.; WASSERMAN, W. **Applied Linear Statistical Models**. 4th ed. Chicago: Irwin; 1996.

NUNES, S. P. P.; NUNES, R. da C. “Avaliação de desempenho das Instituições Federais de Ensino Superior: um ensaio sobre a integração das informações para a construção de indicadores de qualidade do gasto público”. 46ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Ciencias Económicas, 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD): Relatório de Desenvolvimento Humano 2013 – Ascensão do Sul: progresso humano num mundo diversificado (14 de março de 2013). Acesso em: 15 mar. 2013.

ROCHA, F.; GIUBERLI, A. C. (2007), “Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros”, **Economia Aplicada**, v. 11, n. 4.

ROMER, P. M. “Endogenous technological change”. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 98, n. 5, p. 71-99, 1990.

SCHULTZ, T. W. **O Valor Econômico da Educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SEIFORD, L. M.; THRALL, R. M. Recent developments in DEA. The mathematical programming approach to frontier analysis. **Journal of Econometrics** 46, p. 7-38, 1990.

SJÖBERG, P. **Government expenditures effect on economic growth: the case of Sweden 1960-2001**. Bachelor’s Thesis, Social Science and Business Administration Programmes, Economics Programme, Department of Business Administration and Social Sciences/Division of Economics: Luleå University of Technology, 2003, p. 130 SHU.

SOUZA JÚNIOR, C. V. N. de; GASPARINI, C. E. “Análise da Equidade e da Eficiência dos Estados no Contexto do Federalismo Fiscal Brasileiro”. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 803-832, out.-dez. 2006.

STATACORP. Stata Statistical Software: Release 12. **College Station, TX: StataCorp LP**.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990/2011.

WALLACE, L. "People in Economics". **Finance & Development**, v. 41, n. 3, p. 4-5, 2004.

YAVAS, A. "Does too much government investment retard the economic development of a country?". **Journal of Economic Studies**, 25 (4), p. 296-30, 1998.

ANEXO 1

Eficiência do Gasto em Educação e Saúde

Este anexo está disponível em PDF no *link*:

https://portalgestao.esaf.fazenda.gov.br/a_esaf/biblioteca/cadernos-de-financas-publicas

