



Cadernos de Finanças Públicas

Número 15

Dezembro 2015

A facilitação comercial e o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA): histórico e lacunas

Luiz Henrique Travassos Machado
Eduardo Souza Navarro Bezerra
Cristiano Morini

Compras públicas no governo federal brasileiro: uma proposta de modelo de compras para itens padronizáveis

Mário Augusto Gouvêa de Almeida
Saulo Fabiano Amâncio-Vieira
Klícia Maria Silva Guimarães
Bruno Ferreira Frascarolli
Mirelle Cristina de Abreu Quintela

Contribuição à crítica da concepção dominante da regulação da atividade econômica pela ótica de Jean Tirole

Marco Antônio Ribeiro Tura

Desintermediação tributária e utilização do IPTU para projetos de inclusão social: ensaio de utopia fiscal

Paulo Rodolfo Ogliari

Diagnóstico sobre práticas institucionalizadas de participação social nas agências reguladoras brasileiras

Homero Chiaraba Gouveia
Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão

Governança pública na gestão fazendária: uma análise do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) sob a ótica do Worldwide Governance Indicators (WGI)

Maurício Brilhante de Mendonça
Líria Kédina Cimar de Souza e Moraes
Alexandra da Silva Vieira

Metas fiscais: ferramenta de planejamento pelos estados brasileiros?

Alex Fabiane Teixeira
Ricardo Rocha de Azevedo

Operador econômico autorizado: benefícios e limites no contexto do comércio exterior do Brasil

Leonidas Quadros da Paixão
Paulo Roberto do Amaral Ferreira
David Pedroso Corrêa
Cristiano Morini

Reflexões sobre as novas outorgas no setor ferroviário no Brasil

Carlos Eduardo Vêras Neves
Danilo Vieira Vilela

Sistema Único de Assistência Social (Suas): um olhar sobre a estrutura de implementação, de seu financiamento e os saldos financeiros nos municípios brasileiros

Bruno Cabral França
Jaime Crozatti

Tributação pigouviana: meta-análise dos potenciais impactos econômicos no Brasil

Edson Rodrigo Toledo Neto

Cadernos de Finanças Públicas

Número 15

Dezembro 2015

ISSN 1806-8944

Cad. Fin. Públ.	Brasília	n. 145	p. 5-276	dez. 2015
-----------------	----------	--------	----------	-----------

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

Danúzia Queiroz

Fabiano Gama

Patrícia Jacob

Editoração eletrônica e capa

Alessandro Mendes Ribeiro

Cadernos de finanças públicas / Escola de Administração
Fazendária. – n. 15 (dez. 2015). – 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 facilitação comercial e o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA): histórico e lacunas.....5
Luiz Henrique Travassos Machado
Eduardo Souza Navarro Bezerra
Cristiano Morini
2. Compras públicas no governo federal brasileiro: uma proposta de modelo de compras para itens padronizáveis 33
Mario Augusto Gouvêa de Almeida
Saulo Fabiano Amâncio-Vieira
Klicia Maria Silva Guimarães
Bruno Ferreira Frascarolli
Mirelle Cristina de Abreu Quintela
3. Contribuição à crítica da concepção dominante da regulação da atividade econômica pela ótica de Jean Tirole..... 69
Marco Antônio Ribeiro Tura
4. Desintermediação tributária e utilização do IPTU para projetos de inclusão social: ensaio de utopia fiscal 87
Paulo Rodolfo Ogliari
5. Diagnóstico sobre práticas institucionalizadas de participação social nas agências reguladoras brasileiras..... 105
Homero Chiaraba Gouveia
Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão
6. Governança pública na gestão fazendária: uma análise do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) sob a ótica do *Worldwide Governance Indicators* (WGI) 129
Mauricio Brilhante de Mendonça
Líria Kédina Cimar de Souza e Moraes
Alexandra da Silva Vieira

7. Metas fiscais: ferramenta de planejamento pelos estados brasileiros?	151
Alex Fabiane Teixeira	
Ricardo Rocha de Azevedo	
 8. Operador econômico autorizado: benefícios e limites no contexto do comércio exterior do Brasil	 175
Leonidas Quadros da Paixão	
Paulo Roberto do Amaral Ferreira	
David Pedroso Corrêa	
Cristiano Morini	
 9. Reflexões sobre as novas outorgas no setor ferroviário no Brasil	 193
Carlos Eduardo Vêras Neves	
Danilo Vieira Vilela	
 10. Sistema Único de Assistência Social (Suas): um olhar sobre a estrutura de implementação, de seu financiamento e os saldos financeiros nos municípios brasileiros	 225
Bruno Cabral França	
Jaime Crozatti	
 11. Tributação pigouviana: meta-análise dos potenciais impactos econômicos no Brasil.....	 253
Edson Rodrigo Toledo Neto	

A facilitação comercial e o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA): histórico e lacunas

Luiz Henrique Travassos Machado

Auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil.

Eduardo Souza Navarro Bezerra

Advogado em Curitiba/PR.

Cristiano Morini

Professor e pesquisador em matéria aduaneira da Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

operadores portuários ou aeroportuários) possam, de forma inequívoca, perceber benefícios na adesão ao programa de OEA.

Palavras-chave

Facilitação comercial. Aduana. Simplificação. Cumprimento de normas.

Abstract

Although the issue of simplification and facilitation of customs procedures in import and export find legal support for at least three decades in Brazil, the Customs Administration published in December 2014, Normative Instruction (IN) creating the Brazilian program Authorized Economic Operator (AEO), with the objective, among others, to provide greater flexibility and predictability in international trade flows. This article aims to analyze the evolution of facilitation and simplification mechanisms that have been used by the Brazilian authorities, until the AEO phase. In the analysis of the evolution of these mechanisms, we present the customs clearance of history to the stage prior to the implementation of the AEO. Data collection took place via the Access to Information Act, on customs clearance times in import and export as well as volume of customs clearance, from 2001 to 2014. He was then performed analysis of specific legislation on AEO in Brazil. The AEO certification are guided by objective criteria, not confronting the criteria also the current dispatch simplification objectives. As a result, we conclude that the benefits of AEO certification are easily identifiable for importers and exporters. We understand that should be contemplated changes in Normative Instructions governing customs clearance, so that the actors appearing as indirect interest in the order facilitation mechanisms (customs brokers, carriers, freight forwarders, depositories, port or airport operators) could in unequivocally realize benefits in joining the AEO program.

Key Words

Trade facilitation. Customs. Simplification. Compliance.

Resumo

Embora o tema da simplificação ou da facilitação dos procedimentos aduaneiros na importação e na exportação encontrem respaldo legal há, pelo menos, quase três décadas no Brasil, a Receita Federal publicou, em dezembro de 2014, instrução normativa (IN) criando o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado (OEA), com o objetivo, entre outros, de proporcionar maior agilidade e previsibilidade no fluxo de comércio internacional. Este artigo tem por objetivo analisar a evolução dos mecanismos de facilitação e simplificação que vêm sendo empregados pelas autoridades brasileiras, até chegar à fase do OEA. Na análise da evolução desses mecanismos, apresentamos o histórico de desembaraço aduaneiro até a fase anterior à implementação do OEA. A coleta de dados se deu no site que permite consultas relativas à Administração Pública, regulamentadas pela Lei de Acesso à Informação, as quais trataram de: tempos de desembaraço aduaneiro na importação e na exportação; e volume de despachos aduaneiros, para o período de 2001 a 2014. Em seguida, foi realizada análise da legislação específica sobre OEA no Brasil. A certificação OEA está balizada em critérios objetivos, não afrontando aos critérios igualmente objetivos de simplificação do despacho vigentes. Como resultados, avaliamos que os benefícios da certificação OEA estão mais facilmente identificáveis para importadores e exportadores. Entendemos que devem ser contempladas alterações nas instruções normativas que regulamentam o despacho aduaneiro, para que os intervenientes que figuram como indiretamente interessados nos mecanismos de facilitação do despacho (despachantes aduaneiros, transportadores, agentes de carga, depositários,

INTRODUÇÃO

O tema da *facilitação comercial* é um principais tratados pela Organização Mundial do Comércio (OMC), pelo Acordo GATT¹ 1994, no que tange especificamente ao artigo V (respeito à liberdade de trânsito aduaneiro), ao artigo VIII (simplificação e redução de formalidades) e ao artigo X (transparência nas ações governamentais, previstas em procedimentos publicados em normas) (MORINI, 2013).

Outras organizações internacionais também pesquisam e tratam do tema, como a Organização Mundial das Aduanas (OMA). A OMC e a OMA, entre outras, integraram-se em propostas e iniciativas para tratar do *trade-off* entre agilidade versus segurança nos fluxos internacionais de mercadorias.

Com a ameaça terrorista amplificada a partir dos atentados de 2001, o temor de que o fluxo internacional de mercadorias pudesse ser contaminado com ações terroristas provocou iniciativas que pudessem dar respostas ao acentuado fluxo de mercadorias pelas fronteiras e à necessidade de segurança.

Nesse sentido, dentre as iniciativas que surgiram na última década, destaca-se o *Authorized Economic Operator* (Operador Econômico Autorizado), proposto, no âmbito da OMA, como um programa de certificação voluntária dos elos da cadeia de suprimentos internacionais, envolvendo produtores, exportadores, importadores, transportadores, armazéns, despachantes aduaneiros e outros operadores logísticos.

O OEA configura-se como uma iniciativa de facilitação comercial, sem descuidar dos necessários controles e da análise de risco, com o objetivo de contribuir para ambiente previsível, estável e seguro no comércio internacional (MORINI; LEOCE, 2011). No Brasil, o programa de estímulo ao cumprimento voluntário de normas, também chamado *customs compliance*, foi lançado em dezembro de 2014, em sua primeira etapa de implementação. A legislação que trata do assunto é a Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (IN-RFB) nº 1.521, de 4 de dezembro de 2014.

Neste artigo, o objetivo é analisar o tema da facilitação comercial no arcabouço jurídico brasileiro antes da implementação do OEA no Brasil, com enfoque nos tempos de despachos aduaneiros na importação e na exportação, bem assim analisar a instrução normativa que implementou o OEA. Esta análise contribui com sugestões para dirimir dúvidas sobre os reais benefícios de participar do programa OEA. Por ser um tema relativo à legislação recém-implantada no Brasil, não há estudos semelhantes, o que justifica a originalidade da proposta.

A metodologia do trabalho considera um estudo qualitativo, aplicado à realidade brasileira. A coleta de dados se deu por consulta à Receita Federal do Brasil, formalizada via *site* que permite acesso a dados. O direito de obtenção de dados

¹ Sigla inglesa original: General Agreement on Tariffs and Trade, traduzida em português para Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

foi regulamentado pela Lei de Acesso à Informação (LAI). O período de consulta engloba os meses de julho e setembro de 2015. As consultas foram replicadas, em momentos e por solicitantes diferentes, a fim de contraprovar os dados recebidos.

O texto também considera a experiência do OEA nos Estados Unidos da América (EUA) e na União Europeia (EU); trata do controle aduaneiro; da facilitação do despacho aduaneiro no Brasil e no Mercado Comum do Sul (Mercosul); apresenta dados sobre o período 2001 a 2014 que antecede a fase de implementação do OEA no Brasil; bem como analisa os requisitos e critérios para a Certificação OEA, apresentando sugestões de melhorias na percepção dos benefícios para adesão.

1 OEA EM REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS

As entidades empresariais convivem com diversas causas de interrupções, as quais dificultam sobremaneira a manutenção do fluxo internacional de mercadorias, tais como desastres naturais, protecionismo de mercado ou, em muitos casos, dificuldades operacionais e administrativas no controle aduaneiro exercido por cada nação.

Consciente de que as dificuldades operacionais não são oriundas exclusivamente de iniciativas estatais, organizações internacionais² compreenderam que o fomento da velocidade de fluxo de mercadorias não poderia ser tratado como questão puramente pública ou de interesse exclusivamente privado, filiando-se à filosofia de que o caminho para aumentar a velocidade do fluxo de uma forma eficaz em termos de custos sem comprometer a segurança trilha necessariamente a criação e a exploração de sinergias entre os setores público e privado.

A referida sinergia decorre da criação de mecanismos que permitam às aduanas conferir credibilidade aos fatos documentados, não só em relação ao importador e ao exportador, mas perante toda a cadeia de serviços e de logística envolvida na operação de comércio internacional.

É por esse motivo que diversas nações passaram a debater e a implementar programas voluntários de certificação e segurança no fluxo internacional de mercadorias, oferecendo uma verdadeira colaboração público-privada na busca por padrões que permitem atribuir confiança a todos os elos da cadeia. O operador econômico certificado passa a atender a uma série de requisitos de segurança e, em contrapartida, recebe o título de *operador confiável*, passando a usufruir de tratamento diferenciado em termos de análise de risco e velocidade de desembaraço aduaneiro.

Embora a experiência global revele a existência de interesses específicos e dessemelhantes entre os programas (controle de terrorismo, segurança contra o

² Por exemplo, a World Customs Organization (WCO) cujas informações podem ser acessadas em <<http://www.wcoomd.org>> – ou Organização Mundial das Aduanas (OMA).

narcotráfico, controle de perdas por roubos ou simplesmente morosidade de fluxo), a principal preocupação das iniciativas consiste em uma série de critérios voltados a garantir tanto a segurança e a inviolabilidade física das mercadorias quanto a credibilidade nas informações prestadas pelos agentes de mercado (APEC, 2010).

O que se verifica, no entanto, é que, ao se compulsar e se comparar os diversos modelos de programas, o interlocutor observará que, embora exista uma ampla variabilidade no volume de medidas e no nível de detalhes que são exigidos, há uma razoável convergência entre os programas voltados a garantir confiança e inviolabilidade dos seguintes itens (POLNER, 2010):

- a) Gestão de depósito: garantir a segurança das instalações onde a carga é armazenada e manipulada.
- b) Gestão de manuseio da carga: proteger a carga durante todos os passos do transporte.
- c) Gestão de recursos humanos: garantir o treinamento e a confiabilidade de todas as pessoas que lidam direta e indiretamente com as cargas.
- d) Gestão de informação: proteger dados críticos dos negócios e explorar a informação como ferramenta para a detecção de atividades ilegais e prevenir violações de segurança.

Não é sem razão que referidos objetivos constam dos textos normativos que regulamentam os principais programas atualmente em vigor^{3, 4}.

Ao identificar o centro de convergência dos programas mundiais, sobremaneira o norte-americano e o europeu, abre-se campo para facilitar a compatibilização entre os novos programas e, com isso, viabilizar a realização de acordos de reconhecimento mútuo (ARMs) entre os programas de diversas nações.

³ O programa norte-americano, denominado C-TPAT, *Customs-Trade Partnership Against Terrorism* é definido como um “programa voluntário de parceria entre os setores público e privado mediante o qual a aduana norte-americana poderá atribuir nível máximo de segurança mediante a cooperação entre os principais intervenientes no comércio internacional de mercadorias, tais como importadores, transportadores, consolidadores, despachantes aduaneiros e industriais”. Original: “C-TPAT is a voluntary public-private sector partnership program which recognizes that CBP can provide the highest level of cargo security only through close cooperation with the principle stakeholders of the international supply chain such as importers, carriers, consolidators, licensed customs brokers, and manufacturers” (CUSTOMS..., 2014, p. 2). Fez parte da política antiterrorismo e tem por objetivo proteger as fronteiras da entrada de mercadorias ilícitas no país. Informações sobre o programa disponíveis em: <http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/ctpat_brochure.pdf>.

⁴ O programa europeu de Operador Econômico Autorizado, por sua vez, objetiva incrementar a habilidade das aduanas em detectar e lidar com remessas de alto risco, além de incrementar a eficiência do fluxo de mercadorias mediante o aumento da velocidade de desembaraço aduaneiro para aqueles que obtiverem a certificação no programa, que é uniforme para todos os 28 membros da União Europeia. Lei Geral do OEA da Comunidade Europeia. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005R0648:en:HTML>>.

Por meio do ARM, dois ou mais estados passam a reconhecer mutuamente seus programas, acatando as certificações concedidas por cada ente e, conseqüentemente, ampliando a credibilidade aduaneira nas relações entre sujeitos certificados.

Embora não haja notícias de acordos firmados em bloco, a experiência mundial tem se mostrado fértil na produção de ARMs individuais (APEC, 2010). A título exemplificativo, os Estados Unidos possuem ARM com Nova Zelândia, Jordânia, Canadá, Japão e Coreia do Sul.

Considerando que as negociações envolvendo a formalização de ARM mantêm foco na comparabilidade entre os programas, emerge a importância de garantir que o programa brasileiro atenda, respeitando as peculiaridades locais, aos principais critérios empregados nas certificações adotadas pelos principais programas mundiais.

Uma questão sensível ao ARM reside no equacionamento dos efeitos de eventual suspensão ou revogação da certificação de determinado operador. Isso porque as questões de segurança e cumprimento de regras são dinâmicas, enquanto o processo de certificação é estático (observa a situação do candidato no momento da solicitação).

Essa situação conduz à necessidade de adoção de procedimentos de acompanhamento da manutenção dos requisitos de admissão do operador, além de adoção de mecanismos que impulsionem à melhoria contínua, a fim de conferir credibilidade ao certificado ao longo do tempo. É por esse motivo que diversos programas permitem a realização de auditorias ou revalidações periódicas, além de determinar a imposição de penalidades administrativas e pecuniárias àqueles que regredirem nos quesitos apresentados por ocasião da certificação (APEC, 2010).

É possível afirmar, por fim, que as nações que adotaram programas de operadores autorizados experimentaram vantagens operacionais e comerciais. Tais experiências foram registradas em estudo publicado pela *Asia-Pacific Economic Cooperation*, por meio do qual se demonstrou analiticamente as vantagens percebidas por diversos países, as quais convergem invariavelmente para redução ou eliminação do tempo de inspeção aduaneira (APEC, 2010).

Realizando pesquisa quantitativa mediante acesso aos dados de importação e exportação, bem como por aplicação de questionários a 300 companhias certificadas na China e na Coreia do Sul, Lee e Shao (2014) puderam concluir que o nível de satisfação dos usuários é elevado, além de perceber que os tempos de desembaraço médio das companhias certificadas é menor do que o das não certificadas⁵, o que permite concluir que há espaço para melhorias operacionais sensíveis na certificação como operador autorizado na experiência comparada.

⁵ Esta pesquisa concluiu que, no fluxo de importação, os sujeitos certificados desembarçam suas cargas 11,9% mais rapidamente na China, e 78% na Coreia.

Considerando essas experiências internacionais, passamos a analisar o controle aduaneiro no Brasil.

2 CONTROLE ADUANEIRO BRASILEIRO

A política aduaneira é uma forma de intervenção que o Estado exerce sobre as atividades econômicas entre agentes localizados em diferentes países, regidas, em grande parte, por tratados internacionais.

No direito brasileiro, o art. 2376 da Constituição Federal de 1988 exerce papel fundamental nas atividades aduaneiras, servindo de base sobre a qual devem repousar todas as demais normas nessa área.

A partir daí, surge a competência do Ministério da Fazenda, a qual incide sobre tudo que se encontra sujeito ao comércio. Em outras palavras, pode-se dizer que a fiscalização e o controle sobre bens e serviços, quando sujeitos a uma transação entre um agente localizado no território brasileiro e outro, no exterior, estão a cargo desse órgão federal. Falar em controle aduaneiro, dessa forma, não pode tergiversar para o conteúdo vertido no citado artigo, constituindo-se verdadeira expressão do poder de polícia estatal.

O poder de polícia é caracterizado como um poder negativo, 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” (MORINI, 2013, p. 40).

Vemos que a expressão “controle aduaneiro”, na legislação nacional, assume significado abrangente, trilhando na linha de uma *possibilidade de agir* do Estado, sempre que presente, em algum momento, uma operação de importação ou de exportação, visando à aplicação das normas pertinentes a cada situação.

3 UNIVERSALIDADE DO CONTROLE ADUANEIRO

O art. 44⁷ do Decreto-Lei nº 37, de 18 de novembro de 1966, regulamentado pelo art. 543 do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, transcreve um dos princípios do Direito Aduaneiro, segundo o qual toda mercadoria que ingressa no território brasileiro deve submeter-se aos controles prescritos pelo Estado – e o mesmo ocorre

⁶ “Art. 237. A fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda.”

⁷ “Art. 44. Toda mercadoria procedente do exterior por qualquer via, destinada a consumo ou a outro regime, sujeita ou não ao pagamento do imposto, deverá ser submetida a despacho aduaneiro, que será processado com base em declaração apresentada à repartição aduaneira no prazo e na forma prescritos em regulamento.” (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 2.472, de 1º/9/1988).

se o fluxo de comércio for em direção ao exterior, consoante dispõe o art. 8^o do Decreto-Lei nº 1.578, de 11 de outubro de 1977.

Esse é o chamado *princípio da universalidade do controle aduaneiro* (TREVISAN, 2008), que apresenta as seguintes características principais (MACHADO, 2015, p. 257-258):

- a) Independência em face da norma de tributação, por meio da qual a submissão da mercadoria aos controles aduaneiros deve ter lugar mesmo em se tratando de hipótese de suspensão ou de exclusão da exigibilidade do crédito tributário.
- b) Independência da destinação pretendida pelo operador de comércio exterior, em face da qual a definitividade da importação ou da exportação não seria, em tese, elemento suficiente para afastar os controles aduaneiros.
- c) Materialização por meio de um procedimento administrativo próprio, denominado *despacho aduaneiro*.

A *universalidade do controle* nos guia à interpretação de que qualquer medida de flexibilização das normas vigentes sobre os procedimentos aduaneiros não pode ser de tal sorte a anular o próprio controle. Ou seja, a facilitação que eventualmente se busque não pode corresponder a uma “liberação total”, devendo recair somente sobre alguns aspectos dos procedimentos administrativos vigentes, variando, obviamente, de acordo com o contexto em que se insere a política aduaneira.

4 FACILITAÇÃO DO DESPACHO ADUANEIRO

Normas especiais aplicáveis ao despacho aduaneiro encontram-se, atualmente, no art. 52 do Decreto-Lei nº 37/1966⁹, a partir do qual se outorgou ao legislador regulamentar a competência para normatizar a simplificação de procedimentos¹⁰.

O Decreto nº 6.759/2009, que instituiu o vigente Regulamento Aduaneiro, nos seus arts. 578, 579 (*caput*) e 595, rege o tema sem alterações significativas em comparação com os regulamentos de 1985 e de 2002, mantendo a competência regulatória na alçada da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB).

Como se vê, o tema da simplificação ou da facilitação dos procedimentos aduaneiros na importação e na exportação já encontrava respaldo legal há quase meio século e, no plano regulamentar, há pelo menos quase três décadas, não sendo, portanto, novidade na legislação nacional.

⁸ “Art. 8^o. No que couber, aplicar-se-á, subsidiariamente, ao imposto de exportação a legislação relativa ao imposto de importação.”

⁹ O art. 46 desse diploma disciplinava a matéria antes da reforma operada em 1979.

¹⁰ As normas do despacho de importação são aplicáveis, no que for possível, à exportação, nos termos do art. 8^o do Decreto-Lei nº 1.578/1977; art. 596 do Decreto nº 6.759/2009.

4.1 DISCIPLINA LEGAL

O art. 52 do Decreto-Lei nº 37/1966 prescreve (BRASIL, 1966):

Art. 52. O regulamento poderá estabelecer procedimentos para simplificação do despacho aduaneiro.

Parágrafo único. A utilização dos procedimentos de que trata este artigo constituirá tratamento especial que poderá ser extinto, cassado ou suspenso, por conveniência administrativa ou por inobservância das regras estabelecidas.

Não houve preocupação, a princípio, em traçar parâmetros para a simplificação do despacho aduaneiro. Essa competência ficou a cargo do legislador regulamentar, sendo certo que há três situações que podem alterar esse tratamento especial: a extinção, a cassação e a suspensão.

Quanto à extinção, vemos que ela é veiculada por meio de um ato administrativo discricionário, espraiando efeitos sobre todos os destinatários das normas de simplificação, uma vez que incide exatamente sobre tais normas, retirando-as do ordenamento jurídico. Como se trata de uma revogação, é a decisão sobre extinguir, ou não, a medida de facilitação que se encontra no campo da conveniência administrativa.

A cassação, por sua vez, opera efeitos sobre a execução das normas simplificadoras quando o operador de comércio exterior, destinatário delas, não cumpre as prescrições normativas pertinentes, sofrendo, então, uma sanção pelo descumprimento: sua retirada do rol daqueles operadores que usufruem das medidas de facilitação. Nesse caso, entendemos que há de se ter um ato administrativo vinculado que, para aplicar a cassação, deverá seguir os trâmites normativos, com oportunidade ao contraditório e à ampla defesa.

Por fim, a suspensão deverá ser aplicada também por um ato vinculado, na mesma trilha da cassação, mas com efeitos sujeitos a um determinado tempo, após o qual o interessado pode voltar a fruir das medidas facilitadoras. Durante o período de suspensão, deverão ser aplicadas as normas do procedimento comum do despacho aduaneiro.

4.2 DISCIPLINA REGULAMENTAR

Na importação, essa disciplina possui normas nos arts. 578 e 579 (*caput*) do Decreto nº 6.759/2009 (BRASIL, 2009).

Art. 578. A Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá estabelecer procedimentos para simplificação do despacho de importação.

§1º Os procedimentos de que trata o *caput* poderão ser suspensos ou extintos, por conveniência administrativa.

§2º Na hipótese de inobservância das regras estabelecidas para os procedimentos de que trata o *caput*, aplica-se o disposto no art. 735.

O *caput* do art. 578 é muito semelhante ao do art. 52 do Decreto-Lei nº 37/1966. Todavia, o § 1º do art. 578 parece ter sido concebido de forma um pouco diferente, a começar pela omissão da expressão “cassação”.

A “suspensão” e a “extinção”, pelo texto regulamentar, estariam fulcradas em questões de conveniência administrativa, o que levaria à compreensão de que seriam veiculadas por atos discricionários. Linhas atrás, expusemos entendimento em sentido diverso quando à “suspensão”, que estaria sujeita a um ato vinculado.

Trazendo significativa uniformidade no que tange ao processamento e à aplicação de sanções administrativas, o § 2º do art. 578 determinou que a inobservância das regras sobre simplificação do despacho estaria sujeita ao disposto no art. 735 do mesmo decreto, o que outorga mais segurança e previsibilidade aos que usufruem das medidas de facilitação.

Sem embargo da outorga de competência do analisado, a disciplina regulatória da simplificação do despacho de importação encontra balizas no próprio Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 6.759), no seu art. 579, *caput*. Nele, há sinalização clara sobre as linhas que devem ser seguidas pelo legislador infrarregulamentar. Vendo que não haveria qualquer limite à atividade de criação de medidas de facilitação, esse dispositivo regulamentar seria absolutamente desnecessário.

Em outras palavras, podemos dizer que se o art. 578 do Regulamento Aduaneiro for lido como um dispositivo que outorgou competência ampla e ilimitada para medidas de facilitação ao legislador regulatório, sem qualquer parâmetro previamente fixado, não haveria qualquer razão para o Regulamento estabelecer, exatamente, limites à atividade de facilitação. Portanto, a atividade regulatória, quanto às medidas de facilitação, deve escorar-se no conteúdo do *caput* do art. 579 do Decreto nº 6.759/2009, no caso das importações (BRASIL, 2009).

Art. 579. A Secretaria da Receita Federal do Brasil poderá, em ato normativo, autorizar:

I – o início do despacho aduaneiro antes da chegada da mercadoria;

II – a entrega da mercadoria antes de iniciado o despacho; e

III – a adoção de faixas diferenciadas de procedimentos, em que a mercadoria possa ser entregue: a) antes da conferência aduaneira; b) mediante conferência aduaneira feita parcialmente; ou c) somente depois de concluída a conferência aduaneira de toda a carga.

A primeira conclusão que se extrai desse dispositivo é que o Regulamento conferiu nítida preferência por medidas de caráter *objetivo*, sem que a qualidade do operador de comércio exterior tenha alguma influência decisiva para lhe conferir essa ou aquela medida simplificadora.

Há três parâmetros temporais e um procedimental, a saber:

- a) Primeiro parâmetro temporal (art. 579, I): registro da Declaração de Importação antes da chegada da mercadoria proveniente do exterior¹¹.
- b) Segundo parâmetro temporal (art. 579, II): registro da Declaração de Importação após a chegada da mercadoria no território nacional, mas cuja entrega ao importador seja autorizada antes daquele registro¹².
- c) Terceiro parâmetro temporal (art. 579, III, a): entrega da mercadoria importada após o registro da Declaração, mas antes do procedimento de conferência aduaneira. Numa primeira leitura, parece-nos o chamado *canal verde*¹³, no qual a legislação determina que haja um “desembaraço automático”.
- d) Parâmetro essencialmente procedimental (art. 579, III, b): quando a mercadoria pode ser entregue ao importador, da qual a conferência aduaneira é realizada somente em parte. Esse é, segundo entendemos, o *canal amarelo*¹⁴ de parametrização.

Na exportação, os arts. 595 e 596 do Decreto nº 6.759/2009 são os que merecem mais atenção, sendo extensíveis, vale repisar, a esse tipo de operação as normas previstas para o despacho de importação, no que for possível¹⁵ (BRASIL, 2009).

Art. 595. Poderá ser autorizado, em ato normativo da Secretaria da Receita Federal do Brasil:

I – a adoção de procedimentos para simplificação do despacho de exportação; e
II – o embarque da mercadoria ou a sua saída do território aduaneiro antes do registro da declaração de exportação.

Art. 596. Aplicam-se ao despacho de exportação, no que couber, as normas estabelecidas para o despacho de importação.

Embora o art. 595 tenha utilizado a expressão “poderá ser autorizado”, seu inciso I outorgou ao legislador *regulatório* um leque *amplo* de competência, podendo melhor avaliar as medidas de facilitação para o despacho de exportação, diversamente do que se previu para a importação.

Entendemos que não se optou por um rol taxativo de medidas, pelo contrário, a norma infrarregulamentar tem um campo aberto, haja vista o próprio texto vertido nesse inciso: “a adoção de procedimentos para simplificação do despacho de exportação” (BRASIL, 2009). Quanto ao inciso II, revela mero exemplo de simplificação.

¹¹ Art. 15, III, 2ª parte c/c o art. 17 da Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal (IN-SRF) nº 680/2006.

¹² Não encontramos, na legislação específica do despacho aduaneiro de importação, algum dispositivo que se adequasse perfeitamente a essa hipótese.

¹³ Art. 21, I, da IN-SRF nº 680/2006.

¹⁴ Art. 21, II, da IN-SRF nº 680/2006.

¹⁵ O despacho de exportação também conta com o sistema de parametrização verde, laranja e vermelho. O canal laranja equivale ao amarelo, na importação. Constam do art. 15-C, da IN-SRF nº 28, de 27 de abril de 1994.

5 MEDIDAS DE FACILITAÇÃO ADOTADAS PELO MERCOSUL

A Diretriz do Mercosul/CCM nº 32, de 2008, internalizada pelo Decreto nº 6.870, de 4 de junho de 2009 (BRASIL, 2009b), consta como integrante da lista de diplomas que fundamentaram a criação do Programa Brasileiro de OEA. Mais especificamente, referimo-nos ao artigo 22 do Anexo dessa Diretriz, cujo capítulo foi nomeado Controle Aduaneiro para Operadores Beneficiários de Medidas de Facilitação.

O referido dispositivo está dividido em três itens. O primeiro, com a seguinte redação (BRASIL, 2009b): “1. As Administrações Aduaneiras poderão estabelecer medidas de facilitação para operadores que cumpram com requisitos exigidos na legislação aduaneira”.

O *objeto* divisado por esse item refere-se às medidas de facilitação, que pretendem alcançar certos *destinatários*, quais sejam, os “operadores que cumpram com requisitos exigidos na legislação aduaneira” (BRASIL, 2009b).

Sobressai a nítida conclusão de que o referido dispositivo não incluiu requisitos pessoais para que determinado sujeito acesse as medidas de facilitação, limitando-se a outorgar ao legislador aduaneiro o dever de normatizar os critérios objetivos de adesão.

Isso significa que a legislação brasileira, como visto anteriormente, já previa a possibilidade de simplificação das normas sobre o despacho aduaneiro, muito antes da internalização dessa Diretriz do Mercosul no ordenamento jurídico nacional. O critério adotado pelos legisladores, nos planos legal e regulamentar, primou por critérios *objetivos*, estando abertas às medidas de facilitação, portanto, a qualquer importador ou exportador que logrem cumprir referidos objetivos.

No que tange ao objeto desse dispositivo, encontramos no item 2 do artigo 22 da Diretriz do Mercosul/CCM nº 32/2008 o seguinte¹⁶ alguns balizamentos a serem seguidos pelos legisladores de cada parte do Bloco. Mas, vale destacar, são meramente *exemplificativos*, uma vez que encontramos a expressão “poderão incluir”. Assim, podem ser consideradas as seguintes opções de simplificação:

- a) apresentação de documentos simplificados¹⁷;
- b) apresentação de documentos em menor quantidade¹⁸; redução do percentual de verificações; e

¹⁶ “2. As medidas de facilitação poderão incluir a apresentação de documentos simplificados ou em menor quantidade, a redução do percentual de verificações e/ou a maior agilidade no despacho aduaneiro.”

¹⁷ No Brasil, temos a IN-SRF nº 611, de 18 de janeiro de 2006, que institui as declarações simplificadas de importação e de exportação.

¹⁸ A legislação nacional também abrange algumas hipóteses nesse sentido: arts.17, 23, 45 c/c 52, I a III, e 54 da IN-SRF nº 28/1994; arts.32 e 51, da IN-SRF nº 611/2006.

c) maior agilidade no despacho aduaneiro¹⁹.

O item 3²⁰ do artigo 22 da Diretriz nº 32/2008, cita algo que nos parece decorrer da necessidade de manutenção do controle das importações e das exportações.

5.1 PLANOS NORMATIVOS E DE EFICÁCIA DAS MEDIDAS

As medidas de simplificação dividem-se em dois planos: o normativo e o da eficácia. O normativo corresponde à disciplina que rege os procedimentos administrativos de despacho aduaneiro, tanto na importação quanto na exportação.

O da eficácia, por sua vez, relaciona-se à concretização da norma sobre facilitação, tirando-a de sua perspectiva meramente abstrata, podendo atuar sobre dois campos.

Vejam os seguintes exemplos: uma declaração de importação pode ser direcionada para um dos canais de parametrização e, sendo verde ou amarelo, ao que nos parece, entra numa das medidas de simplificação do despacho aduaneiro vigentes. Esses canais estão previstos em normas regulatórias marcadas pela abstração, mas com potencial para aplicação a casos concretos. Todavia, isso somente ocorrerá quando houver efetivos registros de declarações, no ambiente Siscomex, e, com a parametrização, teremos a passagem do plano normativo para o de eficácia.

No que diz respeito aos campos sobre os quais repousa o plano da eficácia das medidas de simplificação, eles podem ser geral ou individual.

Enquanto o geral considera a *totalidade* das declarações registradas num determinado período por *todos* os operadores de comércio exterior, o plano da eficácia *individual* leva em conta somente os registros efetuados por *um único operador*, dentro desse mesmo período.

5.2 ALCANCE DAS MEDIDAS DE FACILITAÇÃO

Com a incorporação da Diretriz Mercosul/CCM nº 32/2008 ao ordenamento jurídico nacional a partir de 4 de junho de 2009, seria possível, em tese, esperar a revogação da legislação brasileira contrária às disposições prescritas naquele ato internacional. Todavia, isso não foi o que ocorreu de fato, pelo contrário, a legislação nacional abraçou algumas medidas *objetivas* tendentes à simplificação do despacho aduaneiro.

No plano *normativo*, as medidas já existentes devem alcançar *qualquer* operador de comércio exterior, sem considerações de caráter pessoal.

¹⁹ Isso parece ser atingido, no Brasil, pelos chamados canais verde e amarelo – ou laranja, na exportação.

²⁰ “3. Previamente à concessão das medidas de facilitação, as Administrações Aduaneiras poderão realizar controles de auditoria nas empresas, sobre: a) a contabilidade, organização interna, sistemas de controle, de fabricação, e outros aspectos relacionados às atividades aduaneiras; b) a capacidade financeira, patrimonial e econômica; c) os antecedentes dos responsáveis legais e os vínculos com outras pessoas físicas ou jurídicas; d) a existência de fato da pessoa jurídica.”

Quanto ao plano de *eficácia individual*, todavia, vemos que há espaço para variações no grau da medida facilitadora, o que promove alterações na legislação, por exemplo, acerca das declarações simplificadas de exportação e de importação²¹, para inclusão dos certificados como o Operador Econômico Autorizado; ou, ainda, o aumento do percentual de declarações submetidas ao canal verde.

Com vistas a afastar eventuais alegações de que o programa OEA teria introduzido critérios *subjetivos* nas medidas de facilitação do despacho aduaneiro, há que se ter em conta a legislação específica sobre esse assunto. Se qualquer operador de comércio exterior pode requisitar sua certificação, sem se deparar com situações que abrangeriam *casos pontuais*, parece-nos que não haveria qualquer mácula. Ou seja, se a certificação OEA está balizada em critérios *objetivos*, não vemos afronta aos critérios igualmente *objetivos* de simplificação do despacho vigentes.

6 PANORAMA DA FACILITAÇÃO PRÉ-OEA

Vistos os fundamentos normativos para criação de mecanismos de facilitação do despacho aduaneiro e que serviram de base para a instituição do Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado, vale a pena analisar a evolução dos sistemas de facilitação que já vêm sendo empregados pelas autoridades brasileiras.

Para tanto, formularam-se algumas consultas²², baseadas na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011²³, conhecida como Lei do Acesso à Informação, com foco nas quantidades de declarações aduaneiras, tanto na importação, quanto na exportação, parametrizadas para um dos canais de conferência, bem assim nos tempos médios gastos nos despachos.

O período pesquisado abrangeu os últimos 15 anos de comércio exterior brasileiro, até a publicação do ato que regula a certificação OEA, compreendido entre janeiro de 2001 e dezembro de 2014. Embora a publicação da IN que regula o tema tenha ocorrido no início de dezembro de 2014, preferiu-se incluir esse mês, seja para completar o ano de 2014, seja porque os efeitos da certificação OEA somente seriam sentidos, ao que nos parece, com mais nitidez a partir de 2015²⁴.

²¹ Ver IN-SRF nº 611/2006.

²² As consultas tiveram os seguintes protocolos: 1685300-5171/2015-19, 1685300-5170/2015-74, 1685300-5175/2015-05, 1685300-5174/2015-52, 1685300-5172/2015-63, 1685300-5173/2015-16, 1685300-5178/2015-31 e 1685300-5180/2015-18.

²³ Regulamentada pelo Decreto nº 7.724/2012.

²⁴ Em pesquisa ao endereço eletrônico da Aduana brasileira (disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/operador-economico-autorizado/empresas-certificadas-oea>>, acessado em 25 ago. 2015, às 8h10), verificou-se que há cinco intervenientes certificados como OEA. Todas as certificações foram deferidas em 10 de dezembro de 2014: Embraer S.A.; DHL Global Forwarding (Brazil) Logistics LTDA.; Aeroportos Brasil – Viracopos S.A.; 3M do Brasil LTDA.; CNH Industrial Latin America LTDA.

6.1 FACILITAÇÃO PRÉ-OEA NA IMPORTAÇÃO

Foram registradas pouco mais de 23,6 milhões de declarações²⁵, o que representa cerca de 58% do total de declarações de importação (DI) em 15 anos, assim distribuídas, por canal de conferência, na última década e meia (números arredondados)²⁶, conforme tabela 1.

Tabela 1: Total de DIs registradas (2001 a 2014)

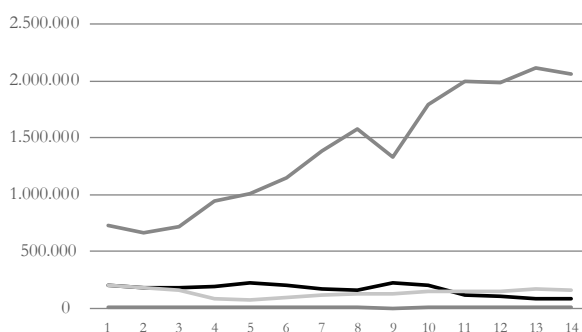
CANAL	DECLARAÇÕES DE IMPORTAÇÃO (DIs)	REPRESENTATIVIDADE ¹
VERDE	19,4 milhões	82,15%
AMARELO	1,9 milhão	8,03%
VERMELHO	2,3 milhões	9,66%
CINZA	36,4 mil	0,15%

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

A toda evidência, há uma predominância de seleções para o canal *verde*, quando o desembaraço é automático, representando o maior grau possível de facilitação no despacho aduaneiro de importação.

Em perspectiva ao longo dos 15 anos pré-OEA, podemos observar a tendência e o número de DIs desde 2000 (gráfico 1).

Gráfico 1 : Quantidade de DIs parametrizadas



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

²⁵ Mais precisamente: 23.657.625. Processo de Consulta nº 1685300-5170/2015-74.

²⁶ Não foram apresentados dados relativos à distribuição das declarações simplificadas de importação (DSIs) pelos diversos canais de conferência, muito menos informações pertinentes ao tempo médio dos despachos, apenas sua totalização por cada um dos anos pesquisados. Assim, tivemos um total, para o período, de 60.216 DSIs. Por essa razão, optou-se por não demonstrar essas informações no corpo do texto principal.

Houve um significativo incremento dos mecanismos de facilitação do despacho de importação no que tange aos canais de conferência. Houve aumento constante da quantidade de declarações desembaraçadas *automaticamente*, em relação aos demais canais, o que nos leva a considerar que, nos últimos 15 anos, havia 82,15% de probabilidade de uma DI ser selecionada para o canal verde.

Relativamente aos tempos de execução²⁷ dos despachos de importação, a tabela 2 expõe o tempo médio de cada um dos canais:

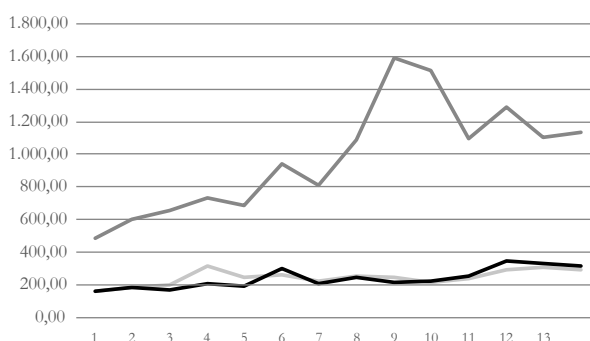
Tabela 2: Tempo médio de desembaraço na importação (por canal)

CANAL	TEMPO MÉDIO (HORAS)	TEMPO MÉDIO (DIAS)
VERDE	15,85	0,66
AMARELO	243,50	10,15
VERMELHO	237,76	9,91
CINZA	979,83	40,83

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

Uma análise da evolução dos tempos médios de duração dos despachos de importação, ao longo dos 15 anos anteriores à instituição do programa OEA no Brasil, aponta que o canal verde não sofreu grande variação, ao passo que os demais mostraram tendência ascendente, sendo mais significativa para o *cinza* (gráfico 2).

Gráfico 2: Tempo médio de desembaraço (por canal, em horas)



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

²⁷ Protocolo de Consulta nº 1685300-5172/2015-63.

6.2 FACILITAÇÃO PRÉ-OEA NA EXPORTAÇÃO

Entre 2001 e 2014, registraram-se cerca de 16,82 milhões de declarações de exportação (DE)²⁸, o que representa 42% do total de declarações aduaneiras, distribuídas por canais de conferência, conforme tabela 3.

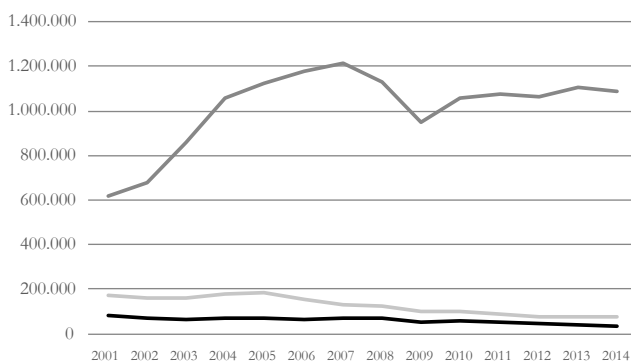
Tabela 3: Total de DEs registradas (2001 a 2014)

CANAL	DECLARAÇÕES DE EXPORTAÇÃO (DEs)	REPRESENTATIVIDADE
VERDE	14,2 milhões	84,45%
LARANJA	1,78 milhão	10,57%
VERMELHO	837,6 mil	4,98%

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

Durante esse período, o canal verde também foi, assim como na importação, predominante, embora com uma tendência ascendente não tão significativa (gráfico 3).

Gráfico 3: Quantidade de DEs parametrizadas



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

Com base nesses dados, também podemos concluir que o canal verde vem sendo sistematicamente utilizado como ferramenta para facilitação do despacho de exportação, sendo que, nos 15 anos abrangidos pela pesquisa, havia cerca de 84,45% de probabilidade de uma declaração ser direcionada para esse canal de conferência.

Quanto ao tempo de execução de cada um dos canais na exportação, a tabela 4 mostra os dados.

²⁸ Não foram apresentados dados relativos a declarações simplificadas de exportação. Os dados sobre os quantitativos de declarações na exportação constaram do Protocolo nº 1685300-5171/2015-19.

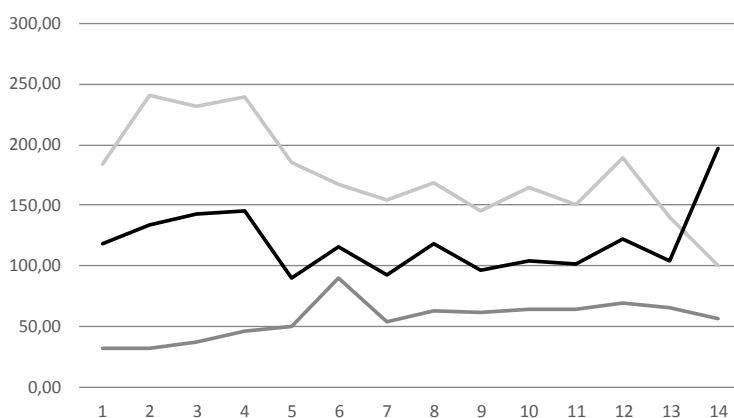
Tabela 4: Tempo médio de desembaraço na exportação (por canal)

CANAL	TEMPO MÉDIO (HORAS)	TEMPO MÉDIO (DIAS)
VERDE	55,84	2,33
LARANJA	175,84	7,33
VERMELHO	119,92	5,00

Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

A evolução do quadro relativo aos tempos médios dos despachos de exportação está representada no gráfico 4. O canal verde apresentou uma leve tendência de alta, sendo notável que o *laranja*, até 2013, representava o canal de conferência com maior tempo para execução.

Gráfico 4: Tempo médio de desembaraço na exportação (em horas)



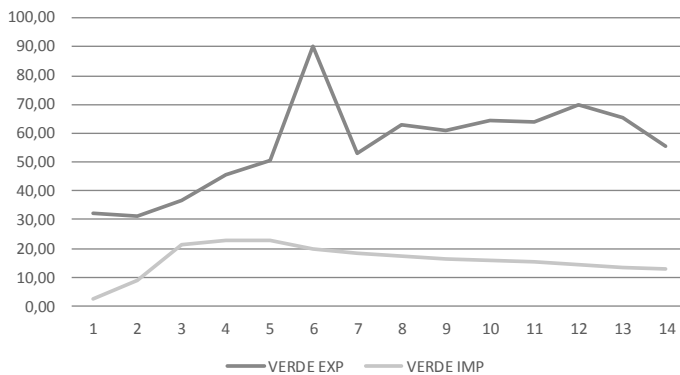
Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

6.3 FACILITAÇÃO PRÉ-OEA: RÁPIDAS COMPARAÇÕES

Um resultado que chama a atenção é a comparação entre os tempos médios dos despachos aduaneiros quando submetidos ao que se conhece como o canal de conferência que veicula o maior grau atualmente possível de facilitação na legislação nacional: o canal verde.

O gráfico 4 apresenta comparação da evolução dos tempos médios, medidos em horas, nos 15 anos antecedentes à instituição do Programa Brasileiro OEA.

Gráfico 5: Tempo médio de desembaraço (em horas *versus* anos)

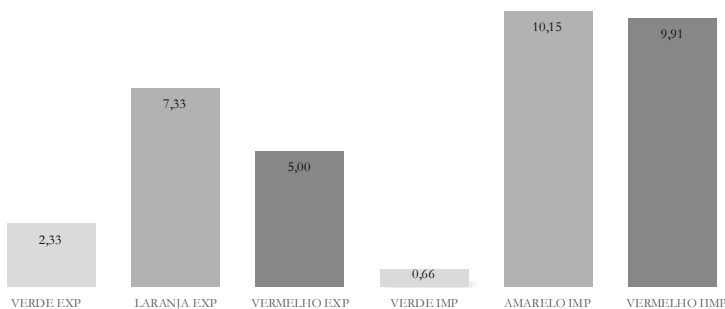


Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

É evidente que as exportações brasileiras levam mais tempo para serem desembaraçadas do que as importações, mesmo que seja automaticamente.

Esse cenário somente se inverte quando analisamos os canais amarelo, laranja e vermelho, conforme pode ser visto no gráfico 6, elaborado com base nos tempos médios dos despachos aduaneiros (em dias).

Gráfico 6: Tempo médio de desembaraço (em dias)



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados da RFB adquiridos em consulta ao site Acesso à Informação, instituído pela LAI.

6.4 FACILITAÇÃO PRÉ-OEA: CONCLUSÃO

Os 15 anos anteriores à instituição do programa brasileiro de OEA já contavam com base normativa suficiente para implementação de mecanismos de facilitação de despacho, tanto na importação quanto na exportação.

Os números inicialmente colhidos são bastante significativos, mostrando que esse tema merece a devida atenção. Afinal, houve 23,6 milhões de operações de importação e 16,82 milhões de exportação.

Em ambos os fluxos do comércio exterior, houve incremento do quantitativo de declarações aduaneiras direcionadas para o tratamento de desembaraço automático – o canal verde. As curvas mostraram-se ascendentes, ocorrido a de importação de forma mais significativa. No período, pelo menos 82% das declarações foram selecionadas para o desembaraço automático. Este trabalho não analisa os casos de não liberação da mercadoria decorrente de outros fatores, mesmo no canal verde, como a interveniência do Ministério da Agricultura, por exemplo.

Ainda no que tange ao canal verde, a evolução do tempo médio dos despachos de importação permaneceu relativamente constante, ao passo que, na exportação, houve um indesejável incremento.

Se, por um lado, os tempos de execução para os canais amarelo e vermelho tiveram pequeno crescimento, com leve decréscimo para o “*laranja*”, por outro, as quantidades de declarações aduaneiras direcionadas para esses canais vêm diminuindo gradativamente.

Os números apresentados em resposta às consultas sinalizam que as ferramentas de facilitação do despacho, no que tange ao grau de profundidade dos procedimentos de fiscalização nos pontos de entrada e de saída de mercadorias do território nacional, estão em franca expansão, o que torna as operações de importação e de exportação cada vez mais fluídas, embora o *verde* na exportação vem-se apresentando mais lento do que o da importação.

O objetivo deste levantamento e discussão até esta seção foi identificar o estágio do tema facilitação comercial e o histórico da liberação automática no Brasil, a fim de entendermos o contexto da criação do programa OEA brasileiro.

7 REQUISITOS E CRITÉRIOS PARA CERTIFICAÇÃO OEA

Vale dizer que os aspectos nomeados neste trabalho como *subjetivos* são de duas categorias: decorrentes de *valoração pessoal do aplicador* da norma, pelo fato de esta abrir ampla margem interpretativa, o que equivale a dizer que a norma não contém todos os elementos necessários para sua imediata aplicação aos casos concretos; ou

decorrentes de *decisão do legislador* para que o dispositivo atinja somente determinadas pessoas, independentemente dos motivos que o levaram a tomar tal entendimento.

Os aspectos *objetivos*, por sua vez, trilham sentido oposto, caracterizando a norma com elementos suficientes para sua subsunção aos casos concretos, o que deixa estreitíssima ou nenhuma margem para interpretação, bem como não se direcionam para tais ou quais pessoas com essas ou aquelas características. Os aspectos *objetivos*, enfim, são de imediata compreensão e podem ser cumpridos por qualquer interessado. Essa questão será retomada adiante.

O legislador regulatório dividiu o processo de certificação como operador econômico autorizado em cinco etapas²⁹: autoavaliação, solicitação, exame de admissibilidade, análise de conformidade e entrega do certificado.

7.1 OEA: CONCEITO NORMATIVO

O legislador regulatório preferiu normatizar o conceito de *operador econômico autorizado* no artigo 1º, § 1º, da IN-RFB nº 1.521/2014 (BRASIL, 2014).

Art. 1º. [...] § 1º. Entende-se por Operador Econômico Autorizado (OEA) o interveniente em operação de comércio exterior envolvido na movimentação internacional de mercadorias a qualquer título que, mediante o cumprimento voluntário dos critérios de segurança aplicados à cadeia logística ou das obrigações tributárias e aduaneiras, conforme a modalidade de certificação, demonstre atendimento aos níveis de conformidade e confiabilidade exigidos pelo Programa Brasileiro de OEA e seja certificado nos termos desta Instrução Normativa.

Ainda na citada IN de 2014³⁰, indicou-se o rol *básico* de pessoas que podem pleitear a certificação como OEA, intitulados, genericamente, de *intervenientes*: o importador ou o exportador; o depositário de mercadoria sob controle aduaneiro; o operador portuário ou aeroportuário; o transportador; o despachante aduaneiro; e o agente de carga. Falamos em “rol básico” porque há possibilidade de se indicarem “outros intervenientes da cadeia logística no fluxo do comércio exterior”³¹ (BRASIL, 2014).

É curioso notar que toda a legislação apontada, que serviu de fundamento para instituição do programa OEA, visa, ao que tudo indica, ao *despacho aduaneiro*. Mas somente o importador e o exportador são os que realmente seriam os intervenientes diretamente beneficiados por medidas facilitadoras. Quanto aos demais, eles poderiam ter tão somente um interesse *indireto*, à medida que poderiam ter maior rotatividade de clientes em função de as mercadorias comercializadas com o exterior serem desembaraçadas de forma mais célere, dentro da ideia da segurança envolvendo toda a cadeia de suprimentos.

²⁹ Art. 10 da Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil (IN-RFB) nº 1.521/2014.

³⁰ Art. 5º (caput) da IN-RFB nº 1.521/2014.

³¹ Art. 5º, parágrafo único, da IN-RFB nº 1.521/2014.

Uma declaração aduaneira que é direcionada para o canal verde, cujo despacho é o que conta com o grau máximo de facilitação, beneficia diretamente o importador ou o exportador. Qualquer outro interveniente no fluxo do comércio exterior poderia figurar como interessado apenas de forma *indireta*.

Como as demais normas pertinentes ao Direito Aduaneiro brasileiro estão hoje postas no ordenamento, um despachante, por exemplo, pelo fato de ser certificado como OEA, não teria qualquer influência nos critérios de parametrização, uma vez que, segundo a legislação de regência³², ao que tudo está a indicar, não considera qualquer característica daquele que figura tão somente na qualidade de *representante* do importador (ou do exportador).

Ademais, se o entendimento provocasse o efeito contrário, ou seja, hipoteticamente, se um despachante aduaneiro certificado como OEA tivesse as Declarações de Importação/Exportação, por ele registradas, uma probabilidade maior de direcionamento para o canal *verde*, em detrimento dos demais despachantes *não certificados*, poderia suscitar mácula ao princípio constitucional da *livre concorrência*³³, já que se teria, em tese, um desequilíbrio no mercado provocado por uma “medida estatal”.

Assim, cremos que devem ser analisadas possíveis alterações nas instruções normativas que regem os despachos aduaneiros, para que os intervenientes que figuram como *indiretamente* interessados nos mecanismos de facilitação do despacho possam, de fato, prever vantagens no programa de certificação.

7.2 REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

Os denominados “requisitos de admissibilidade”³⁴ constituem verdadeiros elementos *filtrantes* dos intervenientes no comércio exterior interessados, sendo considerados como tal “aqueles que tornam o operador apto a participar do processo de certificação no Programa Brasileiro de OEA”³⁵ (BRASIL, 2014).

Embora seja a terceira etapa de todo o processo³⁶, constitui o primeiro momento em que a Aduana inicia a análise do pedido (BRASIL, 2014). Nas duas etapas anteriores – “autoavaliação” e “solicitação” –, as providências estão a cargo exclusivamente do interessado, sem participação ativa de qualquer autoridade aduaneira.

³² IN-SRF nº 28/1994 e IN-RFB nº 680/2006.

³³ Art. 170, IV, da CF/1988.

³⁴ Art. 8º da IN-RFB nº 1.521/2014.

³⁵ Art. 7º, I, da IN-RFB nº 1.521/2014.

³⁶ Art. 10, III, da IN-RFB nº 1.521/2014

Tais requisitos podem ser divididos em três grupos:

- a) Ênfase digital³⁷: estão inseridas aqui as exigências quanto à forma do pedido de certificação, por meio de *dossiê digital de atendimento*³⁸, a constatação de que houve adesão ao *Domicílio Tributário Eletrônico* e ao *Conhecimento de Transporte Eletrônico* (no caso de o peticionante ser transportador), e de que há entrega de *Escrituração Contábil Digital*³⁹.
- b) Lاپso de tempo: o fator tempo está combinado com alguma outra característica, tendo sido previstos quatro prazos diversos: *mais de 24 meses*⁴⁰ – inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica e recolhimento de tributos federais; *mínimo de 24 meses*⁴¹ – atuação como interveniente passível de certificação; *dentro dos últimos 6 meses*⁴² – inexistência de indeferimento a anterior pedido de certificação OEA; *mínimo de 3 anos*⁴³ – prazo de experiência, quando o peticionante for despachante aduaneiro.
- c) Requisitos atemporais: *regularidade fiscal*, quanto aos tributos federais⁴⁴; e *aprovação em exame de qualificação técnica*⁴⁵, para o peticionante que é despachante aduaneiro⁴⁶.

Focando nossa atenção nos aspectos *subjetivos* dos requisitos de admissibilidade, estes são encontrados, essencialmente, no grupo *lapso de tempo*. O primeiro desses aspectos acontece quando a norma requer prazo mínimo de três anos de experiência para o despachante aduaneiro.

Nesse caso, vemos que a aferição da experiência não foi expressamente indicada no dispositivo pertinente. Dessa forma, como isso deve ser interpretado dependerá da *valoração pessoal* daquele que figurar como responsável pela análise do pleito de certificação como OEA.

Também dentro do contexto de *valoração pessoal* do aplicador, como aspecto *subjetivo*, vemos a exceção⁴⁷ feita ao lapso de tempo semestral na hipótese de se ter “justificado a impossibilidade de atendimento dos requisitos ou critérios exigidos pela RFB” (BRASIL, 2014), no curso de análise anterior.

³⁷ Dando cumprimento ao princípio inscrito no art. 2º, XII, da IN-RFB nº 1.521/2014. Esse grupo consta do art. 8º, I, II, III e IX, da mesma Instrução.

³⁸ Seguindo as normas constantes da IN-RFB nº 1.412, de 22 de novembro de 2013.

³⁹ O art. 8º, III, da IN-RFB nº 1.521/2014 parece ter cometido um pequeno equívoco, uma vez que fez alusão à IN-RFB nº 787, de 19 de novembro de 2007. Entretanto, esta IN, específica para disciplinar a Escrituração Contábil Digital, foi revogada pela Instrução nº 1.420, publicada em 20 de dezembro de 2013.

⁴⁰ Art. 8º, V da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁴¹ Art. 8º, VI da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁴² Art. 8º, VII da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁴³ Art. 8º, VIII, 1ª parte, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁴⁴ Art. 8º, IV, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁴⁵ Art. 8º, VIII (segunda parte), da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁴⁶ O referido exame foi instituído pela IN-RFB nº 1.209, de 7 de novembro de 2011.

⁴⁷ Art. 8º, § 3º, da IN-RFB nº 1.521/2014.

Ora, se na análise de pedido anterior de certificação o peticionante comprovou que os critérios ou os requisitos exigidos eram *impossíveis de serem atendidos*, ou o indeferimento não era cabível, ou, se cabível, permanecia o mesmo critério/requisito, a pretensão será novamente indeferida, o que tornaria insubsistente o próprio lapso de seis meses.

Entretanto, o interessante é que o referido dispositivo não tornou claras as situações que poderiam ser consideradas como exigências de *atendimento impossível*, deixando, assim, para o aplicador da IN-RFB nº 1.521/2014, margem para entender se a exceção apontada tem lugar em tal ou qual caso concreto.

7.3 CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE

Os critérios de elegibilidade⁴⁸ constituem a verdadeira análise de *mérito* do programa de certificação OEA, uma vez que “indicam a confiabilidade do operador”⁴⁹, junto com o princípio relativo ao “*trabalho direcionado à gestão de riscos*”⁵⁰.

Os critérios são divididos em dois grupos, que se referem a relações:

- a) Externas: estabelecem um liame entre o *status* das atividades do interveniente interessado na certificação com o Estado. Nesse caso, basta a exigência de se ter um histórico de cumprimento da legislação aduaneira⁵¹.
- b) Internas: correspondem a características do próprio interessado, sem que delas se perceba diretamente alguma relação dele com terceiros. Aqui estão inseridas⁵²: a existência de um *sistema de informática* que faça a gestão de vários tipos de operações do requerente, bem assim que seja passível de auditoria, nos termos preconizados pela RFB – vale dizer que isso não afasta os requisitos de admissibilidade do grupo “ênfase digital” –; a *solvência financeira* hábil para manutenção e aperfeiçoamento das medidas de segurança aplicáveis à atividade exercida pelo interessado na cadeia logística; e a *auditoria de controles internos* realizada periodicamente.

Em relação ao segundo grupo, que se refere a *relações internas*, à exceção da exigência de um *sistema informatizado* – porque este deve ser tal que permita *procedimentos de auditoria em formato estabelecido* pela Receita Federal, o que é um aspecto *objetivo* –, as outras duas parecem levar consigo aspectos *subjetivos*, que dependerão da *valoração pessoal* da autoridade encarregada de analisar o pedido de certificação.

Veja-se que não foi apontada qualquer medida para avaliar o nível *mínimo* de *solvência financeira*, para realizar os objetivos apontados na norma⁵³, muito menos foi indicada a *frequência* temporal para realização das *auditorias internas*⁵⁴.

⁴⁸ Art. 9º, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁴⁹ Art. 7º, II, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁵⁰ Art. 2º, IV, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁵¹ Art. 9º, I, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁵² Art. 9º, II, III e IV, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁵³ Art. 9º, III, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁵⁴ Art. 9º, IV, da IN-RFB nº 1.521/2014.

O grupo de *relações externas*, por sua vez, também não consegue afastar-se de *subjetividades interpretativas*, mesmo com as disposições contidas nos §§ 1º e 2º⁵⁵ do art. 9º da IN-RFB nº 1.521/2014.

Finalmente, ainda vale destacar: a alusão à ocorrência de infrações aduaneiras cometidas de forma *reiterada* ou *não* pode significar, em alguns casos, um afastamento do princípio da proporcionalidade⁵⁶. A *gravidade das infrações*⁵⁷ deve ser dosada com muita prudência, haja vista a existência de previsões na legislação aduaneira que podem ter pouca relação com medidas de indiquem a *confiabilidade* do interveniente no comércio exterior, a exemplo da sanção⁵⁸ prevista no art. 84, II, da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, c/c arts. 69 (*caput*) e 81, IV, da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.

CONCLUSÕES

Após tecer digressões acerca das bases sobre as quais se fundamenta a implementação do programa de OEA brasileiro, expondo, mesmo que brevemente, as iniciativas globais que a precederam, o texto logrou contextualizar o leitor acerca do panorama brasileiro inerente às medidas de simplificação no fluxo administrativo de bens com o exterior.

Nesse panorama, identificou-se que, ainda em sua redação original, o Decreto-Lei nº 37/1966 continha expresso dispositivo autorizando a administração aduaneira a implementar mecanismo de facilitação do fluxo de mercadorias nas aduanas brasileiras (art. 52 do referido diploma).

Foi, no entanto, somente com a superveniência da Diretriz Mercosul/CCM nº 32/2008, internalizada no ordenamento brasileiro pelo Decreto nº 6.870 (BRASIL, 2009b), que o projeto de criação de um programa específico para selecionar operadores confiáveis ganhou concretude.

Foi possível constatar que no suscitado diploma, o qual se coloca como fundamento de validade das normas regulamentares posteriormente editadas, não incluiu requisitos pessoais para a inclusão de sujeitos nos programas de facilitação, limitando-se a outorgar ao legislador aduaneiro o dever de normatizar os critérios objetivos para adesão.

⁵⁵ “§ 1º Será considerado, para fins do disposto no inciso I do *caput*, a ocorrência de infrações, cometidas de forma reiterada ou não, à legislação aduaneira, por parte do requerente e, no caso de pessoa jurídica, pelas pessoas com poder de administração, no período de 3 (três) anos anteriores ao protocolo do requerimento. § 2º Para fins do disposto no inciso I do *caput*, na análise do histórico, serão considerados a natureza e a gravidade das infrações cometidas, os danos que delas provierem e os antecedentes do requerente, bem como medidas corretivas tomadas em relação aos fatos.”

⁵⁶ Art. 2º, VII, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁵⁷ Art. 9º, § 2º, da IN-RFB nº 1.521/2014.

⁵⁸ Sobre essa penalidade, ver MACHADO, Luiz Henrique Travassos. A Multa Aduaneira pelo Erro de Quantificação na Unidade de Medida Estatística. Revista Tributária e de Finanças Públicas. São Paulo: RT, v. 116, p. 265-298, maio-jun. 2014.

Mediante dados obtidos em consulta ao *site* Acesso à Informação, instituído pela Lei de Acesso à Informação, foi possível delinear um substancial panorama da ingerência estatal no fluxo de importação e exportação de mercadorias, subsidiando a conclusão de que a expansão das medidas de facilitação existentes na década e meia pré-OEA; segundo dados levantados, seria capaz de colocar em xeque as vantagens de se tornar um “agente certificado”, haja vista o cenário de esmagadora maioria das operações para o canal *verde*, que implica passagem livre de conferências prévias pela aduana.

Por fim, debruçou-se sobre os requisitos e critérios estabelecidos pelo Programa Brasileiro de OEA. Nesse escopo, descortinou-se o despacho aduaneiro como questão central sobre a qual gravitam as medidas de facilitação. Esse contexto subsidiou a conclusão de que somente o importador e o exportador seriam os sujeitos diretamente beneficiados pelas medidas facilitadoras. Isso é expresso porque os demais intervenientes somente teriam benefícios indiretos. Não parece estar, de forma inequívoca, qualquer facilitação para despachantes aduaneiros, depositários, operadores portuários ou aeroportuários, transportadores e agentes de carga.

É precisamente por esse motivo que se apontou a necessidade de alçar ao debate eventuais alterações regulamentares, para que os intervenientes que figuram como *indiretamente* interessados nos mecanismos de facilitação do despacho possam, de fato, prevejam vantagens no programa de certificação.

Ao final, considerando que a legislação que fundamentou o programa OEA no Brasil, em linha com a diretriz apontada pelo Mercosul, aponta para aspectos objetivos de seleção dos sujeitos certificados, torna-se possível questionar os dispositivos da IN-RFB nº 1.521/2014 nos pontos em que confere grau de subjetividade e discricionariedade à autoridade administrativa para conceder o certificado pleiteado pelos intervenientes, devendo a eles ser deferido acesso ao contraditório e à revisão recursal de eventual primeira decisão denegatória do certificado. Esses pontos levantados nas conclusões deste artigo foram identificados como lacunas da legislação que regulamenta o programa OEA no Brasil.

Como sugestão de trabalhos futuros, sugerimos a avaliação da implementação do programa OEA em distintos operadores, a fim de identificar os efetivos impactos após sua implementação, bem como realizar comparação objetiva com o período anterior à adesão ao programa.

REFERÊNCIAS

APEC. *Authorised Economic Operator Compendium*. Third Committee on Trade and Investment Meeting Sendai, Japan, September 2010.

BRASIL. Decreto nº 37, de 18 de novembro de 1966. Dispõe sobre o imposto de importação, reorganiza os serviços aduaneiros e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 nov. 1966. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0037compilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 fev. 2009, retificado em 17 set. 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6759.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Decreto nº 6.870, de 4 de junho de 2009. Dispõe sobre a vigência de Decisões do Conselho do Mercado Comum, Resolução do Grupo Mercado Comum e de Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 jun. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6870.htm>. Acesso em: 12 ago. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Receita Federal. *Instrução Normativa RFB nº 1.521*, de 4 de dezembro de 2014. Institui o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado e altera a Instrução Normativa SRF nº 248, de 25 de novembro de 2002. Disponível em <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=59000&visao=anotado>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

CUSTOMS Trade Partnership Against Terrorism (C-TPAT). Meeting the Supply Chain Security Challenges of a 21st Century Economy. *US Customs and Border Protection*, January, 2014.

GUTIERREZ, Ximena; HINTSA, Juha. *Voluntary Supply Chain Security Programs: a Systematic Comparison*. École Polytechnique Fédérale de Lausanne. Paper prepared for ILS 2006. In: *The International Conference on Information Systems, Logistics and Supply Chain*. Lyon, France, May 15-17, 2006.

LEE, Chul-Hun; SHAO, Weijian. *Research on AEO and AEO MRA Effects*: by conducting empirical study with TRS Measurement and Survey. 2014.

*A facilitação comercial e o Programa Brasileiro de Operador
Econômico Autorizado (OEA): histórico e lacunas*

MORINI, C. et al. A linha azul no Brasil: diagnóstico e desafios. *Cadernos de Finanças Públicas*. Brasília: Esaf, n. 13, dez. 2013.

MORINI, C.; LEOCE, G. *Logística internacional segura: operador econômico autorizado (OEA) e a gestão de fronteira no século XXI*. São Paulo: Atlas, 2011.

OECD. *Co-operative compliance: a framework: from enhanced relationship to co-operative compliance*. ECD Publishing, 2013.

POLNER, M. Compendium of Authorized Economic Operator (AEO) Programmes. *WCO Research Paper*, n. 8, July 2010.

Compras públicas no governo federal brasileiro: uma proposta de modelo de compras para itens padronizáveis

Autores

Mario Augusto Gouvêa de Almeida

Atua junto à Superintendência de Administração do Ministério da Fazenda (SAMF) em Santa Catarina. Professor adjunto do curso de Administração da Universidade Estadual de Londrina e do Programa de Mestrado em Administração (PPGA/UEL).

Klicia Maria Silva Guimarães

Professora visitante da Faculdade Anhanguera (UNI-Anhanguera). Contadora do Ministério da Fazenda (MF).

Bruno Ferreira Frascaroli

Professora visitante da Faculdade Anhanguera (UNI-Anhanguera). Contadora do Ministério da Fazenda (MF).

Mirelle Cristina de Abreu Quintela

Professora visitante da Faculdade Anhanguera (UNI-Anhanguera). Contadora do Ministério da Fazenda (MF).

Resumo

As compras públicas possuem significativa participação no produto interno bruto (PIB) brasileiro e movimentam bilhões anualmente. Apesar de o governo ser um grande comprador, talvez o maior, ele não consegue ganhos de escala em seus processos de compras. Nesse sentido, a presente pesquisa visa propor um modelo de compras públicas no governo federal brasileiro para itens padronizáveis. Para tanto, procurou-se fazer uma pesquisa bibliográfica descritiva para situar o modelo atual. Na sequência, procurou-se mapear os custos dos processos administrativos de compras existentes no modelo atual, tendo por base uma unidade administrativa do Ministério da Fazenda. Por fim, a presente pesquisa apresenta uma proposta para que a Administração Pública efetue suas compras de materiais padronizados sob uma forma alternativa à atual. Observa-se que a proposta possui potencial para ser implementada, considerando a necessidade do Estado de evoluir para processos administrativos mais racionais e que privilegiam a eficiência na alocação dos recursos.

Palavras-chave

Compras públicas. Governo federal. Eficiência. Gestão pública.

Abstract

PUBLIC PURCHASES IN THE BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT: A PROPOSED PURCHASE MODEL FOR STANDARDIZABLE ITEMS Public purchases have a significant participation in Brazil's GDP with billions in annual turnover. Although the government is a major buyer, perhaps the largest buyer, it does not reach an increase in scale in its purchase processes. In this sense, this research aims to propose a model of public purchases in the Brazilian federal government for standardizable items. Thus, a descriptive bibliographical research was done to locate the current model. Afterwards, the costs of the administrative purchase processes existing in the current model were mapped, being based on an administrative unit of the Ministry of Finance. Finally, this research presents a proposal for the Public Administration to make purchases of standardized materials in an alternative way to the current one. It is observed that the proposal has potential to be implemented, considering the need of the State to evolve to more rational administrative processes that favor efficiency in resources allocation.

Key words

Public purchases. Federal government. Efficiency. Public management.

INTRODUÇÃO

A gestão pública no Brasil vem se desenvolvendo de forma significativa, desde a década de 1990, quando o país passou por importantes reformas de ordem estrutural em sua gestão. Instrumentos normativos como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) iniciaram um processo de melhoria e transparência na gestão pública, contribuindo para a efetiva implementação dos princípios constitucionais da eficiência e da equidade.

Porém deve-se observar que as reformas ocorridas, a partir da década de 1990, com o processo de descentralização da Administração para estados e municípios, também ocasionaram problemas devido à insuficiente capacitação do corpo técnico para gerenciamento dos diversos processos administrativos, entre eles os processos de compras públicas.

No que diz respeito aos volumes financeiros, verifica-se que as compras públicas no Brasil possuem significativa participação na economia do país, já que as mesmas movimentaram, somente em 2014, R\$62,1 bilhões na aquisição de bens e serviços por meio de 196,9 mil processos, levando-se em consideração todas as modalidades de contratação no âmbito da Administração direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2014).

De acordo ainda com Brasil (2014), do total adquirido nesse ano, 56% (R\$34,9 bilhões) foram de bens e 44% (R\$27,2 bilhões) de serviços. As maiores compras, em 2014, levando-se em conta todas as modalidades de aquisição, referem-se ao grupo Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário, que movimentou R\$11,4 bilhões (32,9% das compras de bens). Em relação às contratações de serviços, o grupo Serviços de saúde humana (R\$3,03 bilhões) respondeu por 11,1% dessas contratações e foi o mais contratado.

Entre as diferentes modalidades licitatórias, destaca-se a importância do pregão eletrônico. De acordo com Brasil (2014), verificou-se que o pregão eletrônico respondeu por 59,7% das compras governamentais, com um gasto de R\$37,08 bilhões. Comparando-se com outras modalidades licitatórias, o pregão foi responsável por 91,1% dos gastos em aquisições.

Ainda que sejam inegáveis os ganhos em termos de economia financeira e transparência processual, a partir da adoção do pregão eletrônico, persistem críticas consistentes ao atual modelo brasileiro de compras. Nesse sentido, Fiuza e Medeiros (2013) elencaram as seguintes deficiências processuais das compras públicas:

- Apego ao rito processual em detrimento a um processo de compras mais vantajoso e isonômico na Administração Pública.
- Procedimentos muito formais e burocráticos para fornecedores (MPOG, 2007 apud FIUZA; MEDEIROS, 2013).
- Inadequados procedimentos para um básico planejamento de compras como: controle de estoques e levantamento de preços de mercado (BANCO MUNDIAL, 2004 apud FIUZA; MEDEIROS, 2013).
- Elevados prazos de duração dos certames (prazos mínimos e máximos dos diferentes eventos).
- Excesso de possibilidades de recursos administrativos.

- Necessidade de adoção de um sistema de pontuação para qualificação técnica, ou seja, premiar adequadamente o relacionamento passado.
- Necessidade de uma satisfatória especificação dos bens e/ou serviços que constam no objeto da licitação.

Sistema de compras descentralizado e fragmentado – cada órgão acaba por ter seu setor de compras (FIUZA; MEDEIROS, 2013).

Fiuza e Medeiros (2013) destacam também que, apesar dos avanços nas compras públicas no Brasil, se faz necessário melhorar a parte de normatização, que foca muito nas questões formalistas. Deve-se também melhorar a agregação das compras e reduzir a vulnerabilidade à corrupção. Da mesma forma, o arcabouço normativo mostra-se inadequado para as atuais demandas da sociedade no que tange à celeridade dos processos administrativos relacionados às compras, bem como para o efetivo controle social.

Dessa forma, procurando repensar o modelo atual para além dos limites da presente legislação, apresenta-se a motivação desta pesquisa ou como alertam Fiuza e Medeiros (2013, p.5), ao explanarem acerca da reforma da Lei 8.666/1993:

O legislador precisa ser tão ou mais ambicioso na presente reforma; *é preciso pensar “fora da caixa”*. A ênfase da legislação de compras sempre se ateu aos procedimentos de formulação de editais, à contratação e ao objeto contratado. Os focos deveriam ser outros: quais são os resultados esperados com a contratação? Quais são os objetivos do comprador? Quais são as condições de mercado para se comprar o que se pretende?

Assim, a presente pesquisa visa propor um modelo de compras públicas no governo federal brasileiro para itens padronizáveis. Formularam-se, ainda, os seguintes objetivos específicos: *i)* identificar o arcabouço normativo referente às compras públicas no Brasil; e *ii)* levantar os custos dos processos de compras em uma unidade administrativa descentralizada do governo federal.

1 ARCABOUÇO NORMATIVO DAS LICITAÇÕES NO BRASIL

Segundo Motta (2010), a divisão conceitual do processo de compras pode ser segmentada em: planejamento da aquisição, seleção de fornecedores e gestão de contratos.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), o procedimento licitatório pode ser dividido em duas fases: interna e externa. Na primeira delas, a fase interna coincide com o planejamento da aquisição. A fase externa, que tem início com a divulgação do ato convocatório e vai até a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação dos serviços, tem como ápice o momento de seleção de fornecedores. A terceira fase, gestão de contratos, é uma das dimensões

mais promissoras em termos de aperfeiçoamento do gasto público, conforme citado por Vieira et al. (2006, p. 109) citado por Motta (2010).

A busca por níveis mais elevados da despesa pública no Brasil deverá passar por uma revisão detalhada de cada uma das fases citadas acima. Nesse momento, esta pesquisa foca-se nas duas primeiras fases, ou seja, planejamento da compra e seleção dos fornecedores.

O processo licitatório é o procedimento formal da Administração Pública para realizar contratações, sendo que o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 assim o descreve:

Destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Com relação ao arcabouço legal, fizemos a seguinte organização didática.

Quadro 1: Arcabouço normativa das compras públicas no governo federal

Lei/decreto	Objeto
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994	Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências.
Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998	Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobrás) e de suas subsidiárias e dá outras providências.
Lei nº 9.854, de 27 de outubro de 1999	Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002	Institui, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

*Compras públicas no governo federal brasileiro: uma proposta de modelo
de compras para itens padronizáveis*

Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997	Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.
Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997	Regulamenta o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional.
Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000	Aprova o regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.
Decreto nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000	Dá nova redação a dispositivos do regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços, aprovado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.
Decreto nº 5.555, de 31 de maio de 2005	Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.
Decreto nº 7.746, de 5 de junho 2012	Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública (Cisap).
Decreto nº 7.892, de 23 janeiro de 2013	Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014	Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Fonte: elaboração dos autores com base na legislação vigente.

O conjunto de leis e decretos apresentados acima é a base para que se organize o os procedimentos formais licitatórios no país. Observa-se que tais leis e decretos foram criados a partir de um contexto no qual se tinha a necessidade de se instituir controles mais rígidos sobre as licitações, visando coibir distorções processuais e de conduta.

Na verdade, a experiência internacional aponta que o desenvolvimento institucional desse segmento começa com a preocupação com os ritos procedimentais, visando restringir a ação ilegal do agente público. Contudo, com o desenvolvimento das sociedades e o aumento da complexidade administrativa, o foco vem passando para a gestão e a eficiência da ação pública. De fato, conforme indicam Fiuza e Medeiros (2013), nos últimos 20 anos, a Lei nº 8.666/1993 foi alterada por 61 medidas provisórias e 19 leis, totalizando 80 normas, o que pode evidenciar uma carência de ajuste mais profundo no arcabouço normativo.

2 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS DE CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS

Como visto, compete à União legislar sobre as compras públicas, conforme dispõe a Constituição Federal. Contudo, no que diz respeito à sua regulamentação, existe um significativo número de experiências distintas entre os entes da Federação. Nesse sentido, no âmbito de suas competências residuais, cada estado procura adaptar e aperfeiçoar o ordenamento geral às suas próprias características.

Alves e Souza (2010) chegam a promover uma avaliação da qualidade das informações disponíveis nos *sites* de cada ente, avaliando a qualidade dos portais de compras eletrônicas dos 26 governos estaduais e do Distrito Federal.

Ciente dessa fonte de informação gerada pelas experiências locais, a presente seção apresenta breve descrição de algumas experiências que possuem semelhança ao modelo proposto. Notadamente São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Amazonas trabalham o conceito de centralização de compras, padronização de processos e outros itens que poderão melhor embasar a discussão proposta na próxima seção.

2.1 BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO (BEC/SP)

Conforme informações disponíveis no *site* da Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo (Sistema BEC/SP), o sistema tem por objetivo a negociação de preço de bens e serviços adquiridos pela Administração Pública, por meio de procedimentos eletrônicos, permitindo ampla competitividade e igualdade de condições de participação para todos os seus usuários. Opera com regulamentados baseados em decreto e resolução estaduais.

De acordo com a BEC/SP (2015), houve uma tendência de queda nos preços praticados, bem como a Administração passou a realizar os pagamentos na data de vencimento das obrigações (atendidas às condições de recebimento do bem/serviço). Possibilitou ainda a integração das informações contábeis, isto é, somente executa despesas dentro da dotação orçamentária existente.

Os órgãos do governo do estado têm autonomia para determinar o que precisa ser adquirido ou contratado. São abertos processos administrativos para as licitações com as requisições de compras ou contratações. Após a autorização pelo responsável, a oferta de compra é gerada pela unidade compradora e enviada ao Sistema BEC/SP para negociação BEC/SP (2015).

O fornecedor somente poderá participar de negociações BEC/SP caso esteja inscrito no Cadastro Unificado de Fornecedores do Estado de São Paulo (Caufesp), o qual o habilita ainda a negociar bens/serviços para qualquer unidade compradora do estado.

O sistema avisa aos fornecedores quando há uma oferta de compra compatível com sua linha de fornecimento.

Conforme dados descritos no BEC/SP (2015), apurado o vencedor da licitação, as unidades verificam se não existem pendências em relação ao fornecedor; estando OK os dados/contrato, é emitida a Nota de Empenho pelos órgãos da Administração Pública estadual que operam na BEC/SP. De acordo com o edital, os fornecedores devem entregar os bens/serviços. Ao recebê-los (produtos/serviços), o órgão contratante deve atestar que está tudo certo, bem como emitir o documento para realização da despesa.

Com relação aos procedimentos de compras, de acordo com o BEC/SP (2015), estão previstas as dispensas de licitação, o convite e o pregão eletrônico.

- **Dispensa de licitação:** tem-se um procedimento bastante simples em razão de seu pequeno valor. Corresponde às compras até o valor de R\$8.000,00 para aquisição de materiais em única entrega e único pagamento, aos órgãos da Administração Pública estadual.
- **Convite:** modalidade de licitação para aquisições de materiais até o limite de R\$80.000,00, em única entrega e único pagamento. As propostas dos fornecedores são efetuadas por meio eletrônico e criptografadas, automaticamente, pelo sistema, sendo elas abertas simultaneamente, apurando-se o menor preço ofertado.
- **Pregão eletrônico:** é uma modalidade de licitação do tipo menor preço para aquisição de bens ou de serviços comuns, independentemente do valor. É realizada mediante a apresentação e a classificação de propostas seguidas de lances em sessão pública e negociação. Durante toda a sessão pública, os fornecedores participam incógnitos, sendo identificados no final do procedimento de compra.

Verifica-se que, no estado de São Paulo, são utilizados, no BEC/SP, a dispensa de licitação, o convite, bem como o pregão eletrônico. O mesmo pode ser iniciado pelas pelos órgãos da Administração Pública estadual que estão cadastrados no sistema; possui cadastro de fornecedor unificado; e destaca como benefícios tendência à diminuição do preço dos produtos/serviços, diminuição dos custos operacionais, agilidade do processo de compras e pagamento agilizado de fornecedores.

2.1.1 BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O Portal de Compras Eletrônicas do Rio Grande do Sul (PEC/RS) é um portal de comércio eletrônico para as compras e contratações de bens e serviços para o estado por meio eletrônico. São disponibilizadas pelo portal as seguintes modalidades de compra:

- pregão eletrônico;
- pregão presencial (credenciamento, registro da sessão e ata eletrônica);
- dispensa eletrônica de licitação normal, com e sem disputa;
- dispensa eletrônica de licitação emergencial, com e sem disputa;
- regime diferenciado de contratações (RDC) presencial (RIO GRANDE DO SUL, 2015);

Estão autorizados a realizar compras, por meio deste portal, a Subsecretaria de Administração Central de Licitações (Celic), órgão que hoje centraliza os procedimentos licitatórios de compras e contratações para órgãos públicos da Administração direta, autarquias e dos fundações.

Por meio do PEC/RS, fornecedores, pessoas físicas e jurídicas interessadas em vender seus produtos ou serviços para as centrais de compras do Estado, poderão, na área de acesso restrito do portal, registrar propostas e participar das sessões públicas de disputas, via internet, para tanto, necessitarão somente de credenciamento prévio junto à Celic.

O fornecedor será responsável por todas as transações que forem efetuadas em seu nome no sistema eletrônico, assumindo como firme e verdadeiras suas propostas e lances. O credenciamento, junto ao sistema eletrônico, não dispensa o fornecedor de apresentar a documentação, legalmente exigida para habilitação, para a central de compras responsável pelo processo (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

São apontadas como as principais vantagens do sistema:

- Agilidade: é um sistema completamente automatizado, sem burocracia, que pode ser acessado de qualquer localidade pela internet, sem necessidade de deslocamento físico até a central de compras, reduzindo o tempo gasto no processo e, consequentemente, os custos.
- Economia: o sistema oferece maior número de fornecedores cadastrados, aumentando a competitividade nas ofertas e, por consequência, reduzindo os custos no processo.

- Segurança: o acesso é permitido somente mediante senha cadastrada pela internet e autorizada pela Celic, respectivamente para as empresas fornecedoras e para as centrais de compras dos órgãos públicos.
- Imparcialidade: assegura a todos os participantes a igualdade de condições de participação, o sigilo e a imparcialidade do administrador durante a sessão eletrônica de disputa que apura a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de forma que o princípio da igualdade ou da isonomia prevaleça no procedimento licitatório.
- Transparência: todas as sessões de disputa são públicas e podem ser acompanhadas diretamente pelo cidadão, via internet, pelo portal sem necessidade de credenciamento prévio ou senha (RIO GRANDE DO SUL, 2015).

As modalidades de compras disponíveis são:

- Pregão eletrônico: é a modalidade de licitação que permite a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor da contratação, em que a disputa de preços entre os fornecedores ocorre em sessão pública, via internet, denominada de “sessão virtual”. O modelo adotado pela central do Rio Grande do Sul é muito semelhante ao operado em nível nacional, pelo *comprasnet*. O portal é uma plataforma em que as diversas unidades compradoras podem acessar fornecedores, mas sem unificar compras ou elaboração de editais.

A dispensa de licitação pode ser realizada por meio eletrônico de duas formas:

- Dispensa de licitação com disputa em sessão pública: o funcionamento dessa opção é similar ao do pregão eletrônico, utilizado por órgãos e entidades públicas que desejarem realizar compra por dispensa de licitação, utilizando os mesmos procedimentos de apuração do melhor preço das disputas por pregão eletrônico.
- Dispensa de licitação sem disputa em sessão pública: nesta opção, os fornecedores poderão enviar suas propostas eletrônicas durante o período de recebimento de propostas especificado no termo de dispensa. Em data e horário especificado no termo de dispensa, as propostas serão abertas pelo administrador designado pela central de compras para o processo, publicando, nesse momento, o vencedor da disputa que apresentar a proposta de menor valor e em conformidade com os requisitos definidos no termo de dispensa.

Observa-se que, no estado do Rio Grande do Sul, são utilizados, no PEC/RS, a dispensa de licitação, o pregão eletrônico e o regime diferenciado de contratação. O mesmo pode ser iniciado pelas pelos órgãos da Administração Pública estadual que estão cadastrados no sistema, possuem cadastro de fornecedor unificado e destacam como benefícios a agilidade, a economia, a segurança, a imparcialidade e a transparência.

2.1.2 BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Portal de Compras de Minas Gerais (PCMG) unificou o acesso ao governo para fornecedores e cidadãos, na busca de qualquer informação relacionada a compras públicas. A política de compras do governo mineiro passou a privilegiar os procedimentos eletrônicos de compras, quais sejam: Pregão Eletrônico e Cotação Eletrônica de Preços (Cotep)¹.

De acordo com Souza et al. (2013), a partir de 2009, as compras eletrônicas passaram a ser operacionalizadas por meio do Portal de Compras MG, integrado ao Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (Siad) e ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado, o Siafi/MG.

De acordo com os dados do PCMG, deve ser destacado o papel do Centro de Serviços Compartilhados (CSC), que tem por finalidade garantir a eficácia e a eficiência do processamento das compras dos órgãos e das entidades demandantes. Apesar do pedido de compra vir de maneira descentralizada, de cada um dos órgãos e entidades demandantes governo de Minas, compete ao CSC realizar os seguintes procedimentos no Portal de Compras MG:

- Elaborar a pesquisa de preço para composição do preço de referência do Pedido de Compra.
- Auxiliar na realização de consultas ou audiência públicas, desde que haja participação de um representante do órgão ou da entidade demandante.
- Responder aos recursos, às impugnações e aos questionamentos dos processos licitatórios.
- Redigir e disponibilizar as atas de registro de preços e as minutas de contratos das compras aos órgãos e às entidades.
- Providenciar a publicação dos atos determinados pela legislação em órgão de divulgação oficial e/ou em outros meios de divulgação, conforme o caso.

Por um lado, cabe ao CSC elaborar o Calendário Anual de Compras, estabelecendo cronograma interno para realização das solicitações e pedidos de compras.

Por outro lado, compete às unidades demandantes ao portal:

- elaboração e aprovação do planejamento das solicitações;
- solicitações de compra;

¹ Procedimento para aquisição de bens ou contratação de serviços comuns por dispensa de licitação, com fundamento no inciso II do art. 24 da Lei Federal nº 8.666/1993 e Decreto Estadual nº 46.095, de 29 de novembro de 2012.

- inserção dos documentos necessários aos procedimentos disponibilizados no Portal de Compras MG; e
- aprovação do pedido de compra e declaração de disponibilidade orçamentária e financeira para realização da despesa, que deverão ser assinadas digitalmente pelo ordenador de despesa do órgão ou da entidade (MINAS GERAIS, 2015).

Considerando-se que a Lei de Licitações prevê sanções administrativas, caso isso venha ocorrer com algum fornecedor, o mesmo é penalizado, suspenso ou declarado inidôneo, sendo ele inscrito no Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (Cafimp), do Portal de Compras MG. Durante a vigência da penalidade, ele fica impedido de participar de novas licitações e de assinar novos contratos com o governo mineiro.

No PCMG, as compras eletrônicas podem ser realizadas por meio de Pregão Eletrônico ou por meio de Cotação Eletrônica de Preços (Cotep) e são realizadas por meio do Portal de Compras MG. Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, é conduzido por um pregoeiro, auxiliado por uma equipe de apoio, em que os fornecedores encaminham as suas propostas por meio de um sistema de compras eletrônico e, posteriormente, ocorre uma competição em que cada um deles envia seus lances de preços eletronicamente (MINAS GERAIS, 2015).

No caso da Cotep, o mesmo é um procedimento utilizado para compras de pequeno valor (até 15 mil reais). O Portal de Compras MG notifica com antecedência os fornecedores cadastrados para participarem, enviando seus lances eletronicamente, porém sem a necessidade do envio prévio de propostas como acontece no pregão.

Um importante pilar no modelo mineiro é a existência do Cadastro Geral de Fornecedores (Cagef). Este cadastro é um sistema com a identificação e o controle dos documentos de todos os fornecedores do governo de Minas Gerais. Esses documentos são relacionados à regularidade jurídica e fiscal das empresas e, também, à sua qualificação econômico-financeira.

Verifica-se, ainda, na experiência mineira, que foi instituído o Estatuto Mineiro das Micro e Pequenas Empresas (MPEs) por meio da Lei Estadual nº 20.826, de 31 de julho de 2013. Nas compras públicas do Governo de Minas Gerais, as MPEs têm benefícios exclusivos em relação aos demais fornecedores. São eles: empate ficto (preferência como critério de desempate); participar de licitações com pendências fiscais; compras exclusivas de MPE; reserva de cota do objeto; e subcontratação de MPE.

2.1.3 BOLSA ELETRÔNICA DE COMPRAS DO GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

O portal de compras do Governo do Estado do Amazonas (PCGE/AM) teve seu início em abril de 2006, no qual foi realizado o primeiro pregão eletrônico por meio do e-Compras.AM. Em maio daquele mesmo ano, foi publicada, no portal, a primeira ata de registro de preços (AFONSO; ANDRADE, 2014).

Afonso e Andrade (2014) destacam as seguintes inovações no modelo de compras do estado do Amazonas:

- Introdução de ferramenta informatizada para gestão dos estoques que passaram a ser utilizados para acompanhamento da movimentação de materiais, o Ajuri, em janeiro de 2008.
- Soluções informatizadas implementadas para permitir tratamento diferenciado à microempresa (ME) e à empresa de pequeno porte (EPP).
- Viabilização da verificação eletrônica da regularidade fiscal dos credores do estado, dispensando, assim, a necessidade de apresentação de certidões em papel.
- Utilização das informações do processo de compra para a nota de empenho (NE), pela integração com o Sistema de Administração Financeira Integrada (AFI), eliminando retrabalho (redigitação) e dando maior celeridade e segurança ao processo.
- Ferramenta para acompanhamento da execução de contratos, o Sistema de Gestão de Contratos (SGC).
- Desenvolvimento de ferramenta, o e-Recebimento, que permitiu o lançamento de todas as informações das entregas efetuadas pelos fornecedores, culminando com a emissão de um relatório totalmente automatizado, o Termo Circunstanciado de Recebimento (TCR), que, integrado ao AFI, passou a ser condição para liquidação da NE e, consequentemente, para pagamento ao fornecedor.
- Cruzamento dos bancos de dados da nota fiscal eletrônica com aos sistemas e-Recebimento e Ajuri, servindo como principal fonte para o banco de preços, dando muito mais agilidade e segurança às ações.
- Desenvolvimento de aplicativo, conhecido como Sistema de Gestão de Contas Públicas (SGCP). Por meio desse sistema, foi disponibilizado aos órgãos um projeto básico padronizado para contratação do fornecimento de energia elétrica, cujo preenchimento é quase integralmente feito a partir de informações oriundas do próprio sistema.
- padronização dos serviços contratados que, assim como a energia elétrica, têm grande peso no custeio.

- Implantação de catálogo de materiais e serviços. Este, por sua vez, trouxe uma nova e importante funcionalidade: o pedido de catalogação passou a ser feito diretamente por meio do sistema e-Compras.AM, dando mais agilidade, segurança e maior capacidade de gerenciamento.
- Pagamento eletrônico de faturas de energia elétrica que eliminou totalmente o trânsito físico de faturas entre órgão, Sefaz e banco e, mais importante, criou condições efetivas para que se reduza a zero o pagamento em atraso de faturas, um dos grandes fatores de desperdício.
- Revisão da demanda contratada de energia elétrica de 423 unidades consumidoras de energia elétrica, ação que trouxe grande economia aos cofres públicos.
- Implantação do módulo de planejamento do registro de preços que melhorou sobremaneira a gestão deste.
- Módulo para planejamento de compras, pelo qual cada órgão elabora o plano de compras para o exercício.
- Processo eletrônico de compras, que elimina totalmente os autos em papel, trazendo agilidade, capacidade de gerenciamento e enorme economia de recursos, inclusive humanos, além de contribuir significativamente para a sustentabilidade ambiental. Para viabilizar o processo eletrônico de compras, também por iniciativa da CCGov, foi aprovada a lei nº 4.040, que regulamenta o processo administrativo, de qualquer assunto, na forma eletrônica.

Os autores destacam ainda que algumas premissas nortearam a criação da CCGov, entre elas: centralização, padronização, competição e ganhos de escala. Com base nelas e de imediato, a CCGov passou a gerir, de forma centralizada, um catálogo de materiais e serviços, o registro de preços e um banco de preços, utilizando uma ferramenta informatizada, o e-Compras.AM, que permitia, também, a realização de pregões eletrônicos, hoje o meio mais utilizado nas licitações (AFONSO; ANDRADE, 2014).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa caracteriza-se como sendo bibliografia e descritiva. Para tanto, valeu-se de levantamento bibliográfico acerca das licitações no Brasil, de leis e decretos que versam sobre o tema, bem como de documentos complementares.

Posteriormente, procedeu-se a um levantamento perante uma unidade administrativa descentralizada do governo federal para verificar o custo de um processo licitatório nela. Identificou-se como a unidade de análise, nessa etapa, escolha ocorrida por acessibilidade e conveniência, a Superintendência Administrativa do Ministério da Fazenda do Estado de Goiás/Tocantins (SAMF/GO-TO).

A SAMF GO/TO está vinculada à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração que tem por base normativa o Regimento Interno da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda (MF), aprovado pela Portaria nº 81, de 27 de março de 2012. Nos artigos 66, 68, 72 e 73 da referida portaria, estão descritos os objetivos propostos para a estrutura de governança e autocontrole da gestão. Esta não é uma unidade orçamentária (UO) e sim a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Fazenda (SPOA/SE/MF), que repassa os recursos orçamentários que são geridos por essa superintendência, considerada unidade gestora.

No art. 66 e § 1º e § 2º do Regimento Interno da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda aprovado por meio da Portaria GMF nº 81, de 27 de março de 2012, publicada na Seção 1 do *Diário Oficial da União (DOU)*, de 30 março de 2012, estão elencadas as competências da SAMF GO/TO. Em resumo no âmbito de sua jurisdição de gerência, executa e acompanha as atividades de organização e modernização administrativa, bem como as relacionadas aos sistemas federais de planejamento e de orçamento, de administração financeira, de contabilidade, de administração dos recursos de informação e informática, de recursos humanos, de recursos logísticos e serviços gerais, tais como administração dos prédios fazendários, frota de veículos, telefonia, licitações e contratos administrativos, documentação e arquivo geral.

A SAMF GO/TO, além de executar a sua parcela do orçamento descentralizado pela unidade orçamentária SPOA/DF, ainda é responsável pela execução de outros três orçamentos que são enviados de outras UOs e quatro destes de fontes de recursos diferentes (fontes: 0100, 0133, 0157 e 0150) dos Ministérios: da Fazenda para atender a SAMF e às Procuradorias da Fazenda de GO e TO; do Planejamento para atender às Superintendências do Patrimônio da União em Goiás e Tocantins; e da Presidência da República para atender às Controladorias Regionais da União em Goiás e Tocantins. Acrescentem-se aos nossos serviços outras três unidades onde atuamos de forma indireta, a Delegacia da Receita Federal do Brasil em Goiânia, a Delegacia da Receita Federal em Anápolis e a Escola de Administração Fazendária (Esaf), onde oferecemos apoio logístico e financeiro na realização de concursos e treinamentos. Assim, a SAMF GO/TO faz o atendimento direto e indireto a dez unidades usuárias.

Dessa forma caracterizada, procedeu-se a coleta dos dados a partir de dados secundários da própria SAMF GO/TO, do TCU e da Controladoria-Geral da União (CGU). Considerando os dados coletados quanto ao levantamento bibliográfico, bem como os custos do processo de compras de uma SAMF, iniciaram-se os procedimentos de análise dos dados, sendo os mesmos de caráter quantitativo e qualitativo.

4 APRESENTAÇÃO DOS DADOS

Nesta seção, é apresentado o levantamento dos custos dos processos licitatórios de uma SAMF e o modelo de compras para itens padronizáveis.

4.1 LEVANTAMENTO DOS CUSTOS DOS PROCESSOS LICITATÓRIO – MATERIAL E SERVIÇO NA MODALIDADE PREGÃO

Para melhor compreensão do contexto da presente proposta, realizou-se, inicialmente, um levantamento de custo dos processos licitatórios em uma unidade administrativa descentralizada do governo federal. A contextualização a seguir da unidade SAMF GO/TO pesquisada foi extraída do *Relatório de Gestão* do ano 2014, disponível no *site* do TCU.

No ano 2014, a SAMF/GO-TO realizou 99 processos licitatórios no valor total de R\$ 4.088.803,17, sendo 14 processos licitatórios na modalidade pregão, 81 dispensas de licitação, 4 inexigibilidade e, ainda, 46,60% foram materiais e 53,40% serviços.

Levando em consideração as duas unidades federativas e a totalização das unidades usuárias que a SAMF GO/TO atende, foi levantado o tempo e o custo do processo licitatório na modalidade pregão de materiais e serviço.

**Tabela 1: Custo da mão de obra direta no processo licitatório – pregão:
MATERIAL e SERVIÇO**

Pessoal envolvido no processo licitatório					
Salário mensal x custo mensal 2014 - estimado					
Função		Salário mensal	Encargos sociais	Sal e encargos	Salário e encargos/176
Pregoeiro	1	R\$3.290,00	45,67%	R\$4.792,54	R\$7,23
Apoio Licitação	2	R\$3.290,00	45,67%	R\$4.792,54	R\$27,23
Apoio Unidades	6	R\$3.290,00	45,67%	R\$4.792,54	R\$27,23
Chefia Departamento	2	R\$5.400,00	45,67%	R\$7.866,18	R\$44,69
Chefia Direção	1	R\$17.300,00	45,67%	R\$25.200,91	R\$143,19
Jurídico	1	R\$17.300,00	45,67%	R\$25.200,91	R\$143,19
	13	R\$49.870,00		R\$72.645,63	

Fonte: Portal da Transparência e *sites* de concursos (Esaf).

O quadro demonstra o pessoal envolvido no processo licitatório da fase inicial (o levantamento da necessidade) até o compromisso assumido com o fornecedor (empenho), ou seja, a obrigação da contratante com a contratada, o primeiro estágio da despesa pública.

Foi considerado o salário bruto inicial e uma média, estes foram extraídos de informações de concurso públicos e do Portal da Transparência dos respectivos cargos das pessoas envolvidas. Não há informações exatas sobre os encargos sociais, por servidor público, há diversas categorias e benefícios diferentes, mesmo seguindo o Regime Jurídico Único no âmbito federal. Foram considerados os percentuais da pesquisa dos autores Silveira e Ducati (2014), como fonte de extração, buscou-se a empresa Eletrosul, esta é uma empresa pública com encargos sociais e trabalhistas diferentes da Administração Pública federal, objeto da pesquisa. Sendo considerados os percentuais de 20% do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), 11,4475% de férias, 11,4475% de 13º salário e 2,7775% de abono de férias.

Tabela 2: Custos das atividades dos processos licitatórios de MATERIAL 2014

Atividade - direcionadores de custos mapeamento - custo de atividade				
Processo de Compras				
		Tempo médio h/m	Compras (horas)	OBS.
Pregoeiro	Elaboração do edital	1,00	150	No período jan. a jul./2014 aconteceram 8 processos - Pregão Eletrônico sob responsabilidade da CPL Rateio proporcional ao período: 16/1 a 7/7/2014, considerando o tempo de espera. São 6 meses para concluir o processo de compras. Cálculo: 176 horas/mês x 12 meses = 2.112 horas ano/14 processos no ano = 150 horas ano para cada processo
	Publicação	0,20	0,2	O mesmo registrado no artigo
	esclarecimentos	1,15	1,15	O mesmo registrado no artigo
	Aditamento	1,15	1,15	O mesmo registrado no artigo
	Impugnação	2,00	2	O mesmo registrado no artigo
	Operação da sessão da disputa por lote	2,35	2,35	9:33 às 12:04 horas do dia 22/7/2014
	Conferência de materiais, aceitas e habilitação	2,57	2,57	14:11 às 16:46 horas do dia 22/7/2014
	Recurso	1,20	1,2	9:33 às 10:55 horas do dia 22/7/2014

Compras públicas no governo federal brasileiro: uma proposta de modelo de compras para itens padronizáveis

	Para adjudicação, homologação e publicação	1,00	1	Período 23/7 a 24/7/2014	
	Publicação	1,00	1	Publicado em 25/7/2014	
	Arquivamento/ contrato/ fechamento	0,30	4	Período 23/07 a 28/7/2014	
	Solicitações dos créditos para empenhar	0,15	7	Período: 7 a 15/8/2014, dias úteis	
	Envio para empenhar	0,15	1	Em 19/8/2014	
1 servidor		14,24	174,64	175 horas e 4 minutos	R\$4.765,31
Apoio licitação	Contato com as unidades usuárias - necessidade	0,15	2	15 min. de 8 dias úteis do período: 16/1 a 27/1/2014	
	Pesquisa de mercado	1,00	5	Consulta processo, volume 1, foram 5 horas	
	Preparação de materiais - preços cotados	1,00	8	Período final da pesquisa de mercado, comunicações com as unidades e lista final dos materiais + preços cotados. Número de horas: 8	
	Análise de edital	0,30	25	Fase interna de ajuste depois do parecer jurídico (27/3) até término fase interna (07/7). Foi estimado 1/3 das horas do pregoeiro nesta mesma atividade. 150 horas/ 1/3 = 50 horas. Então 50 horas do período de 30 minutos = 25 horas totais	
	Análise de documento de habilitação	2,57	2,57	14:11 às 16:46 horas do dia 22/7/2014	
	Conferência de empenhos e contatos com os fornecedores vencedores	2,00	2	Período 25/8 a 3/9 (data de entrega do primeiro material)	
2 servidores		7,02	44,57	44 horas e 57 minutos	R\$2.396,27
Jurídico	Análise de edital e parecer	4,00	4	Período da análise e parecer 19/3 a 26/3/2014	
01 servidor		4,00	4,00	4 horas	R\$572,75
Chefia superior	Análise documentação	2,00	2	Tempo de avaliação de todo o processo licitatório, assinaturas de documentos originais e de ajustes	
	Adjudicação	0,30	0,3	Tempo de acesso ao sistema, conferência e registro	
	Homologação	0,30	0,3	Tempo de acesso ao sistema, conferência e registro	
1 servidor		2,60	2,60		

Financeiro	Gestão de recurso orçamentário/ empenhos	1,00	5	Da planilha por órgão e emissão de empenho. Tempo gasto num processo é de 5 dias ou mais. Foi o tempo considerado o mínimo	
1 servidor		2,00	2,00	2 horas	R\$223,47
Chefia do RL	Conferência e assinaturas de documentos e contratos	2,00	2	Tempo de avaliação de acompanhamento do processo licitatório, assinaturas de documentos originais e de ajustes	
1 servidor		5,00	5,00	2 horas	R\$ 89,39
Apoio das Unidades	Levantamento de material e comunicação com a Unidade de Compras	1,00	8	Tempo foi estimado com base na informação no pregão 04/2014, período: 16/01 a 27/01 = 8 dias úteis	
6 servidores		1,00	8,00	8 horas *6 servidores	R\$1.307,06
Total de horas das atividades de um processo de compras			240,81	Equivale a 241 horas e 21 minutos	R\$9.354,25
Total de energia elétrica no mês foi de R\$60.326,66/2.112 horas de trabalho = 28,56 valor hora* 241h e 21 minutos = R\$6.892,96/5 setores da unidade = 1.378,59					R\$1.378,59
Material de expediente (papel, caneta, tonner, lápis...) de acordo com a última compra					R\$250,00
Publicidade de um pregão – aviso de licitação. Valor atualizado do mês de ago. 2015 = 182,22 cada aviso* 14 = 2.51,08 total no ano					R\$182,22
Publicidade de um pregão - resultado. Valor atualizado do mês de ago. 2015 = 121,48 cada resultado* 14 = 1.770,72 total no ano					R\$121,48
Gastos com telefone (considerando o uso na gestão de recursos, contato com empresas, unidades usuárias, cotação). Foi estimado 5 horas de uso, sem considerar ligações interurbanas. Total de gasto de telefone no ano R\$30.870,38/2.112 horas de trabalho* 5 = 73,08					R\$73, 08
Total de outros gastos					R\$42.005,37
Total de gastos, sem considerar outros gastos existentes na unidade (limpeza, vigilância, copiadora, manutenção em geral e outros.					R\$11.359,62
Considerando o valor dos gastos em 11.359,62/241 horas = R\$47,14/hora desconsiderado os 21 minutos)					R\$47,14

Fonte: processos licitatórios de compra de materiais de expediente e alimentação, ano 2014.

O rateio do gasto com energia elétrica foi calculado da seguinte forma: valor total pago no ano, dividido pelo número de horas geral de funcionamento da unidade, multiplicado pelo número de horas da atividade específica (objeto da pesquisa) e dividido pelo número de setores (Gabinete, Planejamento, Orçamento e Finanças e Gestão de Pessoas), desconsiderando os subsetores que fazem parte dos setores maiores de acordo com o organograma da unidade no *Relatório de Gestão 2014*. A divisão entre os setores se deu porque, nesse horário, o consumo de energia estava sendo consumida em outras atividades e setores de forma simultânea.

Foram dois processos licitatórios de aquisição de matérias no ano 2014, um referente ao material de expediente com 179 itens (Pregão 04/2014) e o outro foi referente ao material de consumo – gêneros alimentícios (café, açúcar, adoçante e chá) com oito

itens para atender às unidades usuárias (Pregão 01/2014). O monitoramento ocorreu no processo material de expediente, por se tratar de um grande volume de itens e estes foram divididos em cinco grupos para atender às oito unidades usuárias nesse processo de compra. O total dos cinco grupos deste processo totalizou o valor de R\$ 960.912,38.

O quadro demonstra o levantamento do tempo de algumas atividades que agregam valor, umas consideradas imprescindíveis e outras são da rotina da unidade pesquisada, considerando que essas agregam valor. Vale ressaltar que esse levantamento se deu com base nas informações que estão registradas no processo, na entrevista e na experiência do pesquisador. Algumas foram estimadas e ratificadas no que consta no artigo dos autores Silveira e Ducati (2015).

Após descrever as atividades e levantar o tempo, foi calculado o custo dessa mão de obra, observa-se que as atividades foram separadas por áreas e pessoas envolvidas.

Por fim, foram acrescidos outros custos, tais como: energia elétrica, gasto com publicidade (Imprensa Nacional e EBC), materiais de expediente utilizados – estimados e telefones, estes gastos foram levantados no sistema Siafi-2014. Nota-se que outros gastos, como limpeza, vigilância, manutenção e outros, não foram computados na planilha pela complexidade do cálculo e o valor seria considerado baixo pelo tempo que a pesquisa levaria levando em consideração o custo.

Em média, o processo dessa natureza leva em torno de seis meses para ser finalizado, considerado alto em se tratando de uma única Unidade da Federação (UF), porém trabalhar com duas UFs, amplia-se a complexidade da atividade, o que justifica esse tempo.

Tabela 3: Custos das atividades dos processos licitatórios de SERVIÇO 2014

Atividade – direcionadores de custos – mapeamento – custo de atividade – processo serviço					
		Tempo médio/ h/m	Serviço (horas)	OBS.	
Pregoeiro	Elaboração do edital	1,00	150		
	Publicação	0,20	0,2		
	Esclarecimentos	1,00	1	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Aditamento	1,00	1	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Impugnação	1,30	1,3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Operação da sessão da disputa por lote	1,30	1,3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	

	Conferência de materiais, aceites e habilitação	1,30	1,3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Recurso	1,20	1,2		
	Emissão de relatório/ contrato para	1,00	1		
	Publicação	1,00	1		
	Arquivamento/ contrato/ fechamento	0,30	1,3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Solicitações dos créditos para empenhar	0,15	1,3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Envio para empenhar	0,15	1		
	Análise de documento de habitação	1,30	1,3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
Somatório de horas deste processo		10,90	162,90		R\$4.438,55
Apoio licitação	Contato com as unidades usuárias – necessidade do serviço	0,15	1		
	Pesquisa de mercado	0,00	0		
	Confecção da lista de preparação de materiais – preços cotados	0,00	0		
	Análise de edital	0,30	25	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Conferência de empenhos e contatos com os fornecedores vencedores	1,00	1	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
		2,75	28,30		R\$1.524,90
Jurídico	Análise de edital e parecer	3,00	3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
		3,00	3,00		R\$429,56
Chefia Superior	Análise de documentação	1,30	1,3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Adjudicação	0,20	0,2	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
	Homologação	0,20	0,2	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	

Compras públicas no governo federal brasileiro: uma proposta de modelo de compras para itens padronizáveis

		1,70	1,70		
Fiancero	Gestão de recursos orçamentários/empenhos	1,00	3	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
		1,00	3,00		R\$134,08
Chefia do RL	Conferência e assinaturas de documentos contratos	2,00	2		
		2,00	2,00		R\$89,39
Apoio das unidades	Levantamento de material e comunicação com a Unidade de Compras	1,00	1	Este tempo é menor, diferente do processo de compras	
		1,00	1,00		R\$163,38
Total de horas das atividades de um processo de serviço			201,90	Equivale a 202 horas e 30 minutos	R\$6.779,86
Total de energia elétrica no mês foi de R\$ 60.326,66/2.112 de trabalho = 28,56 valor hora* 202 minutos = R\$5.769,91/5 setores da unidade = 1.153,98					R\$1.153,98
Material de expediente (papel, caneta, tonner, lápis...) de acordo com a última compra					R\$250,00
Publicidade de um pregão – aviso de licitação. Valor atualizado do mês de ago. 2015 = 182,22* 14 = 2.551,08					R\$182,22
Publicidade de um pregão – resultado – Valor atualizado do mês de ago. 2015 = 121,48* 14 = 1.770,72					R\$121,48
Gastos com telefone (considerando o uso na gestão de recursos, contato com empresas, unidades usuárias, cotação) foi estimado 5 horas de uso, sem considerar ligações interurbanas. Total de gasto de telefone no ano R\$30.870,38/2.112 hora de trabalho* 2 = 29,23					R\$29,23
Total de outros gastos					R\$1.736,91
Total de gastos, sem considerar outros gastos existentes na unidade (limpeza, vigilância, copiadora, manutenção em geral e outros)					R\$8.516,77
Considerando o valor dos gasto em 8.516,77/202 horas = R\$42,16 valor/hora (desconsiderados os 30 minutos)					R\$42,16

Fonte: processos licitatórios SERVIÇO ano 2014 – cálculo estimado.

O levantamento dos custos dos serviços dos processos de licitação pregão foi com base no processo de compra demonstrado anteriormente, excluindo algumas atividades que não agregam valor nesse procedimento.

A coleta das informações seguiu o mesmo raciocínio anterior. Há uma simplificação nas rotinas nesse tipo de processo, porém, dependendo do serviço, o grau de complexidade poderá sofrer influência para mais ou menos, isso significa alteração no tempo emanado no trabalho deste processo e, conseqüentemente, reflete nos seus custos.

Hoje, o tempo médio de um processo de serviço neste tipo de modalidade é de três meses, com uma pessoa exclusiva para execução desse processo licitatório. Vale ressaltar que as pessoas envolvidas fazem outras atividades simultaneamente e dependem do grau de complexidade de cada processo, excluídos desta pesquisa os serviços de obras em andamento, em que existem outras variáveis e atividades aqui não mencionadas.

Cabe ainda registrar que os valores encontrados na pesquisa na SAMF GO/TO com o custo da mão de obra poderão sofrer alterações, considerando que a capacidade operacional da unidade está muito abaixo da considerada adequada, este fato foi inclusive objeto de constatação pelo TCU na apreciação do Processo de Prestação de Contas do exercício 2013.

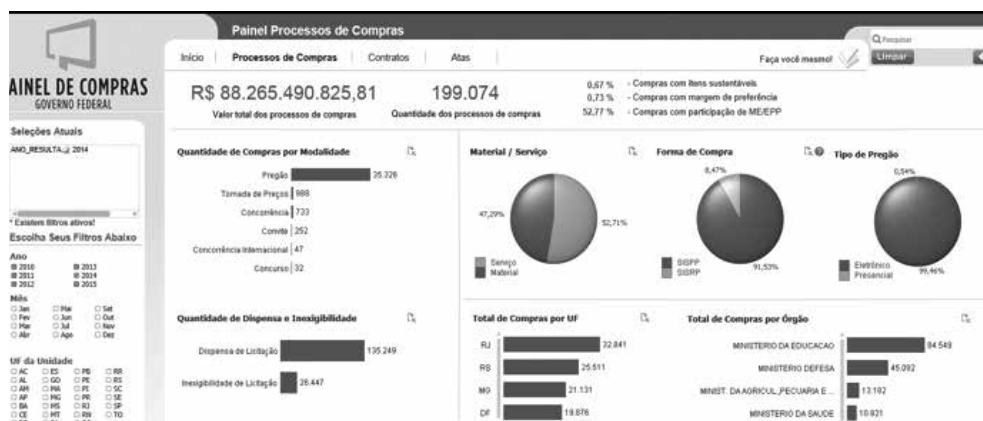
4.1.1 ANÁLISE GERAL

A diferença entre os custos totais dos processos de compra e serviço corresponde ao valor de R\$2.842,85, este fato está associado à redução do tempo empregado na atividade e de procedimentos (rotina).

O valor contratado do processo pesquisado foi de R\$ 960.912,38 e o custo do processo de aquisição de material (mão de obra e outros gastos) totalizou R\$ 11.359,62, ou seja, 1,18% do valor contratado.

O valor de R\$124.920,51 corresponde à soma dos custos totais referente aos 14 processos licitatórios – modalidade pregão (compra e serviço) da unidade pesquisada, o que representa 3,06 % sobre o valor total contratado (R\$4.088.803,17) no ano 2014.

Figura 1: Quantidade de processos de compras no ano 2014



Fonte: disponível em: <<http://189.9.7.60/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=QVS%40win-uep82lprjmh&anonymous=true>>.

O valor de R\$9.938,20 foi com base na média entre os custos totais dos dois processos (compra e serviço), e se esse valor for multiplicado por 35.326, total de processos da modalidade Pregão do Governo Federal (figura 1), pode-se dizer que os custos estimados totalizaram R\$351.076.698,45, isto corresponde 0,4% do total das compras efetivadas. Observa-se que não há informação de quantos foram os processos de aquisição de materiais e serviços sobre o total de 35.326 processos – pregão, diante desse fato, optou-se pela média.

Do total dos custos encontrados, percebe-se que o custo com pessoal é o que se destaca nesse levantamento.

Vale ressaltar alguns pontos que influenciaram na coleta e nos resultados da pesquisa: pela falta de dados, os tempos médios em algumas atividades tiveram de ser estimados, ora pelos pesquisadores com base em outras pesquisas, ora pela pessoas envolvidas; o custo com pessoal pode variar, considerando que os valores coletados foram remunerações iniciais de carreiras e valores médios de salários; sobre encargos sociais, trabalhistas e benefícios, não foram todos computados, temos conhecimento que, entre algumas categorias ou tempo de serviço, pode haver variações consideráveis; e os gastos poderiam compor a planilha de custos, bem como a utilização de outros critérios de rateios considerados mais adequados para unidade.

4.2 PROPOSIÇÃO DE MODELO DE COMPRAS PARA MATERIAIS PADRONIZÁVEIS

Conforme verificado na seção anterior, o modelo de compras para materiais padronizáveis tem refletido em grande número de processos administrativos com significativo custo ao erário do Estado, ou seja, os processos de administrativos totais são destinados a compras desses produtos, consumindo grande quantidade de recursos públicos, especialmente gastos com pessoal, na elaboração de termos de referência, pareceres jurídicos e fiscalização.

Fiuza e Medeiros (2013, p. 5) elencam uma série de objetivos para a reforma da Lei nº 8.666/1993, porém destacamos dois em específico que reforçam a ideia da presente proposta que são: “1. Privilegiar o foco no resultado da licitação, e não no processo; [...] 5. Reduzir o quanto possível os custos de transação das compras públicas, aumentando a eficiência técnica do processo de compras com a adoção das melhores práticas de compras”.

Ainda que parcela considerável de recursos seja empregada nesse modelo, isto não garante eficiência e eficácia em seus resultados. Senso comum é a morosidade do processo e a má qualidade dos produtos adquiridos, afetando diretamente a oferta de bens públicos à sociedade.

Nesse sentido, esta proposta pretende apresentar uma alternativa ao atual procedimento de compras para materiais padronizáveis, ou os chamados “bens de prateleira”. A presente proposta tem os seguintes princípios norteadores:

- a) Desincumbir as diversas unidades administrativas usuárias das etapas de especificação dos produtos padronizáveis.
- b) Minimizar as atividades de consultoria jurídica e de controle para verificação da regularidade legal do processo, via redução do número de processos.
- c) Agregar o poder de compra do Estado.
- d) Padronizar processos/produtos.
- e) Formatar uma metodologia única e transparente do processo de escolha de fornecedores.
- f) Descentralizar para o demandante buscar os produtos que melhor convêm aquela unidade administrativa – aqui segue sentido oposto das propostas tradicionais de centralização de compras públicas. Procurar reconhecer que quem melhor sabe dos produtos que necessita é o próprio gestor da unidade administrativa.

A seguir, será realizado o detalhamento da presente proposta.

4.2.1 PORTAL ELETRÔNICO DE COMPRAS (PEC)

Considerando o exposto acima, propõe-se a instalação de um Portal Eletrônico de Compras (PEC). Aos moldes dos *sites* de compras de varejo, entre os quais podemos citar Mercado Livre, Submarino, Lojas Americanas, entre outros, este *site* procuraria viabilizar às unidades demandantes a execução das ordens de compras em um formato semelhante ao que estamos acostumados a realizar como pessoas físicas.

Para tanto, é necessária ao PEC a estruturação de uma central de compras², em que seriam centralizadas muitas das atividades administrativas que hoje compõem os processos individuais de compras nas diversas modalidades, cotação eletrônica, pregão e registro de preços, reduzindo-se o rito processual para as unidades administrativas.

Assim, a central de compras deverá prover, de forma agregada, para as unidades administrativas usuárias, no mínimo, as seguintes funções.

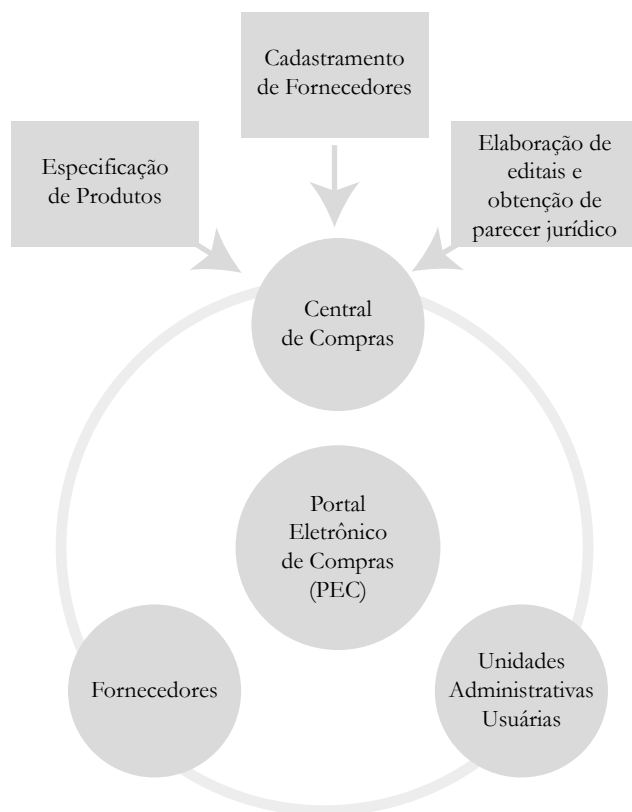
² Esta central já existe no governo federal, vinculado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Mpog), conforme Decreto nº 8.189/2014, que definiu sua estrutura. Modelo semelhante de centralização de compras foi proposto por Fiuza e Medeiros (2013).

- a) Prospecção e especificação de produtos, em linha com as diretrizes gerais funcionamento da Administração federal³.
- b) Elaboração de editais para habilitação de fornecedores dos produtos especificados.
- c) Obtenção de parecer jurídico para credenciamento dos fornecedores dos produtos.
- d) Verificação e certificação de produtos.
- e) Regularidade legal da empresa e credenciamento no portal da central.
- f) Atualização periódica e de preferência automática da regularidade das empresas junto ao portal, sob pena de estarem impedidos de ofertar os demandantes das unidades administrativas.
- g) Atualização periódica das ofertas dos fornecedores. Cabe ao fornecedor manter suas ofertas atualizadas sob pena de exclusão do banco de fornecedores habilitados.
- h) Montagem de bancos de preços dos produtos ofertados, estabelecendo preços máximos de referencia.

A figura 2 apresenta uma representação esquemática do PEC:

³ Um grande avanço em termos de gestão poderia ser a permissão para que outros entes da Federação pudessem efetuar suas compras por meio deste portal. A conhecida deficiência de bons quadros técnicos, em muitos municípios e até em estados, poderia ser minimizada ao se utilizar dos quadros especializados da central.

Figura 2: Representação esquemática do PEC



O PEC, da central de compras, seria o elo entre as unidades administrativas usuárias e o fornecimento dos produtos, internalizado e agrupando processos administrativos que hoje seguem fragmentados no âmbito de cada unidade usuária.

Fonte: elaboração dos autores.

Observe que a elaboração de editais, incluindo especificações dos produtos, e a obtenção de pareceres jurídicos seriam feitos a cada vez que a central decidisse listar um novo produto no portal e assim credenciar potenciais ofertantes. Um número considerável de processos administrativos seria eliminado, reduzindo o custo administrativo para sua elaboração.

Com relação ao PEC, ele seria uma plataforma na internet em que os fornecedores habilitados forneceriam suas propostas fechadas de preços para quantidades mínimas e máximas dos produtos especificados. O catálogo de produtos ficaria disponível *on-line* e o agente público comprador poderia navegar pelos itens, escolhendo os que estariam alinhados com a programação orçamentária e as diretrizes dos órgãos.

O sistema, ao receber um pedido de produtos, rodaria automaticamente um leilão entre as propostas disponíveis. O algoritmo levaria em conta o valor, o tamanho da ordem de compra, o frete entre outros parâmetros necessários à boa escolha do fornecedor mais adequado àquele pedido. A escolha seria feita com base no menor valor a partir

das propostas apresentadas naquele período. As características dos produtos que conduziriam a uma boa escolha por parte da administração seriam aferidos na fase de credenciamento dos fornecedores, em que os produtos seriam conferidos e testados.

Cabe destacar neste ponto que, para os itens que fossem cadastrados para oferta no PEC, o preço de referência seria desenvolvido com base: *i)* na série histórica de negociações semelhantes; *ii)* no preço médio praticado nas notas fiscais emitidas para o consumidor final na UF que se encontra a Unidade Administrativa; e/ou *iii)* preço médio praticado nas notas fiscais emitidas para atacadistas na UF que se encontra a unidade administrativa. Os pesos podem ser ponderados conforme especificidades dos produtos/regiões para atendimento da demanda. Tal preocupação se dá devido aos elevados preços passados por fornecedores ao realizarem orçamentos para órgãos governamentais.

Para evitar barreiras à entrada de potenciais fornecedores, poder-se-ia utilizar uma rede de certificadores, contando com a própria rede da Administração Pública federal nos estados, visando estimular a participação de fornecedores locais.

A fim de se evitar cartéis e outras práticas não concorrenciais, a central de compras iria assegurar quantidades mínimas de ofertantes do produto, antes de listar no PEC. Também, o portal poderia ser parametrizado com valores máximos para adjudicações.

Deve-se ressaltar que a simples construção do painel de compras não garantirá a efetividade de seus objetivos, ainda permanecerão questões relacionadas à qualidade do serviço público empregado. Nesse sentido, a central de compras deverá ser reforçada, especializando servidores que possam dar respostas às seguintes necessidades:

- a) Identificação de soluções administrativas no mercado para ofertar a Administração Pública.
- b) Criação de capacidades para a correta especificação dos produtos que irão suprir a necessidade da Administração.
- c) Criação de capacidades para que as aquisições estejam em linha com os preceitos legais, garantindo que a Administração tenha as melhores condições de compra para determinado produto.
- d) Criação de sistema em internet que permita o acesso seguro dos demandantes ao produto ofertado.
- e) Criação de capacidade administrativa para que consiga garantir a qualidade do produto e punir os eventuais fornecedores em desconformidade.

Os apontamentos realizados aqui também estão presentes no trabalho de Fiuza e Medeiros (2013).

4.2.2 FLUXO DE COMPRAS POR MEIO DO PEC

Unidades administrativas usuária

Sob o ponto de vista do gestor de uma unidade administrativa, ele poderá optar por fazer suas compras por meio da interface da central. Não seria obrigatório, mas tal qual a introdução do Pregão Eletrônico, com o tempo entende-se que seria difícil justificar sua não utilização.

Ao entrar no *site*, o gestor poderia escolher seus produtos desejados tal qual um portal destinado às compras privadas. Ao escolher o produto, o portal abre uma listagem de fornecedores por ordem crescente de preços incluindo frete, semelhante a uma ATA de registro preços.

Após escolher o produto padronizado com base no menor custo, incluindo frete, o gestor emite um empenho para o fornecedor vencedor daquele certame, concluindo a ordem compra. Para garantir a livre concorrência e a aquisição a preços de mercado, internamente o portal roda a cada compra um leilão, registrando as ofertas dos produtos e ajustando os custos de transporte, ou seja, a compra em si ocorre no âmbito da central.

Cabe ao gestor motivar sua necessidade, observar sua programação orçamentária e realizar o ateste do produto disponibilizado e o pagamento da fatura.

Ao observar o fluxo de compras atuais, pode-se perceber que grande parte do tempo atualmente despendido em um processo de compras poderia ser suprimido nas diversas unidades administrativas. Como consequência, entende-se que esse modelo pode trazer maior celeridade e menores custos para a Administração tanto no processo quanto no preço de compra dos produtos.

Produtos cadastrados

Serão cadastrados produtos passíveis de padronização. A partir de uma análise técnica, dever-se-á criar padrões de produtos que são comprados de forma rotineira. Essa padronização propiciará possíveis ganhos de escala. Produtos fora dos padrões especificados poderão ser comprados desde que devidamente justificados e via abertura de processo licitatório específico.

Já existem movimentos da Administração nesse sentido. A própria central de compras vem estudando a disponibilização de catálogos de produtos com atas de registro de preços. É um importante passo no sentido de ampliar a escala e diminuir os custos administrativos. Contudo ainda não será capaz de suprimir a necessidade da elaboração de projetos básicos ou termos de referência e pareceres jurídicos. Ainda, apesar do crescente uso dos registros de preços, sua prática ainda não encontra ampla maioria nas opções por modalidade de compras.

Fornecedores

Para cadastramento dos fornecedores, será realizada abertura de edital para habilitação de fornecedores. A documentação necessária para cadastramento dos fornecedores deve seguir padrão atual de certidões/comprovantes.

Os fornecedores deverão realizar a manutenção do cadastro de suas certidões. As certidões emitidas pelo governo federal deverão ser automaticamente atualizadas no sistema, sendo que, caso algum dos fornecedores esteja com alguma restrição, este será automaticamente impedido de ofertar aos participantes do PEC.

As outras certidões de regularidade emitidas por outros órgãos deverão ser atualizadas periodicamente junto à central de compras, conforme o prazo de validade das mesmas, sob pena da restrição acima citada.

4.2.3 SIMULANDO UMA COMPRA NO PEC - MATERIAL DE EXPEDIENTE

A central de compras, por meio de uma prospecção de produtos e mensuração das necessidades administrativas, elabora um projeto básico, informando especificações dos produtos a serem ofertados à Administração Pública. Esses produtos deverão estar em linha com as diretrizes dos órgãos, seguindo modelos e padrões estabelecidos para a Administração como um todo, procurando ampliar o potencial volume de compras para os produtos.

Também se elabora um estudo do mercado ofertante, verificando o nível de concorrência do mesmo para que possa ser enquadrado ou não no modelo de compras do portal. Assim, questões como cartéis ou outros arranjos de mercados devem ser previamente tratados.

Na sequência, a central elabora um edital para credenciar fornecedores habilitados junto ao PEC. Neste edital, estarão listadas as características dos produtos, obrigações da contratada, entre outros. Serão observadas questões como: lotes mínimos e máximos, envio de proposta de preços, manutenção da proposta de preço, periodicidade para renovação das propostas, promoções etc. Serão listados, também, os documentos necessários à comprovação da regularidade fiscal e legal da empresa para seu credenciamento no portal da central. Também serão descritas as condições de atualização sistemática junto ao portal para fins de habilitação junto ao sistema, sob pena de estarem impedidos de ofertar os demandantes das unidades administrativas.

A central deverá encaminhar o edital para a consultoria jurídica para fins de obtenção de parecer que, após aprovado, dará condições para sua abertura junto ao público.

No trâmite da habilitação, a central avaliará a documentação apresentada. Também serão avaliados os produtos por equipe treinada para certificação dos produtos licitados. Nesse caso, poderão ser utilizadas as unidades do MF/Mpog nos estados.

Depois de homologado, tendo a lista dos fornecedores habilitados, a central credencia-se junto ao PEC. Cada ofertante terá certificado digital para encaminhar propostas e documentos necessários.

Cabe ressaltar que todo procedimento administrativo para a compra seria elaborado no âmbito da central de compras. Os produtos apresentados no PEC estariam potencialmente aptos a serem adjudicados pelos gestores das unidades.

Nesse momento, começa a compra no PEC por meio da visão da unidade administrativa usuária. O gestor de uma unidade entra no *site* da central de compras e observa os produtos listados. De acordo com os interesses da política de cada órgão, o agente público seleciona os objetos necessários à manutenção das atividades.

Ao selecionar os objetos, por exemplo, itens de material de expediente, o algoritmo do *site* roda um leilão selecionando aquele fornecedor que tem a melhor proposta para aquela ordem de compra, incluindo as despesas com frete. O próprio *site* pode fazer a definição se será melhor agrupar os itens ou comprar separadamente. Nesse caso, se o custo com transporte for alto, maior será a tendência que os itens sejam agrupados, caso contrário, o *site* seleciona vencedores individuais.

Questões como lotes e tamanho de fornecedor podem ser equacionados no âmbito do sistema. Para um demandante pequeno, o algoritmo, ao fazer a melhor escolha para aquela ordem, possivelmente vai acessar um vendedor local com menor capacidade de oferta.

Depois de selecionadas as melhores opções para aquele agente público, para fins de efetuar a compra e dar a ordem de serviço, o agente emite um empenho no sistema, penhorando os recursos da unidade junto ao fornecedor.

A empresa, dentro das possibilidades de prazos acordadas, encaminha os produtos. À unidade administrativa compete verificar o produto e atestar a nota fiscal. Caso o produto não pareça de acordo com o que foi desejado, ele poderá direcionar uma amostra do produto recebido a uma unidade certificadora nos estados, que deverá adotar as devidas penalidades ao fornecedor.

Competirá à unidade administrativa, fundamentar a necessidade da compra, empenhar, atestar a nota fiscal e realizar o pagamento, de maneira descentralizada, no âmbito, de cada órgão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou propor um modelo de compras públicas no governo federal brasileiro para itens padronizáveis. Nesse sentido, formularam-se os seguintes objetivos específicos: identificar o arcabouço normativo referente as compras

públicas no Brasil; e levantar os custos dos processos de compras em uma unidade administrativa descentralizada do governo federal.

Quanto ao objetivo específico que se refere ao conjunto de leis e decretos relacionados às compras públicas no Brasil, verifica-se que as leis e os decretos foram criados a partir de um contexto no qual se tinha a necessidade de se instituir controles mais rígidos sobre as licitações, visando coibir distorções processuais e de conduta, ou seja, observou-se que, nos últimos 20 anos, a Lei nº 8.666/1993 foi alterada por 61 medidas provisórias e 19 leis, totalizando 80 normas, o que pode evidenciar uma carência de ajuste mais profundo no arcabouço normativo.

No que se refere aos custos do processo de compras, verificou-se, a partir dos dados de uma SAMF, que o valor contratado do processo pesquisado foi de R\$960.912,38 e o custo deste processo (mão de obra e outros gastos) totalizou R\$16.873,99, ou seja, 1,76% do valor contratado. Analisando os custos dos 14 processos licitatórios –modalidade pregão que foi de R\$191.340,38 representando 4,68% do valor total contratado (R\$4.088.803,17) referente aos processos de compras no ano 2014 da SAMF GO e TO, tem-se que, ao calcular a média entre os custos dos dois processos de licitação – modalidade pregão, chega-se ao valor de R\$15.003,35 e, multiplicando por 35.326 processos de pregão, pode-se dizer que os custos estimados totalizaram R\$530.008.187,35, isto corresponde a 0,6% do total das compras efetivadas.

Quanto ao modelo de compras para o governo federal para itens padronizáveis, observa-se que o mesmo pode se tornar aderente às demandas do Estado, bem como considerando que o mesmo atua mitigando importantes deficiências processuais dos processos de compras públicas no Brasil destacadas por Fiuza e Medeiros (2013), a saber: apego ao rito processual do processo de compras em detrimento ao processo de compras mais vantajoso e isonômico possível na Administração Pública; procedimentos muito formais e burocráticos para os fornecedores (MPOG, 2007); elevados prazos de duração dos certames (prazos mínimos e máximos dos diferentes eventos); excesso de possibilidades de recursos administrativos; necessidade de adoção de um sistema de pontuação para qualificação técnica, ou seja, premiar adequadamente o relacionamento passado; sistema de compras descentralizado e fragmentado – cada órgão acaba por ter seu setor de compras (FIUZA; MEDEIROS, 2013).

Conclui-se que a proposta possui potencial para ser implementada, considerando a necessidade do Estado de evoluir para processos administrativos mais racionais e que privilegia a eficiência na alocação dos recursos.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. R.; ANDRADE, J. O. *Manual de Gestão*: CCGov: Secretaria de Estado da fazenda – Sefaz. Manaus: Governo do Estado do Amazonas, 2014.

ALVES, T. R.; SOUZA, C. A. Compras eletrônicas governamentais: uma avaliação dos sites de *e-procurement* dos governos estaduais brasileiros. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v. 10, n. 1, artigo 4 1, 2010. DOI: 10.5329/RESI.2011.1001004.

BRASIL. Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

_____. Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997. Regulamenta o disposto no art. 24, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2295.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

_____. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

_____. Decreto nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000. Dá nova redação a dispositivos do Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços, aprovado pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3693.htm>. Acesso em: 2 jun. 2015.

_____. Decreto nº 5.555, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 24 jul. 2015.

Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para estabelecer critérios, práticas e diretrizes para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela Administração Pública federal, e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública – Cisap. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7746.htm>. Acesso em: 1º jun. 2015.

_____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm#art1>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 1º jun. 2015.

_____. Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 24 jul. 2015.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 01 jun. 2015.

_____. Lei nº 8.883, de 8 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L8883.htm>. Acesso em: 1º jun. 2015.

Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação da Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/L9648cons.htm>. Acesso em: 1º jun. 2015.

_____. Lei n.º 9.854, de 27 de outubro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9854.htm>. Acesso em: 1º jun. 2015.

_____. Ministério do Planejamento. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas. 2014. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/estatisticas/01-apresentacao-siasg-dados-gerais-_2014.pdf>. Acesso: 10 jul. 2015.

DELOG. Painel de processo de compra. Disponível em: <<http://189.9.7.60/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Painel%20de%20Compras.qvw&host=QVS%40win-uep82lprjmh&anonymous=true>>. Acesso em: 5 out. 2015.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; MEDEIROS, Bernardo Abreu de. *A reforma da Lei 8.666/93 e do arcabouço legal de compras públicas no Brasil: contribuições do Ipea à Consulta Pública do Senado*. Ipea, Nota Técnica. Brasília: Ipea, 2013.

MARQUES, Lilian T.; PAIM, Jaqueline Vilela Araujo; MOREIRA, Márcia A.; NASCIMENTO, Silverio Antonio do. *Quanto Custa Comprar? Um Estudo de Caso na UFMG*. Disponível em: <<http://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/94>>. Acesso em: 5 out. 2015.

MINAS GERAIS. *Portal de Compras MG*. Disponível em: <www.compras.mg.gov.br>. Acesso em: 2 dez. 2015.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. Campinas, SP: [s.n.], 2010.

RIO GRANDE DO SUL. *Compras públicas*. Disponível em: <<http://www.compras.rs.gov.br/>>. Acesso: 7 dez. 2015.

SÃO PAULO. *Bolsa Eletrônica de Compras do Governo do Estado de São Paulo (Sistema BEC/SP)*. Disponível em: <<http://www.bec.sp.gov.br/BECSP/Home/Home.aspx>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

SILVEIRA, Nauana Gaivota; DUCATI, Erves. *O custo do pregão eletrônico e a aplicação do princípio da economicidade: caso Eletrosul*. Disponível: <http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso/arquivos_artigos/artigos/936/20140422145547.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

SOUZA, Wellington. *Um estudo sobre a viabilidade de implantação do pregão eletrônico e uma contribuição na apuração dos resultados nos processos licitatórios*. In: 3º SIMPÓSIO FUCAPE DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA, 2005. Disponível em: <http://www.fucape.br/_public/>

producao_cientifica/2/souza%20-%20um%20estudo%20sobre%20a%20viabilidade.pdf>. Acesso em: 5 out. 2015.

SOUZA, W. K. A. et al *Gestão de fornecedores de compras MG: a integração entre sistemas como forma de facilitar e ampliar o acesso das empresas ao mercado de compras governamentais*. In: VI CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013.

TCU. *Relatório de Gestão 2014*. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/econtasWeb/web/externo/listarRelatoriosGestao.xhtml?jsessionid=5DfAj6jx6G0jeuH2+KHQw-yd.host1c1:econtasWeb>>. Acesso em: 19 out. 2015.

Contribuição à crítica da concepção dominante da regulação da atividade econômica pela ótica de Jean Tirole

Marco Antônio Ribeiro Tura

Procurador do Ministério Público do Trabalho no Estado de São Paulo.

Resumo

Neste artigo, são apresentadas algumas considerações críticas à concepção dominante sobre a regulação da atividade econômica a partir de uma leitura da obra de Jean Tirole, com destaque para as relações que envolvem e as funções que desempenham os agentes do Estado e os dirigentes de corporações para a construção de uma visão mais ampla da atividade regulatória.

Palavras-chave

Economia. Política. Regulação. Teoria. Crítica.

Abstract

In this article are presented some critical considerations to the dominant conception about the regulation of economic activity from one reading of Jean Tirole's works with spotlight to the relations that involves and the functions that plays the agents of State and the ruling of Corporations to construction a wider vision of regulatory activity.

Key Words

Economy. Politics. Regulation. Theory. Critical.

INTRODUÇÃO

Neste artigo pretendemos apresentar notas que, em seu conjunto, podem contribuir de modo mais ou menos decisivo para a reconfiguração do tratamento dado à regulação da atividade econômica pelos autores de direito econômico, em geral, e do direito regulatório, em particular.

Para tanto, sendo notória a colonização do discurso jurídico-econômico pela

linguagem da economia-regulatória, buscamos, na literatura econômica atual, elementos que permitissem abordar aspectos que, em nosso sentir, são negligenciados, repudiados, omitidos ou, simplesmente, desconhecidos pela teoria jurídico-econômica e pela prática institucional regulatória.

Nesta atividade exploratória, confrontamos-nos com a obra de Jean Tirole, engenheiro e matemático francês que recebeu o prêmio Nobel de Economia no ano de 2014.

A primeira pergunta que se pode fazer é por que apelar a um engenheiro e matemático para enfrentar questões de regulação da atividade econômica? Já não estaria a elaboração teórica sobre a regulação da atividade econômica suficientemente dominada por um pensamento redutor por conta de múltiplos preconceitos e pressupostos superficiais?

O leitor pode não se surpreender com a resposta, mas um novo mundo se abriu ante nossos olhos ao percebermos que, embora mergulhado em modelos e em fórmulas, Jean Tirole era, em sua essência, um analista social preocupado, sobretudo, com as interações entre a liberdade individual e a determinação estrutural (HOLMSTROM; TIROLE, 1989; BENABOU; TIROLE, 2005a, 2005b).

A escolha de Jean Tirole, de início sinceramente intuitiva e ao final mais bem refletida, deve-se pelo que se encontra por detrás dos modelos matemáticos. Na profundidade do pensamento de Tirole, ecoam princípios que, em muito, podem contribuir para uma *poiesis* transformada da concepção dominante da regulação da atividade econômica, girando o foco para

a intersubjetividade socialmente construída (AGHION; TIROLE, 1997, CAILLAUD; TIROLE, 2007; BENABOU; TIROLE, 2000, 2002, 2003, 2007, 2010, 2011).

Ademais, como a temática de pesquisa de nosso grupo direcionou-se, desde cedo, para a questão referente, especialmente, à influência da burocracia empresarial sobre a burocracia estatal na formulação de modelos regulatórios para lidar com os oligopólios na área da infraestrutura, Jean Tirole veio, mais tarde, a confirmar-se como um daqueles verdadeiros achados, isto é, aquilo que nunca procuramos, aquilo em que tropeçamos, mas que era, a rigor, o que sempre deveríamos ter buscado.

Como se tratava de falar sobre o pensamento plasmado em trabalhos escritos, de produção eminentemente literária, procuramos sistematizá-la por meio, primeiramente, da reconstrução de seus pressupostos.

Para tanto, mostrou-se interessante o refinado instrumental metodológico do mosaico de citações e da arqueologia de saberes, cujas profundidades não permitem um resumo em tão poucas páginas (COETZEE, 2004, *passim*; MAGALHÃES, 1987), embora possamos, desde já, apartar inteiramente de qualquer contato com a contabilização de citações e com a explicitação de influências, técnicas que dominam a atividade institucional, especialmente nas instituições universitárias e judiciais, tanto nacional quanto internacionalmente, nas mais diversas áreas do conhecimento científico e da ação social (POSNER, 2011, p. 5 ss., p. 547 ss.).

Nessa linha, entendemos metodologicamente adequado proceder a uma cuidadosa seleção dos materiais a serem analisados a partir de dois critérios: sentido e alcance.

Assim, preliminarmente, selecionamos, para comporem o objeto de análise deste artigo apenas, os textos que demonstraram possuir reflexões de caráter filosófico-político sobre a função regulatória, sobre a atuação dos agentes nos órgãos reguladores e sobre a ação dos atores nos setores regulados, posto que nossa preocupação não estava em como regular, mas o que e por quê. Em seguida, entre os diversos textos com fundo pautado por reflexões filosófico-políticas, separamos aqueles que ofereceriam elementos que fossem bastante para permitir uma teorização situada além dos limites do caso que os motivou.

Durante o processo de seleção e tratamento dos materiais analisados, naturalmente fomos nos apropriando do instrumental e da perspectiva de Jean Tirole e de seus coautores e percebemos que, fundamentalmente, são homens de seus tempos e espaços e, portanto, por mais formais que sejam os produtos de seus trabalhos, não escapam ao influxo das preocupações e discussões dos seus meios, isto é, do mundo pós-guerra do institucionalismo e, mais especialmente, da escola francesa da regulação.

O resultado dessa tentativa, que esperamos tenha sido bem-sucedida, de construção de um sistema apto a apresentar elementos do pensamento de Jean Tirole interessantes

para a teoria jurídica, traduziu-se em três capítulos. No primeiro, tratamos das relações entre Estado, direito e economia. No segundo, tratamos das relações entre Estado, mercado e regulação. No terceiro, por fim, tratamos das relações entre regulação, técnica e política.

Esperamos que o texto seja de agradável leitura e que as ideias que explicitamos aqui sejam de fácil compreensão. Em qualquer caso diverso da expectativa que acima expusemos, nada se pode atribuir a Jean Tirole ou aos autores que com ele escrevem ou que serviram de apoio para a pesquisa. A responsabilidade pelo sucesso ou pelo insucesso da empreitada é, portanto, inteiramente nossa.

1 ESTADO, DIREITO E ECONOMIA

Em um trabalho sobre a regulação da atividade econômica, forçosamente surge a questão tormentosa da relação entre Estado, direito e economia.

Lamentavelmente, a superficialidade com que juristas e economistas têm tratado desta questão traduz, em verdade, o desconhecimento de problemas estruturais extremamente complexos que vêm sendo objeto de críticas de variados matizes (SUNDFELD; VIEIRA, 1999).

De um lado, encontramos, frequentemente, certa crença na suposta naturalidade da economia, uma onipresença, que imporia limites intransponíveis ao direito. De outro, tão frequentemente quanto a primeira, encontramos outra crença na pretensa divindade do direito, uma onipotência, que lhe dotaria de uma força avassaladora.

O pensamento reducionista, seja economicista, seja jurídicista, não consegue captar todas as dimensões que emergem da abordagem sobre as relações entre direito e economia e, por conseguinte, sobre a posição do Estado frente a ambos (HELLER, 1998, p. 143).

As relações entre direito e economia são de interdependência e interconexão, na medida em que não é possível falar sobre os processos econômicos sem referência às formas jurídicas e não há sentido em falar sobre as formas jurídicas sem a pertinência aos processos econômicos, porque os processos econômicos demandam confiança que se obtém por meio da legitimidade conferida pelo direito, e as formas jurídicas demandam concretude que se obtém por meio da eficiência conferida pelos processos econômicos.

Daí que, nesse sentido, a cogitação sobre as relações entre direito e economia e, por conseguinte, sobre a posição do Estado frente a ambas remete ao debate sobre serem relações pautadas pelo binômio necessidade e possibilidade. Se economia e direito são necessariamente correferidos, são-no em um horizonte de possibilidades para além do qual se torna ilegítima a formulação jurídica e ineficiente a atuação econômica.

A interpretação econômica do direito, tão em voga entre os cultores da regulação cuja análise crítica dos seus fundamentos deixamos de lado (POSNER, 2007, p. 473-526; 2011, p. 3-163), reclama a compreensão jurídica da economia (SALOMÃO FILHO, 2003, p. 40-51; LOPES, 2006, p. 253-260), de maneira que considerar os elementos fáticos na aplicação do direito não é opção excludente da consideração dos elementos normativos na manipulação da economia (GRAU, 2002).

Onde está, então, a dificuldade não tratada adequadamente pelo economicismo e pelo juridicismo?

A dificuldade está, exatamente, no desenho das linhas, das bordas do horizonte de possibilidades, na fixação dos limites em que se reconhecem os âmbitos passíveis de interferência à linguagem do direito e à linguagem da economia (GRAU, 1978, 1981 e 1998).

Nesse sentido, a história das transformações operadas na atuação do Estado pode ser vista como a história das transformações operadas nos modos de ver a menor ou a maior amplitude dos respectivos âmbitos em que se manifestam as linguagens do direito e da economia (GRAU, 1997, p. 13-40).

Em busca de uma resposta plausível para a questão sobre os limites em que direito e economia se manifestam é que propomos a adoção de uma perspectiva claramente evolucionária (HABERMAS, 1980, p. 19), que permita proceder à análise da história das transformações operadas na atuação do Estado segundo um princípio de adaptação às circunstâncias, considerando que o Estado é uma estrutura em permanente devir (HELLER, 1998, p. 80).

O que queremos afirmar é que o Estado regulador nada mais é do que o ápice alcançado após um longo processo de adaptação de o Estado no lidar com os campos do direito e da economia e com suas respectivas linguagens com a finalidade única de sobreviver como poder social qualificado pela soberania decisória.

Durante esse longo processo de adaptação do Estado em seu posicionamento em meio ao relacionamento entre direito e economia, o pêndulo foi de um extremo ao outro como que esbarrando nas paredes, carregando consigo um pouco do revestimento de cada qual dos lados, ressignificando-os (ARAGÃO, 2013, p. 66).

Podemos afirmar que a repressão foi primeira forma propriamente moderna assumida pelo Estado. O Estado assim caracterizado era o policial das relações sociais e, no exercício do chamado poder de polícia, limitava-se essencialmente a atuar coativamente de maneira diretiva para estabelecer uma conformação geral e abstrata de comportamentos, operando, pois, negativa e indiretamente, como último ator relevante na preservação do curso do processo econômico (BONAVIDES, 2001, p. 39 ss.).

Sucedendo ao Estado repressor, veio o Estado produtor. O Estado caracterizado como produtor não deixou de almejar a conformação dos comportamentos, mas

passou a buscar, antes, o atendimento material de necessidades e utilidades específicas e concretas da população, operando positiva e diretamente por meio da prestação dos chamados serviços públicos, como primeiro ator relevante na definição do curso do processo econômico, não mais coagindo, mas agindo, porque foram absorvidas parcelas consideráveis antes entregues a agentes privados (BONAVIDES, 2001, p. 57 ss.).

O que sustentamos aqui é que o Estado regulador não é nada mais nada menos do que a combinação historicamente necessária e socialmente possível das formas do Estado repressor e do Estado produtor, na medida em que se apresenta como Estado que presta um serviço de conformação de comportamentos econômicos de maneira setORIZADA, isto é, específica e concreta, atuando positiva, mas indiretamente, adotando técnicas coativas mais marcadas pela indução do que pela direção (FURTADO, 2007, p. 33-38; SALOMÃO FILHO, 2001, p. 14-15).

A assunção da feição de regulador pelo Estado, em sua atual fase, foi a necessária resposta à perda de eficiência do poder público na intervenção sobre o processo econômico como agente repressor e à perda de legitimidade do setor público na atuação no processo econômico como agente produtor (HABERMAS, 1997; HABERMAS, 2000, p. 158-159).

A retração do papel do Estado como agente produtor foi acompanhada por uma expansão de seu papel como agente repressor por vias difusas, concertadas e, até mesmo, por vezes, negociadas, sem o que nada lhe restaria senão a submissão à multiplicidade de poderes sociais em disputa pela soberania decisória meramente fática, constantemente questionável e repudiável pelos agentes em conflito (FARIA, 1998, p. 5-13; 1999).

Contratos e propriedades, dois dos institutos mais importantes nas sociedades pós-feudais, não se sustentam sem as garantias de previsibilidade e de calculabilidade, sem que se tenha como certa a estabilização das expectativas de que serão protegidos contra as posturas desviantes. O Estado regulador há de operar, portanto, ainda mais e mais, na confirmação das expectativas legítimas dos agentes econômicos e na conformação eficiente dos comportamentos econômicos correspondentes.

O Estado, para sobreviver como ordenador supremo (último) da totalidade da vida social, há de reformular sua atuação como algo menos, como um coordenador dos processos econômicos, preservando a capacidade decisória por meio de seu compartilhamento com os grupos sociais diretamente afetados pela decisão, unindo, a um só tempo, eficiência (cálculo de custos) e legitimidade (cálculo de benefícios), aproximando o ser do dever.

A política deixa de ser o campo da fala para ser o campo do labor, ofertando um produto perceptível aos destinatários, isto é, a aproximação da elaboração e da implementação da decisão, legítima porque horizontal, envolvendo os destinatários,

e eficiente porque, ao envolvê-los, compele-os à observância da decisão em termos estratégicos de planejamento da escolha econômica.

Tudo isso remete para considerações acerca das relações entre Estado, mercado e regulação, bem como sobre as relações entre regulação, política e técnica, assuntos aos quais nos dedicaremos nos próximos dois capítulos.

2 ESTADO, MERCADO E REGULAÇÃO

As considerações até agora feitas remetem à complexidade inerente aos fenômenos sociais e, mui especialmente, às relações entre direito e economia e, por conseguinte, à complexidade inerente à posição do Estado frente a ambas, conforme necessidades e possibilidades de atuação.

Mas, afinal, qual pode ser a posição do Estado diante da conflitiva relação entre os campos do direito e da economia para além da velha e gasta imagem do neutro árbitro que estabelece o espaço de ação e deixa aos agentes econômicos o território livre para se digladiarem?

Essa temática é aquela propriamente caracterizada como sendo a da análise da relação entre os âmbitos do Estado e do mercado, isto é, do que é próprio das espacialidades e das temporalidades estatais e mercatorias.

Toda a discussão acerca da regulação da atividade econômica passa, de modo ou de outro, pelo entendimento de como se dá a relação entre os âmbitos do Estado e do mercado.

Se não há completa naturalidade a definir as ambiências estatais e mercatorias, e realmente não há, isso não significa que estejamos no terreno da absoluta positividade, do mundo em que tudo se pode, porque, se há algo com toda certeza que nos foi legado pela longa história da transformação das formas de atuação do Estado, este algo é que nem tudo é-lhe possível e, mais importante, nem tudo é-lhe necessário.

O economicismo peca ao buscar naturalizar a ambiência do mercado tanto quanto o juridicismo peca em tentar divinizar a ambiência do Estado. Estado e mercado são, na verdade, ambiências constantes e permanentes, construídas e reconstruídas pela totalidade das respostas socialmente formuladas (HELLER, 1998, p. 80, 113, 274, 508) para enfrentar as dissensões geradas pelo conflito entre os mais diversos atores sociais e, mui especialmente, pelos agentes econômicos. Só há, portanto, Estado e Mercado em sociedade e só como relação social e, mui especialmente, como processo econômico, ambos podem ser adequadamente compreendidos (CONCEIÇÃO, 2002, p. 126, 134).

Nesse sentido, o entendimento tradicional da regulação está a merecer críticas ainda que mínimas, pois a regulação não pode ser vista restritivamente, como se reduzida à manifestação do poder estatal formalizado segundo normas jurídicas postas pela autoridade competente.

A única possibilidade de escapar ao reducionismo economicista e ao reducionismo jurídicista é entender a regulação como algo muito mais amplo do que aquela visão que tradicionalmente os teóricos insistem em nos apresentar como única e os práticos a aceitar como verdadeira.

Porque a emergência da regulação, como fenômeno complexo e profundo, conecta-se a outro fenômeno igualmente complexo e profundo, à ocorrência de crises, trazendo, assim, à regulação sua característica fundamental e primordial, isto é, a de ser uma forma de reprodução das relações sociais (POSSAS, 1988; NASCIMENTO, 1993).

Estamos a defender que o sentido socialmente útil para preservar as virtudes da regulação é aquele que a amplia ao ponto de envolver mais do que os aspectos meramente formais do poder manifestado pelo Estado e através do Estado e, igualmente, a objetivar muito mais do que o atendimento dos interesses expressados pelo Mercado e por meio do Mercado.

Não se trata, de tal maneira, da busca de um sentido único, do único sentido a que se qualificaria como verdadeiro sentido da regulação como fenômeno social, mas do sentido socialmente útil que faça da regulação algo além do que arremedos de uma normatização precária ou de uma execução falha.

Nesse sentido, isto é, de um sentido socialmente útil para qualificar a regulação naquilo que lhe é próprio, fundamental tê-la como expressão de uma relação complexa entre múltiplos poderes e múltiplos interesses que afluem e confluem nos ambientes do Estado e do Mercado de maneira que, se é certo falar em bordas mais ou menos desenhadas para tais ambientes, a certeza deixa de existir quando se trata de tentar restringir aos limites das bordas de um ou de outro desses ambientes sociais, posto que o desenho ambiental é tarefa da formulação de opções jurídicas segundo uma dada consolidação de forças políticas.

A regulação da atividade econômica manifesta-se por meio de variadas formas de expressão e de técnicas de atuação, sendo que, entre elas, a regulação estatutária verticalizada de origem estatal não é nada além de uma das possíveis formas, nem sempre a mais necessária, porque nem sempre tida por legítima ou eficiente no tratamento de determinadas questões potencial ou efetivamente conflitivas.

Como gênero a denominar determinado fenômeno social, a expressão regulação da atividade econômica engloba diversas espécies interconectadas, indo desde a regulação estatal, passando pela autorregulação e chegando até a chamada desregulação (ARAGÃO, 2013, p. 32-35).

Assim, em sentido amplo, a expressão regulação envolve todas as formas institucionalizadas e não institucionalizadas que, em maiores ou menores graus, balizam a atuação dos agentes econômicos.

Entre as primeiras, as formas institucionalizadas, temos as formas de regulação pública e de regulação privada, dividindo-se em subespécies conforme os graus de heteronomia e autonomia que ostentem.

Assim, forma heterônoma por excelência é a regulação pública estatal, que se procede por meio de emissão de comandos por órgãos estatais conforme normas e procedimentos estatuídos de maneira verticalizada (ARAGÃO, 2013, p. 32).

Menos acentuada, mas ainda assim forma regulatória heterônoma, é a regulação pública não estatal, que se procede por comandos advindos de entes estranhos ao aparato estatal, mas por delegação deste ou que, posteriormente, tenham seus comandos incorporados pelo ordenamento estatal (ARAGÃO, 2013, p. 32).

Por seu turno, entre as formas institucionalizadas de regulação, como que sendo uma forma transitória entre a instituição e a não instituição, temos a regulação privada, isto é, a denominada autorregulação, forma regulatória pautada e fundada na autonomia coletiva dos entes mercatoriais e que se procede sem qualquer necessidade de delegação ou aprovação estatal (ARAGÃO, 2013, p. 33).

Por fim, temos uma forma extrema de manifestação do fenômeno regulatório; que, de tão extrema, surge aos olhos de muitos até mesmo como antítese à noção de regulação, tendo, em sua denominação, a marca dessa percepção em nosso sentir totalmente inadequada. Trata-se da chamada desregulação, manifestação máxima da autonomia dos agentes econômicos, não em suas formas autônomas coletivas, mas nas expressões individuais (ARAGÃO, 2013, p. 34).

Entendemos também a desregulação como forma de regulação não institucionalizada fundada e pautada pela autonomia individual porque sua descrição clássica assim permite, pois, se a desregulação traduz um ambiente em que os agentes econômicos livremente jogam entre si, evidentemente que não jogam sem quaisquer regras, mas segundo o que pactuaram, tácita ou expressamente (ARAGÃO, 2013, p. 35).

Havendo, como de fato há, pactuação entre os agentes econômicos, há regulação de poderes e conformação de interesses, ainda que pela simples aceitação da exigibilidade dos comportamentos costumeiramente observados em certo setor ou em determinado.

Em síntese, portanto, o que caracteriza a regulação da atividade econômica não é sua origem ou sua forma, mas sua função ou sua destinação (SALOMÃO FILHO, 2001, p. 15-16). Trata-se de regulação da atividade econômica toda forma de regramento, heterônoma ou autônoma, dos comportamentos dos atores sociais e, especialmente, dos agentes econômicos.

Retomando uma afirmação inicial, entre as diversas formas de regulação da atividade, não há uma que seja a via ou o modo preferencial de atuação do Estado que, para sobreviver, há de adaptar-se e ordenar nem que seja meramente coordenando ou deixando que os agentes, em certo momento, coordenem-se.

Essa digressão mostra como a regulação da atividade econômica envolve escolhas estratégicas e táticas por parte do Estado quanto às formas de inserir-se no processo econômico de maneiras, concomitantemente, legítimas (benefícios, necessidades) e eficientes (custos, possibilidades).

A constatação de que regular a atividade econômica envolve escolhas por parte do Estado nos remete à discussão acerca da natureza da regulação e do que, em essência, ela é; remete-nos, portanto, ao caminho na busca da compreensão das relações entre a regulação, a técnica e a política, assunto de que trataremos a seguir.

3 REGULAÇÃO, TÉCNICA E POLÍTICA

Para que seja tida como metodologicamente válida uma aproximação ao tema das relações entre regulação, técnica e política, é forçoso que se tenha como pressuposto o que até o momento desenvolvemos, isto é, que a regulação é, em algumas não poucas vezes, encontrada na profusão de manifestações qualificadas como técnicas nos discursos hegemônicos e que, precisamente por conta da hegemonia que as qualifica, apresentam potência social suficiente ao ponto de serem tidas como legítimas apenas porque se expressam por meio de atos formais de órgão competente segundo a legislação estatal.

Entretanto, o pressuposto tem o seu outro lado, isto é, a afirmação de que a aproximação ao tema das relações entre regulação, técnica e política reclama, por razões também de validade metodológica, a aceitação de que a regulação é, em outras não poucas vezes, encontrada na difusão de manifestações qualificadas nos discursos hegemônicos como atécnicas, pelas razões em sentido totalmente inverso ao anteriormente dito, isto é, porque, carentes de potência social suficiente, não são tidas como legítimas já que não se expressam por meio de atos formais de órgão competente segundo a legislação estatal.

O discurso hegemônico é, como vemos, clara operação de redução caricatural do fenômeno amplo que é a regulação da atividade econômica. No final, a imputação da qualidade de ser técnico é uma ação claramente ideológica consistente na ressignificação do campo da técnica e do campo da política por meio dos grupos que expressam a dominação e exercem a direção sobre os demais grupos sociais.

Nesse sentido, a técnica e a política passam da classe dos substantivos para a classe dos adjetivos e tornam-se as chaves mediante as quais os discursos de legitimação operam o processo de definição (FOUCAULT, 1995) do que se deve conceber como a adequada compreensão do fenômeno da regulação.

No sentido do discurso hegemônico, a boa regulação será técnica e a má, política. O problema fundamental, entretanto, está precisamente no fato de que a regulação consiste, a rigor, na formulação de técnicas eficientes à implementação de políticas legítimas, inexistindo, portanto, qualquer técnica que seja apolítica, assim como qualquer política que seja atécnica, visto que não há liberdade na adoção dos meios, nem neutralidade na escolha dos fins (BOURDIEU, 2012).

Com as devidas cautelas advindas da compreensão acerca dos sentidos dados aos campos da técnica e da política como sendo socialmente produzidos e reproduzidos, podemos caminhar para dizer que há um elemento que seja diferenciador do fenômeno da regulação em meio aos demais fenômenos sociais expressivos de relações de poder.

O entendimento dessa diferenciação, todavia, depende, precisamente, da retomada da síntese contida na argumentação que vimos desenvolvendo ao longo deste trabalho acerca das relações entre os âmbitos do Estado e do Mercado e entre os campos do direito e da economia.

Contrariamente a todo e qualquer reducionismo, queremos afirmar aqui que inexistem o Estado. Existem, na verdade, Estados que, como camadas que se sobrepõem, jamais se ajustam com perfeição umas sobre as outras, mas dão, pela imperfeição que lhes caracteriza, unidade de significação ao produto sobreposto (TURA, 2015, p. 1-15).

Assim, neste produto sobreposto denominado tradicionalmente como sendo o Estado, há camadas que irradiam manifestações substancialmente diversificadas, ainda que formalmente unificadas.

Novamente, é preciso que se reafirme que não nos parece aceitável conceber o Estado sem tê-lo como forma e substância, sem a compreensão de que, na forma Estado, estão contidas as substâncias política, jurídica e técnica.

A regulação da atividade econômica, nessa linha, não é algo exterior ao processo econômico, mas interior, algo constitutivo. O Estado não se limita a uma manifestação formalmente continente, mas irradia-se para além dos limites da forma, transbordando as substâncias que lhe dão conteúdo.

A separação entre o âmbito do Estado e o âmbito do Mercado, de tal maneira, é meramente uma formalização, uma metáfora (CONCEIÇÃO, 2002, p. 126) operacionalmente útil para fins de legitimação e de eficiência do poder decisório dos grupos sociais em geral e dos grupos políticos e econômicos em especial e, sendo metáfora, embora normativamente qualificada (SALOMÃO FILHO, 2007,

p. 94), assim devemos usá-la apenas enquanto mostrar-se interessante para os fins a que se destina.

Qual seria, então, o elemento de diferenciação da regulação?

A regulação é, claramente, manifestação da substância técnica do Estado, isto é, manifestação do Estado como aparato técnico, que tem por finalidade o estabelecimento de parâmetros específicos e concretos para que se processe a produção de bens que satisfaçam certas necessidades ou atendam a determinadas utilidades (TURA, 2015, p. 10).

A regulação é, portanto, inconfundível com a normatização e com a execução (PESSOA, 2003), não por uma suposta extração da política e do direito de sua essência, mas porque atua de maneira diversa em momento diverso.

A regulação difere da normatização e da execução porque não se dá à regulação a tarefa da substancialização do Estado político nem da substancialização do Estado jurídico.

O Estado, formalmente unificado, atua, substancialmente, estabelecendo políticas públicas que se executam por meio de normas jurídicas e que se concretizam por meio de operações que se dão segundo parâmetros técnicos. Nessa linha, a regulação opera técnicas para implementar políticas formuladas em normas.

A regulação não é, ela mesma, a elaboradora das políticas a serem implementadas nem a formuladora das normas a serem seguidas no processo de implementação. A regulação operacionaliza o instrumental técnico de que dispõe dentro da margem de ação desenhada pelo executor das normas jurídicas e tendo como finalidade o atingimento das metas fixadas pelo elaborador de políticas públicas (TURA, 2015, p. 9).

Daí que advém a noção de que a regulação é atividade discricionária (LAFFONT; TIROLE, 1990, p. 36), posto que atua dentro de certos limites normativos em que a escolha dos meios lhe cabe. Mas é preciso que seja ressaltado, uma vez mais, que a dita discricionariedade (jurídica) da regulação é tão somente quanto à escolha dos meios (técnicos) e não quanto aos fins (políticos).

A escolha, então, dos meios para que se operacionalize a regulação faz surgir uma importante questão sobre qual deve ser o modo pelo qual a relação entre regulador e regulado há de se processar.

Parece-nos claríssimo que, no cumprimento de sua tarefa de regular, isto é, de dotar de especificação e concreção aquelas políticas contidas em normas gerais e abstratas, o regulador pode, legitimamente, escolher os meios que sejam por ele considerados os mais eficientes, segundo sua análise da situação, que podem variar desde a coação até a indução de comportamentos, apostando na coexecução e, no limite, na autoexecução dos parâmetros de produção.

Há, segundo pensamos, portanto, uma reserva de regulação que conduz à autonomia do regulador e que não se confunde com uma soberania. Se a normatização define os fins, a execução pode, tão somente, atribuir efeitos para a inobservância dos fins, mas não pode compelir o regulador a alcançar os fins nem determinar quais meios sejam os mais adequados para tanto. O normatizador e o executor não possuem informação suficiente do regulado para que *ex ante* possam dizer ao regulador o melhor modo de agir (LAFFONT; TIROLE, 1990, p. 5). No entanto, a delegação da função política operada em favor da função regulatória há de observar o que em geral se observa nos processos de desconcentração e descentralização das grandes organizações, isto é, que a delegação não atinja o conteúdo do poder decisório que se refira a questões politicamente fundamentais e, muito importante, que não haja acúmulo de informações pelo delegante. A delegação pela função política à função regulatória, sob a forma de reserva de regulação, há de operar, portanto, no campo do necessário e do possível (AGHION; TIROLE, 1997, p. 27).

Dado que a decisão é tomada por grupos que buscam congruência interna e externa em intrincadas relações políticas de convencimento para fabricação de consensos (CAILLAUD; TIROLE, 2007; BENABOU; TIROLE, 2003; HOLMSTROM; TIROLE, 1989), podemos concluir, com segurança, que a reserva de regulação sustenta-se na imprescindibilidade de ser conferida, ao regulador, certa margem de liberdade na escolha dos meios, porque só o regulador, em relação constante e consistente com o regulado, pode aferir pontos que se refiram aos aspectos internos e externos da dinâmica das organizações empresariais, incluindo questões objetivas relativas ao poder de subordinação da estrutura e questões subjetivas referentes às possibilidades de sublevação dos agentes enquanto indivíduos portadores de interesses próprios não necessariamente identificáveis com os das organizações.

Mas essa margem, repetimos, só se sustenta na afirmação de que é direcionada para a busca da máxima eficiência na implementação de políticas que são legítimas. A legitimidade do regulador é tão maior quanto for sua fidelidade às políticas públicas que busca implementar. O desvio da finalidade na implementação das políticas públicas é, como todo desvio de finalidade, algo a ser combatido (LAFFONT; TIROLE, 1990, p. 5).

O problema, agora, está em saber como combater o desvio de finalidade quando não caracterizado positivamente, mas apenas inferido negativamente.

Se a regulação guia-se, na fixação do parâmetro, pelo princípio da especificidade, na compreensão da política, deve guiar-se pelo princípio da totalidade.

O regulador tem o dever de regular o setor segundo suas especificidades, mas sem perder de vista a totalidade de política pública a ser implementada. A consideração de meios específicos para situações específicas não autoriza a especificação de fins.

Todos estamos cientes de que há patologias próprias da relação íntima entre regulador e regulado, que podem se apresentar sob as formas desde a mais simples corrupção até as complexas formações de quadrilhas. As ações das pessoas são fruto de variadas motivações altruístas, egoístas, preocupações com a imagem pessoal e social e interações com os grupos dos quais fazem parte e com os demais (TIROLE, 1996, p. 18; BENABOU; TIROLE, 2005b, p. 35; 2010, p. 20).

Sabemos que os grupos afetados farão de tudo para que a informação seja utilizada da melhor maneira para satisfazer seus interesses. Sabemos, igualmente, que a burocracia não é confiável para usar informação que afeta além de seu círculo e, por isso, suas decisões devem ser baseadas em regras rígidas (TIROLE, 1994, p. 14).

Todavia, neste trabalho, não nos interessa o patológico, mas o fisiológico, pois que de nada adianta partir de um pressuposto de que o regulador está acima do bem e do mal e seja comprometido com o bem comum e com o interesse público e que qualquer outro comportamento seja meramente desviante e corrigível por meio de sancionamentos, sem considerar a complexidade da ação estratégica de indivíduos e grupos (BENABOU; TIROLE, 2005b, p. 35 e 36).

A fisiologia da relação entre regulador e regulado mostra-nos questões muito mais profundas e complexas que apontam no sentido de haver certa tendência ao compartilhamento de noções e visões de mundo entre ambos de tal maneira que o comprometimento da missão de bem regular, de implementar eficientemente políticas legitimamente deliberadas, pode-se dar sem que qualquer ilicitude explícita seja observada.

A função política tem o dever de obter informações apropriadas para tomar decisões que aumentem o bem-estar social (TIROLE, 1994, p. 25). A questão, portanto, escapa ao campo da juridicidade e vai para o campo da politicidade, reclamando, assim, a separação entre regulação e fiscalização, desenhando-se um cenário que seja estimulante (LAFFONT; TIROLE, 1990, p. 35; BENABOU; TIROLE, 2000, p. 37) às múltiplas expressões de indivíduos e grupos a atuarem como observadores ativos dos comportamentos dos reguladores, por meio do estabelecimento de uma democracia cognitiva (SALOMÃO FILHO, 2001, p. 39).

Se a melhor regulação é aquela comprometida com o eficiente atingimento de metas contidas em políticas públicas deliberadas legitimamente, evidentemente que não se pode admitir que o regulador arvore-se da condição de deliberar acerca das políticas a serem atingidas; parece-nos, assim, que o único modo de fiscalizar e, portanto, controlar o regulador quanto à lealdade aos fins e às metas das políticas públicas é a ampliação da pluralidade e da diversidade próprias das sociedades democráticas.

CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, tentamos oferecer contribuições úteis para a crítica da concepção dominante da regulação da atividade econômica a partir da leitura da obra do Prêmio Nobel de Economia do ano de 2014, o engenheiro e matemático francês Jean Tirole.

Buscamos, na obra de Jean Tirole, instrumentos e perspectivas que nos permitissem criticar consistentemente os fundamentos da teoria jurídica e da prática institucional que conformam a atividade regulatória no Brasil.

Nesse sentido, procedemos a leitura da obra de Jean Tirole com vista à reconstrução sistemática com a utilização do refinado instrumental metodológico do mosaico de citações e da arqueologia de saberes, instrumental inconfundível com a mera listagem de influências e igualmente inconfundível com a simples contagem de citações, tão comuns em muitos ambientes.

Para tanto, levantamos os principais trabalhos que compõem a obra de Jean Tirole, seja como autor, seja como coautor, segundo dois critérios: a) que fossem trabalhos contendo reflexões de caráter filosófico-político sobre a função regulatória, sobre a atuação dos agentes nos órgãos reguladores e sobre a ação dos atores nos setores regulados; b) que tais reflexões contivessem elementos suficientes para que as conclusões decorrentes da análise empírica fossem passíveis de extrapolação além dos limites dos casos estudados.

Nossa hipótese central era a de que os trabalhos de Jean Tirole ofereceriam a demonstração empírica cabal dos muitos problemas encontrados no individualismo utilitarista que ainda domina a abordagem dos juristas ocupados com os assuntos próprios do cotidiano da regulação da atividade econômica.

Sustentamos a tese de que Jean Tirole tem, como pressuposto de suas análises, uma preocupação específica com os efeitos das interações interindividuais e intergrupais e destas com as estruturas sociais mais amplas; e, também, que o autor objetivaria a formulação de propostas combinando a totalidade da reflexão e a especificidade da ação, submetendo a regulação à necessidade de observar as circunstâncias da situação com vista à consecução de políticas gerais democraticamente concebidas de desenvolvimento social e não do mero crescimento econômico.

Em tal linha, afirmamos que, embora Jean Tirole ofereça uma proposta de formalização por meio de equações matemáticas, não se trata de um pensador formalista.

Com efeito, é bem evidente sua filiação ao institucionalismo sob o patrocínio da escola francesa da regulação, com fortes críticas ao individualismo metodológico, ao comportamentalismo racionalista e ao utilitarismo filosófico, na medida em que abre espaço para a compreensão de os comportamentos individuais serem mediados pelas

relações no interior dos diversos grupos e também entre os diversos grupos sociais.

Indivíduos que, como demonstra Jean Tirole, não são totalmente autoconscientes em suas reflexões e não são totalmente autocentrados em suas ações.

Pensamos, assim, que a grande contribuição dos estudos de Jean Tirole encontra-se na demonstração empírica da falsidade das premissas metodológicas e ontológicas que estão no núcleo informativo e performativo da teoria e da prática regulatórias, posto que o indivíduo se comporta de maneira não linear, segundo sua inserção nos grupos que, a rigor, são os produtores da decisão, sempre sob o influxo de conflitos entre egoísmos e altruísmos e preocupações com a imagem pessoal e socialmente construída.

Em se tratando de comportamentos individuais mediados por grupos, é indelével sua marca política, algo que, em última instância, remete à ampliação das possibilidades efetivas, concretas e reais de participação social na regulação, por meio da instituição de democracias cognitivas, sem o que não é cabível falar em democracias deliberativas.

Concluimos, de tal modo, que a obra de Jean Tirole aponta para compreensão de que a regulação da atividade econômica será tão eficiente quanto mais aberta ao contato com todos os implicados e tão legítima quanto mais vinculada for aos anseios de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

- AGHION, Philippe; TIROLE, Jean. Formal and real authority in organizations. *Journal of political economy*, p. 1-29, 1997.
- ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências reguladoras e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BENABOU, Roland; TIROLE, Jean. *Belief in a just world and redistributive politics*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2005a.
- _____. *Incentives and prosocial behavior*. Princeton: Princeton University; WWS, 2005b. (Discussion Paper in Economics.)
- _____. *Identity, dignity and taboos: beliefs as assets*. Washington: Center for Economic and Policy Research, 2007.
- _____. Individual and corporate social responsibility. *Economica*, v. 77, n. 305, p. 1-19, 2010.
- _____. Intrinsic and extrinsic motivation. *The Review of Economic Studies*, v. 70, n. 3, p. 489-520, 2003.
- _____. *Laws and norms*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 2011.
- _____. Self-confidence and personal motivation. *Quarterly Journal of Economics*, p. 871-915, 2002.
- _____. *Self-confidence and social interactions*. Cambridge: NBER, 2000. (Working Paper.)
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal do Estado social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 16. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.
- CAILLAUD, Bernard; TIROLE, Jean. Consensus building: how to persuade a group. *The American Economic Review*, v. 97, n. 5, p. 1877-1900, 2007.
- COETZEE, J. M. *As maravilhas de Walter Benjamin*. São Paulo: Novos Estudos (Cebap), 2004.
- CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n. 6 (2), p. 119-146, 2002.
- DEWATRIPONT, Mathias; TIROLE, Jean. Advocates. *Journal of Political Economy*, v. 107, n. 1, p. 1-39, 1999.
- FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e globalização econômica: implicações e perspectivas*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.

- FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 1. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1995.
- FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na constituição de 1988 (interpretação e crítica)*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- _____. *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo: RT, 1981.
- _____. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- _____. *O direito posto e o direito pressuposto*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
- _____. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: RT, 1978.
- HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
- _____. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. Volumes I e II.
- _____. *Más allá del Estado nacional*. 1. ed. México: FCE, 2000.
- HELLER, Herman. *Teoria del Estado*. México: FCE, 1998.
- HOLMSTROM, Bengt; TIROLE, Jean. *Private and public supply of liquidity*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1996.
- _____. The theory of the firm. *Handbook of Industrial Organization*, v. 1, n. 1, p. 61-133, 1989.
- IVALDI, Marc; TIROLE, Jean et al. *The economics of tacit collusion*. Final Report for DG Competition. [S.l.]: European Commission, 2003.
- LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. *The politics of government decision making: regulatory institutions*. Cambridge: JLEO (MIT), 1990.
- LOPES, Ana Frazão de Azevedo. *Empresa e propriedade: função social e abuso de poder econômico*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- MAGALHÃES, Theresa Calvet de. *Da arqueologia do saber ao ensaio filosófico: a problemática de uma ontologia do presente em Foucault. Síntese (Revista de Filosofia da Faje)*, Belo Horizonte, n. 40, p. 59-83, 1987.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro. Notas a respeito da escola francesa da regulação. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 13, n. 2 (50), p. 120-136, 1993.

- PESSOA, Robertônio Santos. *Administração e regulação*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- POSNER, Richard. *Direito, pragmatismo e democracia*. Rio de Janeiro: Forense, 2010.
- _____. *Fronteiras da teoria do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2011.
- _____. *Problemas de filosofia do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- POSSAS, Mario Luiz. *O projeto teórico da escola da regulação*. *Novos Estudos*, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap), São Paulo, n. 21, p. 195-212, 1988.
- SALOMÃO FILHO, Calixto. *Direito concorrencial: as condutas*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- _____. *Direito concorrencial: as estruturas*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- _____. *Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SUNDFELD, Carlos Ari; VIEIRA, Oscar Vilhena (Coord.). *Direito global*. São Paulo: Max Limonad, 1999.
- TIROLE, Jean. The internal organization of government. *Oxford: Oxford Economic Papers*, 1994, News Series, volume 46, número 1, p. 1-29.
- TIROLE, Jean. A theory of collective reputations (with applications to the persistence of corruption and to firm quality). *The Review of Economic Studies*, v. 63, n. 1, p. 1-22, 1996.
- TURA, Marco Antônio Ribeiro (Org.). *Agências reguladoras no Brasil*. Belo Horizonte: Arraes, 2015.

Desintermediação tributária e utilização do IPTU para projetos de inclusão social: ensaio de utopia fiscal

Paulo Rodolfo Ogliari

Auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil (RFB) e professor do curso de Direito do Centro Universitário Euroamericano (Unieuro), em Brasília (DF).

Resumo

Este estudo aborda um novo paradigma de cumprimento de obrigações tributárias como alternativa ao pagamento de tributos com dinheiro. Defende-se a desintermediação do governo no atendimento das necessidades sociais e as abordagens desta pesquisa limitam-se ao Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e aos contribuintes pessoas físicas. No seu desenvolvimento, verificou-se que é factível fomentar projetos de inclusão social, mediante a prestação de serviços como alternativa ao pagamento desse tributo. Evidenciou-se, também, que, em alguns casos particulares, a sociedade pode suprir suas necessidades sem a intermediação do governo; estruturou-se um modelo genérico para quitação do IPTU, por intermédio da prestação de serviços; vislumbaram-se casos em que esse modelo poderia ser aplicável, bem como os meios de operacionalização dele; identificaram-se algumas alterações normativas que viabilizam esse modelo, além de apresentar casos reais de prestação de serviços, por particulares, com vista a atender ao interesse público. A metodologia envolveu o método qualitativo de pesquisa, com estudos da doutrina e da legislação, bem como de casos concretos eventualmente existentes. Concluiu-se, a partir do que se pesquisou e foi abordado neste estudo, que não há empecilhos para introdução de normas e procedimentos que fomentem projetos de inclusão social, mediante a prestação de serviços como alternativa ao pagamento do IPTU. neste trabalho. O objetivo maior é demonstrar que, nas vezes em que o contribuinte questionou a incidência do IPVA sobre embarcações e aeronaves perante o Poder Judiciário, as decisões foram todas contrárias à Fazenda pública. Nesta pesquisa, verificou-se que, desde 1985, os estados-membros do Espírito Santo e do Rio de Janeiro já fizeram constar em seus textos legislativos a incidência desse imposto sobre embarcações e aeronaves, tornando-se pioneiros nesse

entendimento. E é nesse diapasão que se pretende expor que, mesmo diante de decisões da mais alta corte do país acerca da não incidência de IPVA sobre embarcações e aeronaves, todos os estados-membros – exceto Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo – insistem em manter tal cobrança. Assim, mostram-se necessárias algumas providências urgentes, tais como a edição de uma lei complementar, de caráter nacional, que defina a espécie tributária em questão, acendendo os faróis para a eliminação da penumbra que paira sobre os estudiosos do tema.

Palavras-chave

Desintermediação tributária. IPTU. Prestação de serviços.

Abstract

This study addresses a new paradigm of tax compliance as an alternative to paying taxes with money. It also suggests the disintermediation of the government in handling the social needs, and the approach is limited on the Property tax and individual taxpayers. It was found that it is feasible to foster social inclusion projects by providing services as an alternative to paying this tax with money; it was also evident that in some particular cases, society can meet their needs without the intermediation of government; The study structured a generic model for compliance with tax obligations of property tax, through the provision of services; glimpsed-cases where this model could be applicable; pointed up how could be its operation; identified some regulatory changes that enable this model; and presented some actual cases of provision of services for individuals, in order to reach the public interest. The methodology involved a qualitative research method, studies the doctrine and legislation, as well as some existing concrete cases. In conclusion, this study pointed out that there are no impediments to the introduction of rules and procedures that promote social inclusion projects by providing services as an alternative to payment of property tax.

Keywords

Tax disintermediation. Property tax. Social service.

INTRODUÇÃO

Encontros e confraternizações de amigos ou colegas de trabalho podem ser custeados mediante recursos dos participantes. Basicamente, há duas formas de fazer esses eventos: mediante contribuição em dinheiro, popularmente conhecida pelas expressões “bolo, vaquinha, racha etc.”; e a contribuição em bens e serviços, situação em que as pessoas levam quitutes e ajudam na realização desse evento, a exemplo da organização, da preparação, da limpeza etc.

Ainda que a obtenção de dinheiro torne fácil realizar as despesas, por vezes, dificulta e reduz as contribuições totais, uma vez que a coleta de recursos é desgastante e onerosa, a capacidade de pagamento varia entre as pessoas e, mais grave, limita os tipos de contribuição dos indivíduos. Isso ocorre porque, se alguém não quiser contribuir com dinheiro, por não o ter, por querer levar bolos que ela sabe fazer bem ou por já possuir recursos na despensa, teria um leque maior de alternativas de contribuição. Enfim, além de dificultar a contribuição, a obtenção de recursos exclusivamente em dinheiro reduz o montante obtido, tanto em quantidade quanto em qualidade.

Similarmente a esses eventos sociais, as despesas públicas do Estado, regra geral, são custeadas mediante a arrecadação de tributos em dinheiro. Essa sistemática é adotada no Brasil e, também, na maioria dos países do mundo, em razão de que, aparentemente, facilita o recebimento de receitas e a realização dos dispêndios públicos. Desse modo, é a prática dominante na contemporaneidade.

Entretanto essa sistemática já foi diferente. No passado, o Estado não realizava tão grande número de serviços públicos e não tinha despesas elevadas. Por outro lado, aceitava todo tipo de bens como forma de pagamento de tributos. Mais ainda, admitia-se a prestação de serviços pelos indivíduos como forma de pagamento de tributos, a exemplo da corveia, que era a prestação de serviços durante alguns dias da semana, para construção e manutenção de estradas, assim como a edificação de muros e o plantio em terras do senhor feudal ou do Estado. Aliás, o serviço militar obrigatório, com vista a atender a finalidades públicas não deixa de ser fonte de recursos públicos mediante a prestação de serviços pelos particulares. Tais institutos, que aceitavam o pagamento de tributos por intermédio do recebimento de bens e da prestação de serviços privados, eram, indiretamente, receitas públicas (*in labore*) e foram adotadas na época medieval em vários países da Europa e, em alguma medida, no Brasil colonial¹.

Obviamente, não há como negar as vantagens, para o Estado, de se receber tributos em dinheiro. Porém essa sistemática vem apresentando limitações na medida em que há aumento contínuo dos volumes arrecadados ao longo dos anos, tanto em termos

¹ Vide informações adicionais em Ezequiel (2014, p. 31-51) e nos sites: <http://www.suapesquisa.com/feudalismo/talha_corveia_banalidades.htm>, <<http://www.brasilescola.com/historiag/as-obrigacoes-feudais.htm>> Acesso em: 10 set. 2015.

absolutos quanto relativos², em razão direta do crescimento no número e no volume dos serviços públicos prestados hodiernamente. Esse aumento na arrecadação traduz-se no esgotamento da capacidade contributiva dos agentes econômicos, sufocados pela tributação excessiva.

Outra limitação deve-se ao processo de globalização econômica, que fragiliza os antigos conceitos de fronteiras territoriais, com reflexos negativos para a capacidade competitiva dos agentes econômicos de determinado país, quando comparados com agentes econômicos de outros países que não sofrem similar tributação. Logo, ainda que desejável, a arrecadação em dinheiro (ou disponibilidade financeira imediata) limita o crescimento contínuo da arrecadação e, por extensão, o crescimento dos serviços públicos.

Nesse sentido, este estudo pretende trazer algumas reflexões sobre essa realidade e, tanto quanto possível, trazer alguns insights para o sistema tributário brasileiro. Assim, o tema deste estudo é a defesa de um novo paradigma de cumprimento de obrigações tributárias, ao representar uma alternativa ao pagamento de tributos em dinheiro, em que se defende, em alguns casos, a desintermediação do governo no atendimento das necessidades sociais. Como limitação temática, será abordada a tributação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e um grupo de contribuintes – as pessoas físicas. Tal reducionismo deve-se às características deste estudo, um artigo, que, todavia, poderia ser expandido para outras espécies tributárias e para outros sujeitos passivos.

Para tanto, o objetivo geral deste artigo é a utilização do IPTU para fomentar projetos de inclusão social, mediante a prestação de serviços, como alternativa ao pagamento desse tributo.

Para viabilizar a construção desse objetivo geral, serão buscados os objetivos específicos a seguir listados: debater o papel do governo como intermediador entre as necessidades e possibilidades públicas; estruturar o modelo genérico de pagamento de IPTU pelo intermédio da prestação de serviços; idealizar caso em que esse modelo poderia ser aplicável em projetos de inclusão social; apontar meios de operacionalização do modelo; e identificar eventuais alterações normativas que viabilizem esse modelo.

Pondera-se que esta pesquisa justifica-se pelas limitações apresentadas pelo modelo hegemônico de pagamento em dinheiro atualmente adotado no Brasil, pela necessidade de fazer frente a serviços públicos de pequena monta, mas que poderiam ser rápida e eficientemente realizados e pelo esperado aumento do voluntariado, mediante comprometimento da sociedade pelas causas coletivas. Espera-se, também, que este estudo traga reflexão jurídica, social e econômica, de modo a transcender as dificuldades de aumento nas receitas públicas, bem como vislumbrar alternativas para

² Segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), a carga tributária brasileira passou de 22,39% (1986) para 35,42% (2014) do produto interno bruto (PIB).

o incremento dos serviços públicos e das atividades de interesse público, devidamente suportadas por legislação tributária consistente, sobretudo como haver progresso social e econômico com equilíbrio fiscal.

1 GOVERNO INTERMEDIADOR

Tudo o que o Estado faz pode ser visto como um meio de se atingir a finalidade para a qual ele existe. Nesse sentido, para alcançar o interesse público, a arrecadação tributária é realizada pelo governo para intermediar as necessidades e as possibilidades públicas. Assim, o governo pode ser visto como um intermediador.

Esse importante papel do governo de intermediador pode ser explicado pela teoria da agência, que defende a ideia de que ele age em nome dos indivíduos, mediante delegação de poderes. Nesse processo, o governo é um agente daquele que realmente detém o poder, que são os indivíduos.

De acordo com Lupia (2001, p. 3), a teoria da agência, ao descrever como funcionaria a delegação de poderes, adotaria o modelo principal-agente, em que o principal seria o delegante e o agente é o delegado. No caso, a sociedade seria o delegante; o governo, o delegado.

Xavier Castañer (2011), professor assistente na Universidade de Lausanne, explica claramente como essa teoria está relacionada com assuntos públicos e, nomeadamente, para o governo, ao esclarecer que, em países democráticos, os eleitores é que delegam poderes aos Administradores públicos, que nada mais seriam do que agentes que trabalham em favor daqueles³.

Adicionando informações sobre onde essa teoria é encontrada na lei, Pierce (1989) afirma que, geralmente, as constituições deixam claro que o governo é um agente da sociedade⁴. Desse modo, a teoria da agência é aplicável a governos e possui suporte jurídico em diferentes países. Há exemplos, no Brasil, quando os cidadãos elegem seus representantes, assim como fazem escolhas em orçamentos participativos.

Alguns serviços públicos apresentam melhor *performance* quando realizados pelos governos, especialmente quando é impossível controlar os *free riders*⁵ ou quando é necessário arrecadar dinheiro de grande número de pessoas para se construir obras públicas, a exemplo de pontes, barragens, estradas etc. Nesses casos, a arrecadação de dinheiro e a produção do serviço ou atividade pública podem ser bem executadas pelo governo.

³ Xavier Castañer (2011). Disponível em: <<http://people.hec.unil.ch/xcastaner/2011/06/08/applying-agency-theory-to-public-administration-government/>>. Acesso em: 13 set. 2013.

⁴ Originalmente expresso desta forma: “*Constitution is premised on the belief that government should act as the agent of the people*”.

⁵ Indivíduos que não contribuem para custear os serviços públicos, mas deles se beneficiam, a exemplo de um transeunte numa via pública urbana.

Às vezes, a escala faz diferença. Isso acontece quando é possível reduzir o custo marginal⁶ aumentando a quantidade de produção ou serviço. Por exemplo, alguns tipos de vacinação seriam ineficientes se fossem realizadas por pequenas instituições segregadas, porque exigem grande quantidade de esforços, de dinheiro e de instituições parceiras da área de saúde, segurança, empresas de transporte, comunicação e assim por diante. Mais uma vez, o governo pode eficientemente realizar esses serviços, quando comparado a pequenos grupos de indivíduos.

Por outro lado, os governos nem sempre sabem quais são as necessidades das pessoas. Se houver necessidade de personalização dos serviços ou bens fornecidos para cada pessoa ou comunidade, a escala de produção ou prestação do serviço torna-se menos importante. Nesses casos, há aumento do custo marginal, e os governos perdem eficiência.

Embora seja possível para o governo fazer vários serviços, algumas vezes os cidadãos não querem que o governo resolva seus problemas ou necessidades. Hoje em dia, o governo produz grande número de produtos e serviços, além de um grande número de regulamentos. Consequentemente, torna-se mais burocrático, mais oneroso, menos ágil e menos eficiente.

Nesse particular, Schoueri (2005, p. 355-368) ressalta adequadamente o fato de que as normas tributárias são indutoras de comportamento e vão além do propósito imediato de arrecadar recursos. Assim, a tributação poderia ser utilizada para estimular a participação social em atividades nas quais o Estado não consiga realizá-las satisfatoriamente.

Todavia a sociedade também quer liberdade de participação. É desejável que as pessoas resolvam os seus problemas, tanto quanto possível, porque em vários casos, eles fazem as coisas de maneira barata, rápida e melhor. Países territorialmente grandes, como o Brasil, precisam também de estruturas administrativas ágeis, competentes e transparentes, mas não necessariamente grandes. Esse aspecto é especialmente verdadeiro quando alguém pretende saber “*como*” o governo está trabalhando. Então, é importante incentivar a participação dos indivíduos, quer seja na resolução de problemas, quer seja no conhecimento da ação governamental, porque traz transparência às questões coletivas, aumenta o grau de solidariedade e mitiga o papel intermediador do governo.

⁶ Custo marginal é a mudança no valor do custo de produção advinda da variação na quantidade de unidades produzidas. Por vezes, aumentando a quantidade produzida (aumentando a escala), o custo unitário de cada unidade adicional é reduzido, ou seja, o custo unitário é relativizado.

2 MODELO PARA PAGAMENTO DE TRIBUTOS COM SERVIÇOS

A ideia básica do modelo é a prestação de serviços⁷ como forma de pagamento de tributos. Esse modelo pode ser aplicável para todos os sujeitos passivos, incluindo pessoas jurídicas, e destina-se a atender a uma gama variada de serviços públicos. Também engloba vários tipos de tributos. O cerne do estudo está em reduzir o papel intermediador do governo no atendimento das necessidades públicas.

Obviamente, existe o modelo liberal de governança, inclusive na versão neoliberal, em que o Estado reduz sua participação na economia e nas atividades públicas. Na sua forma radical, haveria um Estado mínimo. Embora essa também seja uma forma de desintermediação do governo, não será considerada neste estudo, uma vez que já existe vasta literatura sobre esse assunto⁸.

Pretende-se defender, neste estudo, uma proposta que incrementa as receitas públicas potenciais, ao mesmo tempo em que reduz os gastos do governo.

As receitas aumentam, pois surgem novos tipos de pagamentos de tributos, mediante o fornecimento de serviços, facilitando o cumprimento das obrigações tributárias, reduzindo a inadimplência e alargando a base de contribuintes. Ainda que o modelo não gere, imediatamente, aumento de receitas, exceto pela redução da inadimplência, há a possibilidade de que a base de contribuintes seja aumentada, pois inúmeros municípios no Brasil não cobram IPTU de seus munícipes ou isentam desnecessariamente pessoas que poderiam contribuir. Assim, em médio e longo prazo, pode haver aumento das receitas.

Por outro lado, as despesas públicas podem ser reduzidas, pois não haverá necessidade de realização de parte dos serviços públicos pelo governo. Também melhora a qualidade do gasto público porque aumenta a transparência na aplicação de recursos, reduzindo o custo governamental, além de reduzir o tempo de prestação do serviço, uma vez que os particulares poderão realizar os serviços com maior agilidade, por, presumivelmente, estarem próximos dos acontecimentos e terem interesse em realizar os serviços. Assim, eleva a coesão social, considerando que haveria prestação de serviços diretamente pelos indivíduos.

⁷ O modelo pode prever o fornecimento de bens de consumo ou não duráveis, como forma de viabilizar a prestação de serviços, a exemplo do uso de equipamentos próprios para podar árvores numa praça. Nada obstante. Não se dará relevância ao fornecimento de bens para evitar confusão com o instituto da “dação em pagamento”, que não faz parte desse modelo.

⁸ Vide Adam Smith, Keynes, Friedrich Hayek e Milton Friedman, dentre outros.

3 POSSÍVEIS APLICAÇÕES DO MODELO

O propósito deste tópico é idealizar casos em que esse modelo poderia ser aplicável em projetos de inclusão social. Aliás, essa expressão “inclusão social” significa “oferecer, aos mais necessitados, oportunidades de acesso a bens e serviços dentro de um sistema que beneficie a todos e não apenas aos mais favorecidos no sistema meritocrático vigente na sociedade”⁹. Além dos mais necessitados, existe também um grupo que está à margem do processo de custeio público, pois não consegue converter suas potencialidades (conhecimentos, habilidades e atitudes) em recursos financeiros. Assim, a inclusão social deve abarcar os que precisam receber e os que poderiam oferecer.

Nesse contexto, se existem idosos desamparados, por outro lado, existem idosos com elevado potencial de trabalho, profissionais aposentados e produtivos, além de cantores, poetas, pintores e pesquisadores, entre outros, que similarmente poderiam contribuir com serviços, mas ficam à margem do sistema de arrecadação, pois não conseguem ter renda suficiente ou dispor de dinheiro. Logo, se houver um sistema de custeio público que admita esse enorme contingente de pessoas capazes e produtivas, o retorno social para eles e para a comunidade pode ser enorme, sem necessidade de agravar a carga tributária convencional.

Isto posto, o modelo poderia ser aplicado para, por exemplo, aprimoramento de professores, modernização do ensino, criação de laboratórios, melhoria de escolas, e, não menos importante, para a conservação de praças, parques e demais locais públicos. Para tanto, esse grupo de pessoas alijadas dos processos sociais poderia ser estimulado a participar do desenvolvimento dos serviços públicos e, em troca, poderia receber um crédito para que fosse abatido no IPTU.

Particularmente em relação às escolas públicas, os pais de alunos ou outros indivíduos interessados poderiam estruturar salas de informática, salas de recreação, reformas que melhorem a segurança das instalações, além do desenvolvimento de outros projetos que melhorem a qualidade dessas instituições.

Outra possibilidade é a melhoria dos serviços ligados à assistência social, como é o caso das casas de pessoas da terceira idade, albergues, orfanatos e asilos de um modo mais eficiente e barato do que quando o governo faz isso diretamente, mediante contratação de servidores e pagamento dos gastos.

Nesse sentido, alguns estudiosos asseveram que há efeitos positivos de políticas públicas que promovem doações e o voluntariado, a exemplo da adoção, pelos Estados Unidos, de incentivos fiscais do Imposto de Renda. Entre tais estudiosos, Gruber (2010, p. 539) afirma que a desoneração tributária, mediante a concessão de incentivos fiscais, pode trazer externalidades positivas para a sociedade.

⁹ Veja mais em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Inclus%C3%A3o_social>. Acesso em: 23 set. 2015.

Desse modo, o modelo proposto não apenas permitiria maior envolvimento da sociedade com as causas coletivas. O governo também evitaria despesas maiores com o fornecimento de tais bens ou a prestação de serviços, pois não haveria necessidade de contratações de servidores e compra de bens. Os processos licitatórios mudariam o foco, de aspectos operacionalmente onerosos, para modelos de adesão, nos quais os indivíduos voluntariamente se disporia a prestar serviços, dentro de regras-padrão e comuns a todos os interessados de determinado projeto.

Enfim, as possibilidades de uso do modelo são abrangentes e versáteis. No caso do IPTU, os contribuintes poderiam abater parte¹⁰ do valor devido para, em contrapartida, oferecer bens e/ou serviços a determinado projeto previamente estipulado e aberto à adesão dos interessados, nas condições estabelecidas em editais públicos nos municípios.

4 OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO

Aqui se pretende delinear um esboço da aplicação do modelo aos possíveis incentivos fiscais do IPTU. Desse modo, a operacionalização poderia se iniciar com a aprovação de legislação que permita tais incentivos fiscais e regule as linhas gerais de futuros projetos públicos. Passo seguinte, a prefeitura poderia aprovar projetos localizados, factíveis e determinados para aplicação do modelo. Então, editais licitatórios, na modalidade concurso, abririam inscrições para indivíduos interessados em participar dos projetos públicos. Tais editais regulariam o modo de seleção de interessados, especificaria os bens e/ou serviços a serem prestados, limitaria o valor absoluto e relativo do crédito concedido aos participantes, assim como outras normas pertinentes ao abatimento de parte do IPTU.

Uma vez selecionados, os participantes do projeto assinariam contratos de adesão, para determinar os direitos e deveres das partes envolvidas. Na execução do contrato, caberia a um representante da prefeitura fiscalizar o correto fornecimento de bens e/ou prestação de serviços. No final do prazo contratual, os participantes receberiam créditos escriturais para fazer abatimento de parte do IPTU, na forma e época apropriadas. Tais contratos poderiam comportar renovação contínua, até determinado limite de tempo.

¹⁰ O autor deste estudo, ainda que favorável a incentivos fiscais inteligentes, defende que os contribuintes sempre cumpram parte das obrigações tributárias principais no modo convencional, isto é, pagamento em dinheiro, para que não se passe a ideia de que alguém possa ficar fora do custeio público. Afinal, o cumprimento do dever, que não poder ser imposto, deve brotar voluntariamente dos indivíduos.

Pretende-se a utilização de editais-padrão, contratos de adesão, créditos escriturais e outras formas massificadas de trabalho para reduzir os custos operacionais de implementação desses projetos. Nada obstante, o modelo proposto admite vasta gama de particularidades, tanto dos sujeitos envolvidos, formas de execução, quanto dos tributos envolvidos e dos projetos diversos.

Em termos orçamentários, não haveria nada de novo, pois os serviços prestados teriam valores pré-estipulados e, portanto, passíveis de registro numérico na contabilidade. Ainda que a ponta das receitas de IPTU não seja acrescida imediatamente, isso ocorrerá em médio e longo prazo, na medida em que reduz a inadimplência e a melhoria da infraestrutura eleva o valor dos imóveis e, assim, aumenta a base de cálculo desse imposto municipal.

A forma de abatimento do IPTU poderia ser a isenção parcial, de modo que um participante do projeto possa ter redução no valor devido anualmente. Outro modo seria a compensação, mediante abatimento do crédito escritural auferido, para abatimento no valor do imposto devido. Embora não sejam as formas únicas, essas duas possibilidades poderiam ser aplicadas até que haja amadurecimento do modelo.

Não se vislumbra e nem seria desejável, numa fase inicial do modelo, o pagamento em dinheiro pela prestação de serviços, pelos inconvenientes que tal sistemática traz embutida. Por exemplo, o pagamento em dinheiro dificulta a operacionalização, ao exigir maiores controles, e favorece a corrupção, pois tal modelo não tem como finalidade o lucro dos participantes, mas a racionalização dos serviços públicos e a redução de despesas governamentais, conjugados com o envolvimento dos atores sociais.

5 ALTERAÇÕES NORMATIVAS DECORRENTES DO MODELO

Na identificação de alterações normativas que viabilizem esse modelo, fundamentalmente deverá haver, no mínimo, a edição de lei ordinária municipal específica que autorize a isenção parcial do IPTU ou a compensação desse imposto com os créditos concedidos aos participantes dos projetos. Mais ainda, haveria necessidade de decreto municipal regulamentando a aplicação da referida lei pela Administração Pública, bem como a edição eventual de outros atos administrativos necessários.

Entre outros aspectos, é recomendável que a legislação determine valores máximos, em números absolutos e relativos, que poderão ser abatidos do imposto devido, de acordo com o porte de cada município envolvido. Isso é necessário para que todos compreendam que o modelo proposto visa à coesão social, ao aumento das possibilidades de contribuição, entre outros aspectos, mas não o lucro.

Ao longo do tempo, é desejável que a Lei Orgânica dos municípios contenha norma que promova novos paradigmas de pagamento de tributos do IPTU

mediante a prestação de serviços por particulares¹¹, de modo a consolidar tais práticas. As constituições estaduais e a federal também poderiam conter normas gerais sobre essas atividades, de modo a uniformizar procedimentos e reduzir os custos de implementação. Enquanto isso não ocorrer, entretanto, não parece haver impedimento para que normas inferiores da pirâmide normativa viabilizem o modelo proposto.

6 BOAS PRÁTICAS RELACIONADAS AO MODELO

Ainda que o modelo aqui apresentado se distancie do processo hegemônico de pagamento de tributo em dinheiro, ele não é absolutamente inovador, pois já existiram formas similares no passado e ainda existem muitas atualmente, como se verá adiante.

Entre os exemplos de legislações existentes no Brasil, o Município de São Paulo aplica incentivos fiscais em áreas de preservação cultural, que se vislumbra no texto a seguir: “como forma de estimular e colaborar na preservação de edifícios tombados, a Prefeitura instituiu legislação que estabelece, em algumas situações, isenção do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para os imóveis que forem restaurados”¹².

Do mesmo modo, a Prefeitura do Rio de Janeiro concede inúmeras isenções do IPTU para indivíduos que realizaram atividades de interesse público (ex-combatentes da II Guerra) ou que continuam a realizar (preservação ambiental e histórica)¹³.

A Prefeitura de Belém (PA) também concede inúmeras isenções do IPTU para indivíduos que realizaram atividades de interesse público (Soldados da Borracha, ex-combatentes da II Guerra) ou de pessoas que atendam ao interesse público (aposentados por invalidez, preservação do ecossistema, imóveis tombados)¹⁴.

A experiência internacional também reforça a ideia de atuação privada em assuntos públicos. Por exemplo, nos Estados Unidos da América (EUA), as doações são incentivadas, com possibilidade de dedução entre 20% e 50% do imposto de renda devido por pessoas físicas. Em casos especiais, esse limite pode chegar a 100%¹⁵.

Nesse sentido, a administração tributária americana aponta que, em assuntos

¹¹ Se o modelo incorporar as pessoas jurídicas, deveria ser analisada a possibilidade de se dar tratamento especial aos empreendimentos de pequeno porte (microempresa – ME e empresa de pequeno porte – EPP), em conformidade com a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº 123/2006.

¹² Texto extraído da Cartilha do IPTU de 2010. Para saber a legislação envolvida, vide informações adicionais em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp/cartilha/index.php?p=3819#12>>. Acesso em: 24 set 2015.

¹³ Art. 61, inciso XI, da Lei nº 691/84, para o caso dos ex-combatentes. Vide também texto disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smf/exibeconteudo?id=173494>>. Acesso em: 24 set. 2015.

¹⁴ Isenções concedidas pela Lei nº 7.933/1998. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/sefin/site/?p=1145>>. Acesso em: 24 set. 2015.

¹⁵ Disponível em: <http://www.irs.gov/publications/p526/ar02.html#en_US_2012_publink1000229802>.

ambientais, mais do que a preservação e conservação, as normas tributárias caminham para direções inovadoras, envolvendo também a reciclagem de produtos e a reabilitação de centros urbanos, conforme se depreende do texto a seguir:

Preservationist activity of recent years may be characterized as one of the most visible, and certainly vocal, efforts of the non-profit community. The increased activity is in response to the great commercial and residential pressures on our cultural and natural environments, new awareness of the effects of pollution, and shrinking energy supplies. There has also been a new awakening of appreciation in America's historical background, somewhat stimulated by the Bicentennial. In any event, preservation organizations are no longer merely concerned with the maintenance of battlefield monuments, gardens, and nature trails but are now in the vanguard of attempts to change America's directions. The goals now include recycling, the rehabilitation of cities and towns, and the reclamation of areas of our natural environment blighted through overuse, lack of planning, or lack of care¹⁶.

Estudos acadêmicos formulados por Clotfelter (1985, p. 170), a respeito do efeito dos incentivos fiscais sobre as ações humanitárias e de caridade, concluíram que o “sistema tributário tem um efeito muito mais abrangente sobre o comportamento do que o que pode ser observado nas contribuições realizadas isoladamente”¹⁷. Isso explicaria porque as doações e o voluntariado são mais robustos nos EUA do que em outros países, em geral, e no Brasil, em particular. Tal especialista assevera que doações e voluntariado são itens complementares, sob o aspecto econômico, o que significaria que, aumentando um, o outro também aumenta, conforme excerto abaixo:

Volunteering in Dye's equation is negatively associated with price of giving money, suggesting that volunteering and monetary contributions are gross complements. Taken together, his equations imply cross-price elasticity of -0.83. If correct, this finding would imply that policies lowering the price of contributions will encourage volunteering (CLOTFELTER, 1985, p. 165).

O Reino Unido concede incentivos fiscais, relativos à tributação de heranças e ganhos de capital, para os novos proprietários de bens com valor histórico, cultural, ambiental, entre outros, quando tal bem seja preservado, seja acessível ao público e permaneça no país (para bens móveis), evidenciando mais um caso no qual as atividades públicas são protagonizadas por particulares¹⁸.

Na Coreia do Sul também existem vários incentivos, a exemplo da concessão de créditos tributários sobre o valor da compra de equipamentos/instalações para

¹⁶ Disponível em: <<http://www.irs.gov/pub/irs-tege/eotopicb79.pdf>> . Acesso em: 24 set. 2015.

¹⁷ Texto original “tax system has a much more pervasive effect on behavior than what can be observed in contributions alone”, traduzido pelo autor deste estudo.

¹⁸ Vide <<https://www.gov.uk/guidance/tax-relief-for-national-heritage-assets>> . Acesso em: 24 set. 2015. Para se obter a isenção, há necessidade de se fazer um acordo que, se desrespeitado ou vendido o bem, haverá perda do benefício e o imposto deverá ser pago.

pesquisa & desenvolvimento (P&D) e para formação profissional nas empresas, conforme se observa na legislação de Korean Taxation (2012, p. 226), a saber: “[T]he companies purchasing facilities prescribed in the Presidential Decree with the purpose of R&D and job training are eligible for tax credit up to 10% of the total prices”.

Em resumo, existem várias iniciativas já incorporadas às legislações tributárias que favorecem a atuação de particulares em atividades públicas.

7 LIMITAÇÕES E CRÍTICAS AO MODELO

Esperam-se muitas críticas a esse modelo, seja em razão de mudanças nos procedimentos atuais, que determinam o pagamento de tributos somente em dinheiro, seja de questões relacionadas às regras licitatórias, seja de hábitos contemporâneos que reforçam convicções de que o governo deve atender a todas as necessidades da população, inclusive necessidades novas, sem cobrar nada mais por isso, entre outros aspectos.

Em relação ao pagamento unicamente em dinheiro, como citado nos tópicos precedentes, essa nunca foi a única forma de pagamento de tributos, mas foi a opção legislativa do Brasil, que, no art. 3º da Lei nº 5.172/1966, assevera que: “[T]ributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir [...]”. Com visão inovadora, poder-se-ia interpretar que a parte da expressão “cujo valor nela se possa exprimir” poderia envolver outras formas de quitação do tributo. Sabe-se que, em execuções fiscais, é isso que acaba ocorrendo, quando não há recursos financeiros para adimplir as obrigações. Mas esse empecilho do pagamento unicamente em dinheiro também poderia ser suprido mediante um sistema que concedesse isenções para aqueles que prestam serviços para o governo. Outra forma de superar esse problema é a concessão de crédito para aqueles que prestam serviços de interesse público, como conservar praças e jardins. Com esse crédito, seria possível haver compensação com o valor do tributo devido. Logo, mesmo com a redação atual da lei, é viável a implementação do modelo aqui apresentado.

Em relação aos aspectos relacionados à licitação, não há entraves para que essa sistemática de compras ou aquisições públicas seja mantida. Afinal, a transparência trazida pela licitação dá legitimidade e legalidade às ações do governo. Se alguma prefeitura quiser que os municípios cuidem de alguma praça, os dispositivos e as técnicas relacionadas aos processos licitatórios ajudam a dar transparência aos projetos do governo, bem como podem auxiliar nos processos de tomada de decisão sobre quais interessados na prestação de serviços seriam selecionados. Nesse sentido, licitação, antes de ser um empecilho, é um instrumento de trabalho e deve ser incentivado como instrumento de viabilização de projetos.

Em relação aos serviços prestados pelo Estado, o cientista político Bruno Garschagen asseverou, em entrevista concedida ao *Diário do Pará*, que os brasileiros deveriam esperar menos da Administração Pública. Sobre isso mencionou:

E o que o Governo faz? Consegue programas sociais, entretanto ao mesmo tempo atrapalha a iniciativa privada com carga tributária, burocracia. O Governo não produz nada. Ele pega em tributos as riquezas que a sociedade produz. E quanto menos a sociedade produz quando é atrapalhada pelo Governo, menos dinheiro o Governo vai ter para ajudar as pessoas. É um círculo vicioso. Todo mundo no poder hoje tem a mentalidade que o Estado é o motor do desenvolvimento social, político e econômico. É a armadilha do qual ainda não nos livramos¹⁹.

Esse texto, ao mesmo tempo que se correlaciona com o teor deste estudo, reforça teses que propõem aprimoramentos na forma e na quantidade dos serviços prestados pelo Governo, bem como dos efeitos recíprocos entre tributos e despesas públicas. Aliás, Godoy (2007), ao analisar a obra de Mangabeira Unger, ressalta a importância da imaginação institucional no processo evolutivo que visa atingir o interesse público. A essência das teses analisadas aponta que é recorrente, nas ciências sociais, a realização de estudos baseados apenas no que já existe, em vez de se agregar inovação ou imaginação na produção de novas teses ou concepções. Portanto, os estudos acadêmicos poderiam ir além do convencional, do seguro, do supostamente certo, para se aventurar no novo, na criatividade e no que pode ir além, enfim, transcender o lugar-comum das ciências sociais e dos costumes.

Naturalmente, sempre existirão dificuldades para implementação do modelo aqui proposto, como em quaisquer projetos que alterem as sistemáticas tradicionais. Nada obstante, não se deve esquecer de que, em 2012, havia 331 municípios brasileiros que não faziam sequer a cobrança do IPTU, segundo dados do IBGE20. Portanto, as dificuldades devem ser encaradas não pelo que exijam de esforços, mas pelo que podem trazer de benefícios.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou um novo paradigma de pagamento de tributo, em que se defende uma desintermediação do governo no atendimento das necessidades sociais, limitando o aprofundamento de suas abordagens ao IPTU e às pessoas físicas. No seu desenvolvimento, verificou-se que o objetivo geral de se utilizar esse tributo para fomentar projetos de inclusão social, mediante a prestação de serviços como alternativa ao pagamento desse tributo, é factível e desejável.

¹⁹ Manchete intitulada “O brasileiro espera que o governo resolva tudo”, publicada, na versão *on-line*, em 19 de julho de 2015.

²⁰ Vide informações adicionais na tabela 17 do endereço: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip_xls.shtm>.

Conclui-se, a partir do que se pesquisou e foi abordado neste estudo, que há alguns empecilhos de ordem legal, cultural e operacional para introdução de normas e procedimentos que fomentem projetos de inclusão social, mediante a prestação de serviços como alternativa ao pagamento do IPTU. Nada obstante, e em havendo interesse da sociedade e, principalmente, do governo, inovações poderiam ser implementadas de modo a permitir que o custeio público pudesse ser realizado também pela prestação de serviços dos cidadãos.

Assim, o modelo pode ser aplicado a vários tipos de tributos, se não a todos. Entretanto limitou-se o escopo ao IPTU, cuja percepção e entendimento pode ser mais bem disseminado entre os estudiosos e os milhões de indivíduos no país. Em havendo compreensão do modelo, a extensão a outros tributos torna-se menos problemática.

Esse modelo igualmente poderia ser aplicável em países pobres e ricos. Nos pobres, como forma de desenvolver o comprometimento dos indivíduos em relação às causas coletivas, além de suprir com recursos os orçamentos geralmente limitados nesses países. Os países ricos podem se beneficiar ao transcender o paradoxo entre incremento do ônus tributário e a perda da competitividade econômica, uma vez que haveria aumento das receitas públicas ao incorporar enorme contingente de indivíduos alijados do processo produtivo, mas com grande potencial de contribuição às causas coletivas²¹.

Considerando que se cogitou, neste estudo, a extensão desse modelo para outros tributos e contribuintes, sugere-se a realização de novas pesquisas para confirmar tal entendimento. Novas análises poderão (re)ratificar as conclusões aqui apresentadas. De todo modo, os resultados encontrados podem servir de reflexão para os governos e, assim, eventualmente, melhorar a qualidade dos serviços públicos ofertados.

Ressalte-se que o modelo apresentado, porém, não se destina à geração de lucros para os indivíduos que prestem serviços, mas, tão somente, incentiva-os a agir em prol da comunidade e, em alguma medida, recomponha os gastos e os esforços por eles aplicados.

Outro aspecto do modelo é que ele se identifica com a extrafiscalidade, ainda que sejam coisas diferentes. Extrafiscalidade é a prática adotada pelo Estado para conduzir as condutas individuais em direção do interesse público, por intermédio de incentivos ou de desincentivos. Por exemplo, a progressividade, a regressividade, as alíquotas diferenciadas, as isenções, entre outras espécies, são formas de materializar a extrafiscalidade no sistema tributário. Assim, o modelo aqui proposto utiliza instrumentos da extrafiscalidade, possui fins similares, qual seja o de atingir o interesse público, com o intuito de criar o envolvimento dos indivíduos em causas coletivas. Trata-se também de focar no equilíbrio fiscal, mediante crescimento

²¹ Nesse sentido, sugere-se analisar o reduzido número de contribuintes do imposto de renda nos diversos países. Por outro lado, muitos indivíduos isentos do imposto de renda dispõem de capacidade contributiva não financeira, a exemplo de habilidade e conhecimentos subaproveitados.

potencial das receitas e redução das despesas governamentais, além de presumível melhoria na qualidade dos serviços públicos.

Para finalizar, o autor deste estudo gostaria de registrar que o custeio público é responsabilidade de todos, mas o dever é algo particular e que emerge do âmagio de cada indivíduo, motivo pelo qual as políticas públicas devem incentivar o senso de dever, o senso de contribuição às causas coletivas. Assim, essa indução tributária é necessária porque – não se deve esquecer – o dever não é imposto.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Código Tributário Nacional*. Lei nº 5.172/1966. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm, acesso em 22.11.2015.

CASTAÑER, Xavier. *Applying Agency Theory to Public Administration (Government)*. 2011. Disponível em: <http://people.hec.unil.ch/xcastaner/2011/06/08/applying-agency-theory-to-public-administration-government/>. Acesso em: 13 set. 2013.

CLOTFELTER, Charles. *Federal tax Policy and Charitable Giving*. Chicago: The University of Chicago Press, 1985.

_____. *Charitable Giving and Tax Policy in the U.S. 2012*. Disponível em: <http://www.parisschoolofeconomics.eu/IMG/pdf/may2012-paris-clotfelter.pdf>. Acesso em: 9 maio 2014.

DIÁRIO DO PARÁ. *O brasileiro espera que o governo resolva tudo*, 19 de jul.2015. Disponível em <http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-188656-O+BRASILEIRO+ESPERA+QUE+O+GOVERNO+RESOLVA+TUDO.html>. Acesso em: 22 nov. 2015.

EZEQUIEL, Marcio. *Receita Federal: história da administração tributária no Brasil*. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2014.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *Democracia radical e experimentalismo institucional: comentários ao sumário de teses progressistas de Roberto Mangabeira Unger*. Disponível em: <http://www.arnaldogodoy.adv.br/artigos/livromanolemanga2.htm>. Acesso em: 22 nov. 2015.

GOVERNO DO REINO UNIDO. Disponível em: <https://www.gov.uk/guidance/tax-relief-for-national-heritage-assets>. Acesso em: 24 set. 2015.

GRUBER, Jonathan. *Public Finance and Public Policy*. Third edition. Massachusetts Institute of Technology. New York: Worth Publishers, 2010.

IBGE. *Tabelas Completas*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/defaulttabzip_xls.shtm. Acesso em: 22 nov. 2015.

IBPT. *Evolução da Carga Tributária Brasileira*. Disponível em: file:///C:/Paulo_p%C3%B3s%20dez%202013/Korea/SUARA%202014/ESAF/Pesquisa/05EvolucaodaCargaTributariaBrasileira.pdf. Acesso em: 13 out. 2015.

IRS. Disponível em: <http://www.irs.gov/pub/irs-tege/eotopicb79.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

_____. Publicações. Disponível em: http://www.irs.gov/publications/p526/ar02.html#en_US_2012_publink1000229802. Acesso em: 8 out. 2013.

LUPIA, Arthur. Delegation of Power: Agency Theory. In: SMELSER, Neil J.; BALTES,

Paul B. (Ed.). *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford, UK: Elsevier Science Limited, 2001. Disponível em: <<http://www-personal.umich.edu/~lupia/delegation.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2013.

MINISTRY OF STRATEGY AND FINANCE OF KOREA. 2012 *Korean Taxation*. Disponível em: <<https://www.nts.go.kr/eng/data/KOREANTAXATION2012.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2015.

OGLIARI, Paulo Rodolfo. *Donations in Brazil: Should Income Tax Incentives Be Promoted?* Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas)–Korea Development Institute (KDI), Seoul, Korea, KDI School, 2014.

PIERCE, Richard. *The Role of the Judiciary in Implementing an Agency Theory of Government*. New York: University Law Review, 1989. Volume 64. Disponível em: <[http://www.lexisnexis.com/hottopics/lnacademic/?shr=t&csi=7351&sr=-\(%22THE%20ROLE%20OF%20THE%20JUDICIARY%20IN%20IMPLEMENTING%20AN%20AGENCY%20THEORY%20OF%20GOVERNMENT%22\)+AND+DATE+IS+1989](http://www.lexisnexis.com/hottopics/lnacademic/?shr=t&csi=7351&sr=-(%22THE%20ROLE%20OF%20THE%20JUDICIARY%20IN%20IMPLEMENTING%20AN%20AGENCY%20THEORY%20OF%20GOVERNMENT%22)+AND+DATE+IS+1989)>. Acesso em: 13 set. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM (PA). Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/sefin/site/?p=1145>>. Acesso em: 24 set. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (SP). Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/conpresp/cartilha/index.php?p=3819#12>>. Acesso em: 24 set. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO (RJ). Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smf/exibeconteudo?id=173494>>. Acesso em: 24 set. 2015.

SCHOUERI, Luís Eduardo. *Normas Tributárias Indutoras e Intervenção Econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

WIKIPEDIA. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Inclus%C3%A3o_socialX>. Acesso em: 23 set. 2015.

Diagnóstico sobre práticas institucionalizadas de participação social nas agências reguladoras brasileiras¹

Homero Chiaraba Gouveia

Professor de Hermenêutica Jurídica e Mediação e Arbitragem pela Faculdade Ruy Barbosa (Bahia).

Irapuã Gonçalves de Lima Beltrão

Professor dos cursos de pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro da Escola da Magistratura (ERJ), da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ), da Universidade Estácio de Sá e da Escola Nacional de Seguros.

Resumo:

O presente trabalho tem por escopo diagnosticar o estado da participação social por meio de instrumentos institucionalizados, nas agências reguladoras brasileiras. Utilizou-se a pesquisa participativa juntamente com o método comparativo. A partir de revisão seletiva de literatura relacionada à participação social, e tomando o Decreto nº 8.243/2014 como balizador, analisaram-se os marcos regulatórios e os instrumentos normativos das autarquias especiais denominadas de agências reguladoras, a fim de se construir um quadro geral da participação social institucionalizada nelas. Após a análise dos dados e da genealogia do sistema regulatório brasileiro, concluiu-se que a previsão de mecanismos de participação social já estivera prevista no modelo importado, pelo direito brasileiro, dos EUA, em especial no que se trata da previsão de audiências públicas e a instalação de ouvidorias. Outros instrumentos foram se agregando às práticas administrativas das respectivas agências ao longo do governo Lula, impulsionadas por políticas de incremento da qualidade democrática da Administração Pública, tais como o implemento de ambientes virtuais de participação, mesas de diálogo, participação das agências em conferências nacionais. Os instrumentos mais recentes, no entanto, ainda carecem de consolidação nas agências reguladoras.

Palavras-chave:

Regulação. Direito Econômico. Participação social. Agências reguladoras.

Abstract

This paper aims to diagnose the state of social participation through institutionalized instruments at the context of the Brazilian regulatory agencies. The method elected was the comparative. After analyzing the data and the genealogy of the Brazilian regulatory system, it was concluded that the provision of social participation mechanisms had already been provided for in the model imported by the Brazilian law, in particular as concerns the provision of public hearings. Other instruments were aggregating by the administrative practices of the respective agencies during the Lula government, driven by growth policies of the democratic quality of public administration, such as the implement of virtual environments of participation, dialogue tables, involvement of agencies at national conferences. The latest instruments, however, still require consolidation by the regulatory agencies contexts.

ticipation through institutionalized instruments at the context of the Brazilian regulatory agencies. The method elected was the comparative. After analyzing the data and the genealogy of the Brazilian regulatory system, it was concluded that the provision of social participation mechanisms had already been provided for in the model imported by the Brazilian law, in particular as concerns the provision of public hearings. Other instruments were aggregating by the administrative practices of the respective agencies during the Lula government, driven by growth policies of the democratic quality of public administration, such as the implement of virtual environments of participation, dialogue tables, involvement of agencies at national conferences. The latest instruments, however, still require consolidation by the regulatory agencies contexts.

Keywords:

Regulation. Economic Law. Social participation. Regulatory agencies.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo estabelecer um diagnóstico da participação social no âmbito das agências reguladoras brasileiras. Por agência reguladora optou-se por escolher apenas as agências que se autodenominam como tal.

Sobre o conceito de participação social, acompanhou-se o conceito de democracia participativa trazido por Santos e Avritzer (2013), no qual a participação social figura como método de governo.

Quanto à metodologia, utilizou-se o método comparativo e a pesquisa participativa. Como o objetivo da atividade investigativa é diagnosticar a participação social e, em última instância, avaliar a qualidade democrática

¹ Trabalho apresentado como resultado dos estudos do Grupo de Regulação de Mercados e Políticas Setoriais do Programa de Pesquisas em Finanças Públicas da Escola de Administração Fazendária, sob orientação do Prof. Dr. Marco Antônio Ribeiro Tura.

das agências reguladoras, buscou-se obter os dados da pesquisa com base nos sítios eletrônicos das agências, considerando-se esse meio como o principal instrumento de participação da atualidade. Dessa forma, os dados que não puderam ser obtidos pelo sítio eletrônico não foram considerados.

Tendo por base o método comparativo, construíram-se duas tabelas com os dados coletados, as quais transmitem uma ideia do “estado da arte” da participação social no âmbito das agências reguladoras.

Apesar da vasta literatura no campo estudado, utilizaram-se como critério para a categorização dos instrumentos de participação social aqueles institucionalizados como tal a partir da publicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que estabelece o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) no âmbito da Administração Pública federal.

1 NECESSIDADE DE REVISÃO DOS CONCEITOS DE PARTICIPAÇÃO

A política da diferença é uma ideia apresentada por Charles Taylor em um texto intitulado *A política do reconhecimento*, publicado originariamente em 1994, na língua inglesa, com o título *Multiculturalism* (1998). O volume reúne, além do texto em comento, contribuições de Amy Gutmann, introduzindo a obra; Susan Wolf, comentando os desafios do feminismo mediante a luta por reconhecimento; Steven Rockefeller questionando sobre se a identidade cultural específica pode se sobrepor à identidade universal de *pessoa*; e Michael Walzer, que identifica duas vertentes de liberalismo – liberalismo 1, posição que defende um Estado neutro, e liberalismo 2, mais democrático, e que possibilita às comunidades democráticas deliberar sobre suas políticas, até mesmo escolhendo o liberalismo 1.

Na segunda parte da obra, há uma especial contribuição de Jürgen Habermas, intitulado *Lutas por reconhecimento no Estado constitucional democrático*, na qual são tecidas algumas críticas às posições de Taylor, tendo em vista o procedimentalismo democrático. Este mesmo comentário, vale ressaltar, foi publicado em uma obra de Habermas no ano de 1996 com o título *Die Einbeziehung des Anderen – Studien zur politischen Theorie*, traduzida para o português com o título *A Inclusão do outro: estudos de teoria política* (2004), que sofre algumas breves modificações de conteúdo, mas sem alterar sua posição fundamental de crítica ao comunitarismo e ao liberalismo, contemplando ainda sua proposta de democracia deliberativa como modelo de democracia segundo a teoria do Discurso (HABERMAS, 2004).

Em *A política de reconhecimento* (TAYLOR, 1998) defende a ideia de que a necessidade de reconhecimento de identidades é tema de debates atuais por movimentos como feminismo, minorias étnicas e grupos marginalizados. O texto parte da ideia de que o “reconhecimento errôneo”¹ impede que o sujeito realize-se plenamente.

A tese consiste no facto de a nossa identidade ser formada, em parte, pela existência ou pela inexistência de reconhecimento e, muitas vezes, pelo reconhecimento incorreto dos outros, podendo uma pessoa ou grupo de pessoas serem realmente prejudicadas, serem alvo de uma verdadeira distorção, se aqueles que os rodeiam refletirem uma imagem limitativa, de inferioridade ou de desprezo por eles mesmos. O não reconhecimento ou o reconhecimento incorreto podem afetar negativamente, podem ser uma forma de agressão, reduzindo a pessoa a uma maneira de ser falsa, distorcida, que a restringe (TAYLOR, 1998).

Partindo de questões suscitadas pelo nacionalismo, feminismo e multiculturalismo, Taylor analisa como as estruturas de diferenciação do antigo regime, fundamentadas nos títulos de nobreza, deram lugar à ideia de dignidade humana como noção universalista e igualitária. Contra a noção de *honra* aristocrática e a ideia de uma identidade pública herdada no nascimento, temos a noção moderna de dignidade, que hoje possui um sentido universalista e igualitário. Daí falarmos em “dignidade dos seres humanos” ou “dignidade de cidadão”. Essa política baseia-se na premissa de que a dignidade é comum a todas as pessoas. Naturalmente, esse conceito de *dignidade* é o único que é compatível com a sociedade democrática, e era inevitável que pusesse de lado o velho conceito de *honra* (TAYLOR, 1998, p. 45 e ss.).

A igual dignidade, ainda conforme Taylor, traz consigo as lutas por reconhecimento, cuja primeira tentativa de teorização pode ser observada em Rousseau². As lutas sociais se desenvolvem em busca do reconhecimento dessas especificidades, tanto em aspecto individual quanto coletivo. Duas políticas são contrapostas a partir de então. Uma que iguala os seres humanos por um fundamento transcendental da igual dignidade, um potencial humano de realização e que implica um Estado neutro, cujo respeito pelo indivíduo deve ignorar a diferença; e outra, que iguala os seres humanos pelo “potencial para formar e definir a própria identidade de cada pessoa, como indivíduo e como cultura” (TAYLOR, 1998, p. 62).

O sentido da igualdade desenvolve-se em duas vias possíveis. Na política da igual dignidade, a igualdade se dá a partir da ideia de que todos os seres humanos são iguais em dignidade, ou seja, todos os seres humanos merecem ser respeitados porque possuem igual potencial de realização. São igualados pela razão e reconhecidos pela vontade. Em contraposição à política da dignidade, Taylor fala da política

¹ O termo em inglês para expressar este conceito é *misrecognition*, o qual não tem tradução exata para português. Aqui iremos optar por esse termo, apesar de não achar o mais apropriado, pois é o termo utilizado pelo tradutor da obra de referência.

² Taylor fala do orgulho próprio e do *le sentiment de l'existence* na obra de Rousseau, *Les rêveries du promeneur solitaire*, traduzido no Brasil como *Os devaneios do caminhante solitário*, Brasília: Editora da Universidade de Brasília (Edunb), 1986.

da diferença, em que o fundamento ainda é um potencial universal, mas que cada pessoa tem para definir sua identidade e sua cultura, e de serem respeitados por essas particularidades.

A crítica que a primeira faz à segunda consiste na violação que esta comete do princípio de não-discriminação. Inversamente, a primeira é criticada pelo facto de negar a identidade, forçando as pessoas a ajustarem-se a um molde que não lhes é verdadeiro (TAYLOR, 1998, p. 63).

O processo de especificação dos direitos humanos descrito por Bobbio (2004) é uma das formas como essas lutas se deram no campo do Direito. Mas Gutmann (1998) alerta que reconhecer seres humanos como únicos em sua identidade não implica uma defesa do atomismo filosófico.

Se a identidade humana é dialogicamente criada e construída, então o reconhecimento da nossa identidade exige uma política que nos dê espaço para decidirmos publicamente sobre todos aqueles aspectos da nossa identidade que partilhamos ou não, pelo menos potencialmente, com outros cidadãos. Uma sociedade que reconhece a identidade individual é uma sociedade democrática, deliberativa, porque a identidade individual é, em parte, constituída por diálogos. (GUTMANN, 1998, p. 25).

É possível identificar dois pressupostos da política do reconhecimento. O primeiro de que a identidade não é produção autônoma e isolada do indivíduo, mas fruto de uma interação social³ e, assim sendo, as situações de reconhecimento errôneo, desrespeito, opressão, deforma a identidade e a própria capacidade da pessoa de realizar-se como indivíduo e mesmo usufruir dos bens e direitos a ela assegurada; o segundo que o Direito, portanto o Estado de Direito, não é neutro e a pretensão de oferecer iguais direitos a todos os jurisconsortes, com base na ideia de uma dignidade transcendental pode esconder “um particularismo disfarço de universalismo” (TAYLOR, 1998, p. 64).

Habermas (1998, 2004) tece duas críticas a Taylor. A primeira de que sua tese se sustenta em um enfoque seletivo de literatura relacionada ao liberalismo 1. A segunda de que sua interpretação sobre o exemplo canadense do Quebec (que serve de estudo de caso) é pouco rigoroso, sendo pouco rigoroso também quanto ao tratamento jurídico da questão. Defende Habermas que “uma teoria dos Direitos, se entendida de forma correta, jamais fecha os olhos para as diferenças culturais” (HABERMAS, 2004, p. 242).

A principal crítica de Habermas a Taylor, e ao comunitarismo em geral, é de que não há necessidade de se pensar um modelo contrário ao modelo liberal para que as

³ “Assim sendo, minha descoberta de minha identidade não implica uma produção minha de minha própria identidade no isolamento; significa que eu a negocio por meio do diálogo, parte aberto, parte interno, com o outro. Eis porque o desenvolvimento de um ideal de identidade gerada interiormente dá uma nova importância ao reconhecimento. Minha própria identidade depende crucialmente de minhas relações dialógicas com os outros” (TAYLOR, 2000, p. 248).

diferenças culturais e as identidades dos sujeitos sejam respeitadas⁴. Sua crítica passa a analisar o desenvolvimento das lutas feministas por reconhecimento e acaba se tornando também uma crítica geral a ambos os modelos normativos de democracia – o liberal e o republicano (do qual o comunitarismo se aproxima) – para propor um terceiro modelo no qual se conciliaria características das tradições republicana e liberal.

Em lugar de uma disputa sobre a melhor forma de assegurar autonomia das pessoas do Direito⁵, o que se apresenta é uma concepção procedimental do Direito, segundo a qual o processo democrático pode assegurar a um só tempo a autonomia privada e a pública: os direitos subjetivos, cuja função é garantir às mulheres uma organização particular e autônoma da própria vida, não podem ser formulados de maneira adequada sem que antes os próprios atingidos possam articular e fundamentar, em discussões públicas, os aspectos relevantes para o tratamento igualitário ou desigual de casos típicos. É apenas *pari passu* com a ativação de sua autonomia como cidadãos do Estado que se pode assegurar, a cidadãos de direitos iguais, sua autonomia privada (HABERMAS, 2004, p. 245).

Com essa proposta, Habermas alinha-se ao que Santos e Avritzer chamam de concepções não hegemônicas de democracia, “um conjunto de concepções alternativas que pode-se denominar de não-hegemônicas [...] mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando procedimento com forma de vida” (SANTOS; AVRITZER, 2013, p. 22). Uma característica dessas concepções não-hegemônicas é conceber a democracia como uma gramática social, ou seja, a democracia não se trata de uma simples questão de engenharia institucional, mas um constante desenvolvimento e aprendizado em direitos, em que a inovação social articula-se com a inovação institucional, muitas vezes em velocidade mais rápida do que pode acompanhar o Direito e a capacidade do Estado de se adaptar a tais inovações.

O problema do reconhecimento se confronta com a questão da participação democrática. Os grupos historicamente marginalizados, os setores menos favorecidos e as etnias minoritárias têm dificuldade de fazer com que seus interesses sejam representados no sistema político tradicional com a mesma facilidade dos setores majoritários ou mais abastados (SANTOS; AVRITZER, 2013). Os modelos hegemônicos de democracia e suas formas reconhecidas como únicas legítimas pelo Estado “imparcial” favorecem a participação e a representação de grupos detentores de capital econômico e cultural, reforçando as identidades dos grupos dominantes e dos grupos marginalizados como tais. Nesse sentido:

⁴ “[...] uma teoria dos Direitos entendida de maneira correta vem exigir exatamente a política de reconhecimento que preserva a integridade do indivíduo, até nos contextos vitais que conformam sua identidade. Para isso não é preciso um modelo posto que corrija o viés individualista do sistema de Direitos sob outros pontos de vista normativos; é preciso apenas que ocorra a realização coerente desse viés. E sem os movimentos sociais e sem lutas políticas, vale dizer, tal realização teria poucas chances de acontecer” (HABERMAS, 2004, p. 243).

⁵ Na versão da crítica publicada em *A inclusão do outro* (HABERMAS, 2000) o termo figura como *pessoas do Direito*; na versão publicada com *Multiculturalismo* (HABERMAS, 1998) aparece o termo *pessoas legais*. Infelizmente não se obteve acesso aos originais, mas acredita-se que o conceito que autor tenta articular aqui corresponde ao termo *sujeito de Direito*.

O pleno reconhecimento da igualdade dos cidadãos exigiria, assim, duas formas de respeito: (1) em relação ao caráter único das identidades dos indivíduos, independente do sexo, raça ou da etnia, e (2) em relação àquelas atividades, práticas e modos de perspectivar o mundo que são particularmente valorizadas por, ou associadas a, membros dos grupos minoritários, onde se incluem as mulheres, os americanos de ascendência asiática ou africana, os americanos nativos de toda uma multiplicidade de outros grupos existentes nos Estados Unidos (GUTMANN, 1988, p. 27).

A política do reconhecimento precisa se colocar, portanto, não só como proposta de reconhecimento de identidades, mas reconhecer as diferentes formas que essas identidades, individuais, e principalmente, coletivas, relacionam-se como o Direito e com o Estado, organizam-se em torno dos bens que valorizam; e ainda dialogando com a interpretação que realizam dos direitos fundamentais reconhecidos na Constituição, para resgatar a utopia hermenêutica de Häberle (2002), que em tempos de internet e redes de mobilização social percebe-se cada vez mais factível. Santos e Avritzer (2013) destacam a democracia participativa (que difere da democracia deliberativa habermasiana em relação às formas de organização social e pelo caráter geralmente híbrido entre participação e representação) como a resposta do Sul às necessidades de reconhecimento e valorização da demodiversidade⁶.

Em uma sociedade culturalmente heterogênea, com altos índices de desigualdade econômica, cultural, de gênero entre outros, fundamentar direitos em um princípio ou valor da dignidade humana pode implicar um patrimonialismo cultural, no qual o grupo em melhores condições de produção do capital simbólico diz, pelo Direito dito, o que é um ser humano digno; e, pelo não dito, deslegitima todas as outras formas de ser, práticas, estilos de vida, que não são bens jurídicos fundamentais porque não dignos, e, portanto, excluídos até mesmo das formas assistencialistas do discurso pós-positivista – a exemplo da doutrina do mínimo existência – que visam justificar as falhas distributivas do capitalismo tardio.

Assim propõe-se que a dignidade humana – que enfim está positivada na Constituição Federal brasileira e não pode ser ignorada – seja vista como um postulado racional, sem conteúdo jurídico, sem força normativa, que orienta o intérprete para reconhecer em cada indivíduo, e em cada grupo que luta pelo Direito, uma identidade em busca de reconhecimento no espaço público:

⁶ “A comparação entre os estudos e debates sobre a democracia nos anos 1960 e na última década leva-nos facilmente à conclusão de que, a nível global, se perdeu demodiversidade nos últimos trinta anos. Pode demodiversidade entendemos a coexistência pacífica ou conflitual de diferentes modelos e práticas democráticas. [...] A conversão do modelo liberal em modelo único e universal implica, a nosso ver, numa perda de demodiversidade. A negativa dessa perda reside em dois fatores. O primeiro diz respeito à justificação da democracia. Se, como cremos, a democracia tem um valor intrínseco e não é uma mera utilidade instrumental, esse valor não pode, sem mais, assumir como universal. [...] vemos aflorar essa hibridação, sobretudo nos estudos de caso da Índia, mas ela está presente, de um modo ou de outro, nos estudos de caso de Moçambique, Brasil, África do Sul e Colômbia. [...] A perda de demodiversidade é negativa por um segundo fator [...] Trata-se da distinção entre democracia como ideal e democracia como prática.” (SANTOS; AVRITZER, 2013, p. 44-45)

Essa necessidade de reconhecimento, inspirada na noção de dignidade humana, aponta para, pelo menos, duas direções: para a proteção dos Direitos fundamentais dos indivíduos como seres humanos, e para o reconhecimento de que os indivíduos, com as suas necessidades específicas, são membros de grupos culturais específicos (GUTMANN, 1988, p. 26).

Em busca desse reconhecimento faz-se o mister da República contemporânea o postulado de um direito fundamental à participação. Nesse sentido, vislumbra-se uma dimensão coletiva da cidadania, ou seja, a expressão constitucional desse reconhecimento, que aceita grupos como portadores de interesses e necessidades idiossincráticas; que reconhece que diferentes grupos têm diferentes capacidades de acesso à representação política, à fiscalização do poder executivo e à prestação jurisdicional; que compreende que, na República, assim como não há privilégio para indivíduos, não pode haver privilégio para grupos que, por suas condições materiais, sociais e culturais, tenham mais acesso às instâncias de participação e judicialização. Implica postular que, na República do século XXI, o Estado deve adequar-se à capacidades participativas dos atores sociais, e não o oposto. Fora desse postulado, não há meritocracia que não se perceba como privilégios travestidos de igualdade de oportunidades.

Neste contexto, a participação social como método de governo tem sofrido intenso desenvolvimento institucional após 1988, como mostram Souza Santos (2001, 2002), Santos (2006), Avritzer (2007), Santos e Avritzer (2013), Gohn (2007, 2011), Scherer-Warren (2013), Pogrebinski (2014), entre outros.

Com a promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988 e a consequente publicização do Direito, que se seguiu com a elaboração de diversos microssistemas jurídicos (Criança e Adolescentes, Consumidores, Estrangeiros, Idosos, Povos Tradicionais, Juventude, Cidades etc.), os interesses políticos (luta por transformação na estrutura básica e por reconhecimento) de grupos historicamente marginalizados também ganham reconhecimento institucional e densidade jurídica a partir da positivação de políticas públicas constitucionais e do reconhecimento constitucional e legal das identidades.

Sujeitos antes ocultos pelo individualismo metodológico (TAYLOR, 2000) emergem de bens irredutivelmente sociais. Estes são uma categoria apresentada por Taylor (2000) para definir bens que não podem ser individualizados. Ou seja, a fruição desses bens só ocorre coletivamente. A definição de Taylor se dá com a crítica ao conceito utilitarista benthamniano, no qual bens seriam públicos “no sentido de levar ao bem de um número de indivíduos que não se pode identificar de antemão” (TAYLOR, 2000, p. 145). O autor recorre à relação saussuriana *langue-parole* para, por analogia, explicar como os bens sociais são construídos coletivamente, não sendo produtos de um único indivíduo, mas sim de sentidos atribuídos por atos de interpretação que ganham significados sobre o anteparo comum da cultural. Dessa maneira, tal como a língua, os bens irredutivelmente sociais, também chamados pelo autor de

bens coletivos, são bens que somente podem ser fruídos coletivamente, não podendo ser individualizados, sob pena de perderem total significação. Nessa relação, a cultura destaca-se como o *locus* privilegiado no qual estes bens são significados.

A cultura, no entanto, tende a apresentar duplo caráter⁷, sendo um bem e, ao mesmo, tempo o *locus* em que outros bens coletivos ganham significação, como estilos de vida, tradições, saber tradicional etc. São duas formas de um bem ser irredutivelmente social:

Há assim duas maneiras de definir bens irredutivelmente comuns: (1) os bens de uma cultura que torna concebíveis ações, sentimentos, modos de vida valorizados, e (2) bens que incorporam essencialmente compreensões comuns de seu valor. Há obviamente um substancial intercâmbio entre os dois, no sentido de que um bem cultural também pode só existir na medida em que seja valorizado em comum (TAYLOR, 2000, p. 155-156).

Os bens irredutivelmente coletivos podem ser divididos em três categorias: bens mediamente comuns, bens imediatamente comuns e bens convergentes. Bens mediamente comuns são bens que, embora possam ser fruídos individualmente, são ressignificados quando fruídos em conjunto – por exemplo, ouvir uma música sozinho ou acompanhado de algum colega. Bens imediatamente comuns são bens nos quais o que importa “é precisamente o haver ações e significados comuns” (TAYLOR, 2000, p. 206). O bem é aquilo que é partilhado. Os bens coletivos se opõem aos bens convergentes, que são os bens fruídos coletivamente, assim proporcionados porque não o podem ser de outra forma. Enquanto os bens irredutivelmente sociais ou coletivos são bens comuns em decorrência de sua valorização apenas subsistir coletivamente; os bens convergentes, por sua vez, são comuns devido às situações fáticas de sua fruição. Estes últimos são os bens públicos da tradição liberal.

Para o presente trabalho, utiliza-se a categoria de bens irredutivelmente sociais sem distinguir entre bens comuns mediatos e imediatos ou entre bens convergentes. Isso porque tal distinção não parece muito precisa à luz da tradição jurídica brasileira, sendo as classificações perfeitamente abrangidas pelo conceito jurídico de bens transindividuais⁸. Assim, apenas se mantém a distinção entre bens coletivos comuns e bens convergentes.

⁷ Taylor é cauteloso nesse argumento, não sendo claro sobre se considera em si a cultura como um bem, ou apenas como o pano de fundo contra o qual os bens irredutivelmente sociais são significados: “Mas a cultura como um bem, ou mais cautelosamente como o *locus* de alguns bens (porque pode haver também muitos bens que são repreensíveis), não é um bem individual”.

⁸ O termo *bens jurídicos transindividuais* é utilizado para se referir a bens cuja titularidade ocorre simultaneamente em diversos indivíduos ou em grupos, podendo corresponder aos interesses individuais homogêneos, aos bens coletivos ou aos bens difusos. Sobre o tema, cf. Sarlet (2009).

Um dos objetos no cerne da discussão entre comunitaristas e liberais – e, neste momento, a tradição republicana pode ser acrescentada ao debate – diz respeito ao fim da República e à posição – defendida por republicanos – que toma o autogoverno, ou o governo participativo, como um bem em si, não como um instrumento para atingir outras metas:

Ela toma a vida do cidadão – de uma pessoa que não está simplesmente sujeita ao poder, mas participa de seu próprio governo – como componente essencial da dignidade humana. [...] Um regime em que as pessoas se autogovernam como cidadãos iguais é um bem comum no sentido 2 acima. Ele não pode existir sem alguma compreensão comum de ser essa a base a partir da qual ocupamos uma dada posição uns com relação aos outros, e a compreensão comum tem de englobar a justiça dessa base (TAYLOR, 2000, p. 157).

A participação política, dessa forma, pode ser postulada como um bem comum, um direito de os cidadãos participarem das decisões que lhes atingirão e, assim, controlarem os atos de governo. Os lugares por excelência dessa participação são o Poder Legislativo e o Poder Executivo, que contam com mecanismos diretos de controle (eleições) e participação (conferências, conselhos, iniciativa popular etc.). Dessa maneira, “o bem ou interesse de uma pessoa são qualquer coisa que essa pessoa escolheria com a sua compreensão mais plena possível da experiência resultante desta escolha e de suas alternativas mais relevantes” (DAHL, 2012, p. 490). Da mesma forma, não se pode conceber uma democracia plena em que as necessidades coletivas e os grupos que a elas correspondem tenham o direito efetivo de participar da construção das decisões públicas.

Não obstante a participação social não esteja adstrita – por sua própria essência criativa e inovadora – às barreiras do institucionalismo formalista, algumas práticas participativas surgidas da espontaneidade dos movimentos sociais têm se consolidado como instrumentos institucionalizados de participação, sobretudo nos conselhos. Dessa maneira, o governo federal instituiu, com base no artigo 3º da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 – que atribui à Secretaria Geral da Presidência da República a função de proporcionar o diálogo entre o governo e a sociedade civil –, o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui o SNPS, reconhece, em seu artigo 6º, como já consolidados, sem a exclusão de outros mecanismos e instâncias de participação: os conselhos de políticas públicas, a comissão de políticas públicas, a conferência nacional, a ouvidoria pública federal, a mesa de diálogo, o fórum interconselhos, a audiência pública, a consulta pública e o ambiente virtual de participação social. Importante destacar que o decreto em comento não cria novas formas de participação, apenas institucionaliza e regulamenta formas já existentes, desenvolvidas com base na interação entre o setor público e o setor privado.

2 AS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL

A criação de agências reguladoras no Brasil é resultado direto do processo de retirada do Estado da economia na década de 1990. Elas foram criadas com o escopo de normatizar os setores dos serviços públicos delegados e de buscar equilíbrio e harmonia entre o Estado, usuários e delegatários ou concessionários.

Daquele momento percebeu-se que o Brasil seguiu uma forte tendência mundial, desenhando uma nova estrutura de Estado. Essa disposição é baseada em um modelo mediador e regulador⁹. Assim, diversos setores desprendem-se das amarras do monopólio estatal ou das atividades quase monopolísticas realizadas por organismos públicos, resquício de modelos interventores. Desse novo e reformado papel regulador, as mais importantes figuras da nova fase são as agências reguladoras.

Essas instituições foram concebidas de forma a representar uma nova forma de atuação de interesses públicos. Em síntese, as agências reguladoras surgidas a partir daquele momento são dotadas de autonomia política, financeira, normativa e de gestão. Adotaram o modelo de formar conselhos compostos por profissionais altamente especializados em suas áreas, com independência em relação ao núcleo estratégico do Estado e com poderes de mediação, arbitragem e concepção de diretrizes e normas para adaptar os contratos de longo prazo realizados a eventuais acontecimentos imprevisíveis no ato de sua lavratura.

Para a população, a principal mudança do modelo foi a nova maneira de prestação de serviços públicos, que poderiam se dar de duas formas: direta ou indireta. O processo de desestatização caracterizou-se pelo incremento da prestação indireta, pois aumentaram as delegações desses serviços, ou outras formas de transferência das atividades para estruturas não estatais. A forma indireta caracteriza-se, basicamente, por diferentes modalidades, a saber:

- concessão;
- permissão;
- autorização; e
- terceirização.

Existe outra forma de desestatização chamada de *privatização*, forma pela qual o Estado se retira por completo da prestação dos serviços, não restando responsabilidade indireta ou residual. Sobre todas as formas paira uma mais abrangente, que diz respeito a todas, chamada de *desregulamentação*. Em resumo, nessa nova fase, o Estado

⁹ Costumeiramente, é destacada a atividade reguladora no Estado brasileiro a partir dos anos 1990, mas a própria redação original da Constituição de 1988 já trazia esse papel perante a ordem econômica na redação do art. 174, que expressamente carrega: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

não é mais o único provedor de serviços públicos, pois, com a quebra do monopólio estatal, eles foram delegados à iniciativa privada.

A partir de tal concepção, opera-se uma profunda revolução no Direito, especialmente no Direito Administrativo: eis que não mais trataria apenas com a noção clássica de serviço público, regido por conceitos diametralmente opostos às atividades orientadas pela livre iniciativa. Surgem, exigindo um forte contorno regulatório, os serviços econômicos de interesse geral da sociedade, assim denominados por Vital Moreira (2003, p. 63), para quem “trata-se essencialmente da nova versão dos tradicionais serviços públicos, mediante os quais os poderes públicos garantiam a todos os cidadãos um núcleo de serviços essenciais à vida, como água, energia, transportes coletivos, telecomunicações, etc.”.

A criação de agências reguladoras foi resultado direto do processo de retirada do Estado da economia. Elas foram criadas com o escopo de normatizar os setores dos serviços públicos delegados e de buscar equilíbrio e harmonia entre Estado, usuários e delegatários. Posteriormente, identificou-se um modelo de criação de outras agências para a tutela de serviços privados de interesse público, como a saúde e as atividades do audiovisual.

Ainda que muitos setores os indícios da intervenção estatal já tivessem sido fixados anteriormente, a atuação estatal ganha outras modelagens, incorporando as influências externas para o controle de setores da iniciativa privada, registrada por Vital Moreira (2003, p. 65):

Os serviços de interesse econômico geral supõem um regime mais ou menos intenso de regulação pública, incluindo uma autoridade reguladora, com poderes para implementar e superintender a observância das obrigações de serviços público e de sancionar as eventuais infrações aos respectivos deveres.

Os motivos geradores do aparecimento de cada um desses órgãos são variantes e derivam sempre de uma análise conjuntural de cada momento. Como ilustra Marcos Juruema Villela Souto (2003, p. 293), perquirindo algumas motivações, “nas hipóteses em que não for conveniente ou viável a flexibilização do monopólio ou concentração, a proteção do consumidor e do mercado será feita através do órgão regulador, encarregado de atenuar os malefícios da restrição da competição”.

Inúmeros aspectos de proteção colocam-se a demandar do Estado algum grau de intervenção. Essa atuação estatal não pode ser conduzida apenas para a limitação das liberdades ou da disciplina dos direitos dos agentes, mas sempre como a favor do mercado, na medida em que “o mercado, enquanto mecanismo de coordenação e organização dos processos econômicos e que pressupõe o reconhecimento do direito de propriedade dos bens de produção e a liberdade de iniciativa, é mantido no intervencionismo como o princípio regulador da economia” (FERRAZ JÚNIOR, 1990, p. 22).

Este fenômeno não é restrito ao plano federal na estrutura brasileira, ainda que este nível federativo tenha sido concebido diante da adoção do Programa Nacional de Desestatização.

No Brasil também encontram-se agências reguladoras de serviços públicos delegados nos estados do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Bahia, Pará, Ceará, Rio de Janeiro, Sergipe, Pernambuco e São Paulo. Além de suas funções específicas em relação aos serviços delegados dos estados, as agências estaduais podem firmar convênios com as agências nacionais, com o escopo de realizar os serviços de regulação nacional dentro de seu território.

Apesar de as agências atuarem dentro de um espectro de dimensões grandes, seus poderes são delimitados por lei. O âmbito de atuação passa por diversas áreas, das quais as mais importantes são as de fiscalização, regulamentação, regulação e, por vezes, arbitragem e mediação. Porém para possuir esses poderes, quando concebidas, as agências foram dotadas de personalidade jurídica de direito público.

No Brasil, cada agência foi concebida mediante uma lei. Inicialmente, foram constituídas três agências, em resultado daquele movimento da desestatização:

- ANP – Agência Nacional do Petróleo (Lei nº 9.478/1997).
- Anatel – Agência Nacional de Telecomunicações (Lei nº 9.472/1997).
- Aneel – Agência Nacional de Energia Elétrica (Lei nº 9.427/1996).

Posteriormente a essas, foram criadas:

- ANVS – Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
- ANS – Agência Nacional de Saúde.
- ANA – Agência Nacional de Águas.
- ANT – Agência Nacional de Transportes Terrestres.
- Ancine – Agência Nacional de Cinema.

Nos países que adotam um sistema similar ao que está sendo implantado no Brasil, ou seja, um sistema regulador, as agências são uma realidade. Nos Estados Unidos, observa-se uma oscilação no poder das agências, variando de acordo com o período histórico. O sistema adotado no Brasil é baseado – como comumente reconhecido – no modelo norte-americano, em uma época em que as agências concentravam um alto grau de poder. Várias nações contam com agências reguladoras, e o número destas varia de acordo com cada país.

A autonomia e independência concedidas às agências reguladoras são fundamentais para que elas possam exercer adequadamente suas funções, vez que o maior bem

jurídico sob tutela é o interesse comum, não podendo estar sujeitas às constantes intempéries políticas. Assim, defende-se que devem ser criados mecanismos que possibilitem sua autonomia financeira pela arrecadação de taxas de fiscalização previamente estipuladas nos contratos de concessões, bem como seus membros devem ser brasileiros idôneos e possuir profundo conhecimento técnico e jurídico sobre a atividade regulada.

De todo, as agências reguladoras são pessoas jurídicas de direito público, classificadas como autarquias especiais. Tal natureza é essencial para que desempenhem efetivamente seu papel, que consiste em intervir no domínio econômico e fiscalizar a prestação de serviços públicos, ou seja, deveres específicos do Estado.

Por ter natureza autárquica, com todas as independências estruturais anteriormente explicitadas, as agências reguladoras devem ser constituídas por meio de lei específica, e por representar opção discricionária de descentralização de certa função, tal lei é de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Se, de um lado, essa característica embrionária de lei pode-se dizer comum a todas as estruturas criadas; de outro lado, verifica-se que as razões e formas de composições adotadas pelos respectivos diplomas legais são bem diversos. Ainda que, ilustrativamente, contenham sempre algumas formas e elementos comuns, não se pode dizer que todas as agências possuam uniformidade em todos os seus institutos.

Embora muitas agências reguladoras exerçam o papel de poder concedente, estabelecendo as condições de transferência do serviço estatal para a iniciativa privada, sua função básica é exercida posteriormente, regulando, fiscalizando, mediando, e arbitrando os conflitos dentro de suas respectivas áreas de atuação.

Outro item fundamental para a garantia da autonomia das agências reguladoras é a independência financeira, que ocorre por meio de mecanismo de atribuição de receita, sem que o recurso tenha que passar pelo erário público. Para atingir tal objetivo, foi comum a instituição de taxa de regulação devida pelo concessionário diretamente à agência reguladora competente, taxa esta que tem relação direta com o proveito financeiro obtido com a concessão. Assim, as agências não dependem de verbas orçamentárias para seu custeio; o mesmo aconteceu com as agências posteriormente criadas, ainda que não mais como decorrência do processo de desestatização.

3 PREVISÃO DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Diante da diversidade de motivos, da pluralidade de setores atingidos e das distintas causas de instituição de cada uma das agências reguladoras, é difícil estabelecer uma paridade de instrumentos de suas respectivas atuações. Se, de um lado, é possível determinar as

características comuns que todas as autarquias tiveram na composição de sua forma especial, por outro lado, o mesmo não se pode afirmar quanto aos mecanismos de participação social ou às demais ferramentas de validação de suas decisões.

Nesse trilha, já se identificou que, na medida em que o Estado reduziu sua atuação direta nas atividades econômicas, a lógica dos agentes privados e demais atores do mercado reduziu as possibilidades de participação social nos setores desestatizados e ora regulados.

Diante do novo formato regulatório assumido pelo Estado e da atuação mais flexibilizada da Administração Pública, as agências reguladoras ganham espaço, de modo que o debate sobre as formas de controle delas se justifica diante de suas características particulares, como a autonomia e a independência. De certa forma, chegou-se a registrar a pretensão de controle pelos representantes do Poder Legislativo, na qual chegou-se a prever a necessidade de prévio controle das pessoas indicadas, *ex vi* o contido no art. 52, III, alínea f, da Constituição Federal.

Ao contrário disso, o que não se pode é deixar a critério livre dos agentes do Poder Executivo, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

[...] II. Separação e independência dos Poderes: submissão à Assembléia Legislativa, por lei estadual, da escolha e da destituição, no curso do mandato, dos membros do Conselho Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul – AGERGS: parâmetros federais impostos ao Estado-membro.

1. Diversamente dos textos constitucionais anteriores, na Constituição de 1988 – à vista da cláusula final de abertura do art. 52, III –, são válidas as normas legais, federais ou locais, que subordinam a nomeação dos dirigentes de autarquias ou fundações públicas à prévia aprovação do Senado Federal ou da Assembléia Legislativa: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.

2. Carece, pois, de plausibilidade a arguição de inconstitucionalidade, no caso, do condicionamento à aprovação prévia da Assembléia Legislativa da investidura dos conselheiros da agência reguladora questionada.

3. Diversamente, é inquestionável a relevância da alegação de incompatibilidade com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes, sob o regime presidencialista, do art. 8º das leis locais, que outorga à Assembléia Legislativa o poder de destituição dos conselheiros da agência reguladora autárquica, antes do final do período da sua nomeação a termo.

4. A investidura a termo – não impugnada e plenamente compatível com a natureza das funções das agências reguladoras – é, porém, incompatível com a demissão *ad nutum* pelo Poder Executivo: por isso, para conciliá-la com a suspensão cautelar da única forma de demissão prevista na lei – ou seja, a destituição por decisão da Assembléia Legislativa –, impõe-se explicitar que se suspende a eficácia do art. 8º dos diplomas estaduais referidos, sem prejuízo das restrições à demissibilidade dos conselheiros da agência sem justo motivo, pelo Governador do Estado, ou da superveniência de diferente legislação válida.

III. Ação direta de inconstitucionalidade: eficácia da suspensão cautelar da

norma argüida de inconstitucional, que alcança, no caso, o dispositivo da lei primitiva, substancialmente idêntico. IV. Ação direta de inconstitucionalidade e impossibilidade jurídica do pedido: não se declara a inconstitucionalidade parcial quando haja inversão clara do sentido da lei, dado que não é permitido ao Poder Judiciário agir como legislador positivo: hipótese excepcional, contudo, em que se faculta a emenda da inicial para ampliar o objeto do pedido (STF – Pleno, ADI 1.949/MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. em 18.11.1999).

Por isso, muitos já identificaram que, assim acontecendo, tornou-se necessária a promoção e o incentivo para uma interação entre a sociedade e as agências reguladoras.

Tal incremento seria fundamental para assegurar a transparência necessária para os interesses envolvidos nas atividades, fundando-se numa imperiosa atuação democrática. Por todos, vejamos Aragão (2002, p. 104), quase trilhando o caminho que deveriam adotar todas essas formas novas de controle público:

[...] como legitimação do processo decisório, devem ser adotadas medidas capazes de suprir o déficit de democraticidade da regulação administrativa criando um espaço público de discussão, mediante, por exemplo, a participação pública a edição dos atos normativos e a obrigação de a Administração, ao expedir o regulamento, motivar as recusas às sugestões e críticas da sociedade (ARAGÃO, 2002, p. 104).

Na verdade, essa necessidade não está restrita ao âmbito regulatório das agências, mas estende-se a diversos centros de interação com os cidadãos e administrados em geral. Como explicita o próprio Aragão:

Em todo o ocidente, inclusive no Brasil, tem se verificado a preocupação em se assegurar esferas públicas de discussão no âmbito administrativo. Veja-se, por exemplo, as exigências, já expressamente positivadas em nosso Direito, de audiências públicas para a implementação de instrumentos urbanísticos (art. 40, §4º, I; 43, II e 44, Estatuto da Cidade), audiências públicas anteriores à aprovação de estudo de impacto ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – RIMA (art. 11, §2º, Resolução CONAMA nº 01/86), antes das decisões das agências reguladoras que afetem direitos ou interesses (ex.: art. 18 da Lei 9.478/97), etc. (ARAGÃO, 2002, p. 104).

Também a Lei do Processo Administrativo Federal, Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, prevê genericamente, mas facultativamente, a possibilidade de realização de consultas públicas.

De modo a atender a tal demanda de legitimação, é comum verificar-se a existência de consultas públicas. Elas permitem aos atingidos, direta ou indiretamente, pelas medidas decorrentes da regulação, a devida manifestação, defendendo previamente seus respectivos interesses. Outro instrumento comumente utilizado está nas audiências públicas. Nesse caso, por sua vez, por serem presenciais, cediço é a realização de um maior debate político.

Nesses dois casos, haverá um denominado intercâmbio de posições, seja pela troca de documentos e fundamentações de posições numa consulta pública, seja pelo debate presencial das audiências. Ainda nesses meios haverá uma ampliação – no mínimo democrática – do controle social, permitindo a perquirição sobre conteúdo da regulação e seu impacto na sociedade.

Certamente por conta dessas demandas, investigados os atos de criação das agências reguladoras surgidas naquela última década do século XX, verifica-se a seguinte configuração, em que todas possuem algum mecanismo institucionalizado de controle social:

Quadro 1: Configuração das agências reguladoras

Agência	Setor	Marco regulatório do setor	Regulamentação da agência	Possui mecanismos de participação institucionalizados?
Agência Nacional de Águas	Águas	Lei nº 9.433/1997 (Lei das Águas)	Lei nº 9.984/2000	Sim
Agência Nacional de Energia Elétrica	Energia elétrica	Lei nº 9.427/1996	Decreto nº 2.335/1997	Sim
Agência Nacional de Petróleo	Petróleo	Lei nº 9.478/1997	Decreto nº 2.455/1998	Sim
Agência Nacional de Telecomunicações	Telecomunicações	Lei nº 4.117/1962	Lei nº 9.472/1997	Sim
Agência Nacional de Aviação Civil	Aviação civil	Lei nº 7.565/1986	Lei nº 11.182/2005	Sim
Agência Nacional de Saúde Suplementar	Saúde suplementar	Lei nº 10.185/2001	Lei nº 9.961/2000	Sim
Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Transportes aquaviários	Lei nº 10.233/2001	Dec. nº 4.122/2002	Sim

*Diagnóstico sobre práticas institucionalizadas de participação social
nas agências reguladoras brasileiras¹*

Agência Nacional de Transportes Terrestres	Transportes terrestres	Lei nº 10.233/2001	Dec. nº 4.130/2002	Sim
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Vigilância sanitária	Lei nº 9.782/1999	Dec. nº 3.029/1999	Sim
Agência Nacional do Cinema	Cinema	Medida Provisória nº 2.228-1/2001	Decreto nº 4.121/2002	Sim

Fonte: elaboração dos autores.

De todas as autarquias especiais criadas, identifica-se a existência de estruturas de ouvidoria, além da quase unânime presença de reconhecimento para a realização de consultas e audiências públicas, como conclamado pela doutrina nacional. Pode-se observar de forma prática o exercício do controle social na legislação de diversas agências reguladoras.

Nesse sentido, vale destacar, já em relação às primeiras criadas:

- a) Lei nº 9.472/1997 – Anatel: prevê a exigência de consulta pública nas minutas dos atos normativos elaborados, exigindo processo administrativo e justificativa da medida adotada. Prevê também a existência de ouvidoria e a instituição de um conselho consultivo.
- b) Lei nº 9.427/1996 – Aneel: prevê realização de audiências públicas precedendo processos decisórios que impliquem afetação dos direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, bem como a ouvidoria e o conselho de consumidores de energia elétrica.
- c) Lei nº 9.478/1997 – ANP: prevê audiências públicas para projetos de normas administrativas que alteram direitos dos usuários ou agentes econômicos.

Essas experiências não são produtos de invenção nacional e isso pode ser identificado nas referências estrangeiras que influenciaram a criação das agências no Brasil. Nos EUA, os controles exercidos previamente às decisões das agências reguladoras, destacando-se a publicidade dada às propostas normativas, que viabilizam a participação da sociedade. Mais até do que isso, as funções de lobistas são institucionalizadas e reconhecidas, de forma que as participações naqueles eventos públicos são oficiais e transparentes, defendendo posições claras, exigindo dos reguladores explícita e coerente argumentação e motivação para suas atuações.

Mesmo ainda não atingida essa configuração, a visão do incremento da participação social nas atividades reguladas ultrapassou as fronteiras das normas de instituição de cada uma das agências, o que foi percebido não apenas pelos próprios agentes incumbidos de tal mister, mas também pelos demais envolvidos.

Nesse prisma, destacamos os seguintes atos que trouxeram até mesmo organismos de representação dos consumidores, entre tantos outros eventos realizados a partir da existência das agências:

- a) Programa Fortalecimento da Capacidade Técnica da Participação Social na Regulação, realizado pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundação Ford, em 2007, com projetos-piloto na Anvisa e na Anatel¹⁰.
- b) Edição do manual *Defesa do Consumidor, participação social e ferramentas para a cidadania: um banco de dados para monitoramento da regulação*, realizado pelo Idec, com apoio de órgãos oficiais, em 2011¹¹.
- c) Seminário Ouvidoria Pública: Participação Social e Gestão Pública, promovido pela Secretaria-Geral da Presidência da República em agosto de 2013¹².
- d) Com base nos instrumentos participativos supracitados, além de outros institucionizados pelo Decreto nº 8.243/2014, foi construída a seguinte tabela.

¹⁰ Dados do programa disponíveis em: <http://portal.anvisa.gov.br/wps/wcm/connect/8be1d9804d60e116b3abf3c116238c3b/Regulacao_Idec_Historico.pdf?MOD=AJPERES>.

¹¹ Manual disponível em: <<http://www.idec.org.br/pdf/banco-de-regulacao.pdf>>.

¹² Notícia e resumo disponíveis em: <<http://www.secretariageral.gov.br/noticias/2013/08/21-08-2013-secretaria-geral-participa-de-seminario-ouvidoria-publica-participacao-social-e-gestao-publica201d>>.

Quadro 2: Instrumentos das agências reguladoras

Agência	Conselho de políticas públicas	Comissão de políticas públicas	Conferência nacional	Ouvidoria pública	Mesa de diálogo	Fórum interconselhos	Audiência pública	Consulta pública	Sítio virtual
Agência Nacional de Águas	Sim	*****	Sim*	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional de Energia Elétrica	Sim	*****	Não	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional de Petróleo	Não (extinto)	*****	Não	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional de Telecomunicações	Não (extinto)	*****	Sim**	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional de Aviação Civil	Sim	*****	Não	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional de Saúde Suplementar	Sim (CNS)	*****	Sim***	SSim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional de Transportes Aquaviários	Sim (Conit)	*****	Não	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional de Transportes Terrestres	Sim (Conit)	*****	Não	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Sim	*****	Sim***	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim
Agência Nacional do Cinema	Sim	*****	Sim****	Sim	*****	*****	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaboração dos autores.

Nota: * setor abrangido pela Conferência Nacional do Meio Ambiente.

** setor abrangido pela Conferência Nacional de Comunicação.

*** setor abrangido pela Conferência Nacional de Saúde.

**** setor abrangido pela Conferência Nacional de Cultura.

***** até o fechamento desta pesquisa não se obteve acesso a este dado.

A tabela evidencia que, no âmbito das agências reguladoras, os instrumentos participativos de mais fácil operacionalização, como ambientes virtuais de participação, audiências públicas e consulta pública, estão consolidados em todas as agências. Faz-se a ressalva que, nesta pesquisa, considera-se apenas os sítios virtuais que satisfaçam os requisitos da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011). Não foram levados em conta aplicativos ou redes sociais. As ouvidorias públicas igualmente são adotadas por todos os órgãos.

Quanto à utilização de mesas de diálogos, comissão de políticas públicas e participação de representante das agências em fóruns interconselhos, a informação não foi obtida com simples acesso ao *site* da agência até o fechamento desta pesquisa, o que indica um ponto em que a qualidade democrática dos conselhos pode ser aprimorada.

Percebe-se também uma irregularidade quanto à participação das agências reguladoras nas conferências setoriais. Das 13 agências pesquisadas, apenas cinco traziam, em seus *sites*, claramente a informação de sua participação nas respectivas conferências nacionais. É importante destacar que, quanto às demais agências, os setores não possuem conferências nacionais, tampouco as agências destacam, em seu *site*, sua presença e seu diálogo em conferências multisetoriais.

No ponto que talvez seja importante na atual Política Nacional de Participação Social – o estabelecimento de conselhos de políticas públicas –, percebe-se que, na maioria das agências, há um conselho estabelecido, geralmente na própria lei que cria a agência. Duas importantes ausências merecem destaque: na Agência Nacional de Petróleo e na Agência Nacional de Telecomunicações. Tais agências chegaram a ter conselhos por ocasião de suas criações, mas foram posteriormente extintos no processo de reforma.

CONCLUSÃO

O Decreto nº 8.243/2014 vem estabelecer o Sistema Nacional de Participação Social. Interessante notar que o decreto não cria formas de participação social, ou seja, não inova a legislação e as instituições, apenas sistematiza formas de participação já existentes e utilizadas por diferentes setores da administração.

Muitos desses instrumentos já estavam previstos nas próprias leis de criação das agências reguladoras e forma importados, juntamente com os modelos trazidos prontos pelo capital internacional à regulação brasileira. Outros instrumentos foram desenvolvidos a partir da demodiversidade e da criatividade social, do avanço da tecnologia e das inovações legais – como a Lei de Acesso à Informação.

A presente pesquisa propôs-se apenas a realizar um levantamento do estado da participação social nas agências reguladoras, visto que há carência de pesquisas nesse sentido. Apesar de estar em fase ainda inicial, espera-se que o presente trabalho sirva

à comunidade científica, aos tomadores de decisões, aos movimentos sociais, aos agentes econômicos, às associações de defesa de consumidor, aos agentes políticos e aos membros da Administração Pública como subsídio para o fomento do debate em torno da qualidade democrática das decisões no âmbito das agências reguladoras e para o acúmulo em torno do tema.

Propõe-se ainda que as próprias agências criem comissões internas para pensar sobre o tema, inovando e aprimorando a qualidade democrática de suas instituições. Tendo em vista que a democracia – muito além de concepções liberais, comunitárias, multiculturais – traz consigo a ideia de controle do tomador de decisão por aqueles que sofrerão suas consequências, aprofundar a participação, o acesso à informação e o debate público em torno das decisões políticas apenas tem a contribuir para a efetivação do Brasil imaginado pelo Texto Constitucional.

REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- _____. (Coord.). *O poder normativo das agências reguladoras*. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- AVRITZER, Leonardo. Judicialização da política. In: AVRITZER, et al. Leonardo (Org.). *Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013, p. 215-220.
- _____. *Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil*. Texto para discussão. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.
- _____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em:
- DAHL, Robert Alan. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Interpretação e estudos da Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1990.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. *História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros*. São Paulo: Loyola, 2011.
- _____. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 6. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.
- GUTMANN, Amy. Introdução. In: TAYLOR, Charles et al. *Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento*. Lisboa: Piaget, 1998. p. 21-44.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional* – a sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.
- HABERMAS, Jurgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. 2. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.
- _____. Lutas pelo reconhecimento no Estado Constitucional Democrático. In: TAYLOR, Charles et al. *Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento*. Lisboa: Piaget, 1998. p. 125-164.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.
- MOREIRA, Vital; MARQUES, Maria Manuel Leitão. *A mão invisível – mercado e regulação*. Coimbra: Almedina, 2003.

POGREBINSCHI, Thamy. Novo decreto: não há representação sem participação. *Carta Capital*, [S.l.], 19 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/novo-decreto-nao-ha-representacao-sem-participacao-9169.html>>. Acesso em: 27 jul. 2014.

SANTOS, Boaventura Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar a cânone democrático. In: AVRITZER, Leonard (Coord.) et. al. *Democracia e participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. p. 9-56. Apostila do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SCHERER-WARREN, Ilse. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. In: SCHERER-WARREN, Ilse; SIMENONE, Márcio; ARROYO, Miguel. *Sociedade civil e participação*. Belo Horizonte: UFMG, 2013. Apostila do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito Administrativo Regulatório*. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris, 2002.

_____. *Direito Administrativo da Economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

TAYLOR, Charles. Argumentos filosóficos. São Paulo: Loyola, 2000.

_____. A política de reconhecimento. In: TAYLOR, Charles et al. *Multiculturalismo – examinando a política de reconhecimento*. Lisboa: Piaget, 1998, p. 45-94.

WALZER, Michael. *Esferas da justiça: uma defesa do pluralismo e da igualdade*. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

Governança pública na gestão fazendária: uma análise do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) sob a ótica do *Worldwide Governance Indicators* (WGI)

Mauricio Brilhante de Mendonça

Professor Adjunto na Universidade Federal do Amazonas (Ufam).

Líria Kédina Cimar de Souza e Moraes

Auditora-Fiscal de Receitas Estaduais do Estado do Pará (Sefa/PA) e professora da Universidade da Amazônia (Unama) e da Faculdade Estácio do Pará.

Alexandra da Silva Vieira

Professora da Universidade Federal de Alagoas (Ufal).

Resumo

No mundo corporativo, o conceito de governança é um assunto amplamente difundido. No setor público, o conceito de governança foi implantado por meio de estudos do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) utilizando as dimensões de governança por meio do Worldwide Governance Indicators (WGI). Esta pesquisa é um breve estudo dos princípios que norteiam a governança pública, tendo sido tomado como objeto de estudo o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz). Como metodologia, foi elaborado um survey eletrônico pelo Google Docs construído considerando as seis dimensões da governança do WGI. O survey foi enviado aos representantes da Comissão Técnica Permanente (Cotep) do Confaz, contendo perguntas que utilizam a escala Likert de cinco pontos. Essa abordagem permitiu identificar que ainda há, no Estado brasileiro, uma grande opacidade em relação aos atos dos poderes públicos e às deliberações tomadas pelo Confaz.

Palavras-chave

Governança pública. Gestão fazendária. Worldwide Governance Indicators (WGI). Confaz.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é caracterizar as deliberações do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) como mecanismos de governança pública a partir do *Worldwide Governance Indicators* (WGI), para isso o texto descreve o

papel do Confaz, suas características, possibilidades e limitações, caracteriza os assuntos deliberados neste conselho do ponto de vista teórico da governança pública e investigar se as definições, isto é, o entendimento das dimensões da governança do *World Bank Institute* (Banco Mundial), se fazem presentes nas deliberações do Confaz.

Os estados da Federação brasileira, segundo o artigo 18 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), são entes autônomos e cada um tem sua competência tributária para instituir e cobrar tributos. No âmbito estadual, o Distrito Federal (DF) e os estados têm competência para instituir e cobrar o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCD), 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 (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS) e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) (BRASIL, 1988, art. 155, I, II, III). Entre esses tributos, o ICMS é o que apresenta maior volume de arrecadação.

Cada ente federativo tem sua legislação específica para esse imposto. Assim, existem no Brasil 27 legislações referentes ao ICMS. O Confaz tem o intuito de padronizar procedimentos e normas tributárias no âmbito estadual, no caso deste estudo especificamente em relação ao ICMS.

No mundo corporativo, o conceito de governança é um assunto amplamente difundido. No setor público, o conceito de governança foi implantado por meio de estudos do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). O Banco Mundial utiliza seis dimensões de governança, a saber: voz e responsabilidade; estabilidade política e ausência de violência/terrorismo; eficácia de governo; qualidade normativa; regime de direito; controle de corrupção. A partir dessas dimensões, essa instituição internacional tem se esforçado em criar indicadores para medir a governança nas administrações públicas dos estados-nação. Não obstante, a diversidade de interpretações e os entendimentos do conceito e das sistemáticas de governança aplicada às atividades de governo e de gestão pública, esse tema, ou campo da ação humana, interessa, por um lado, por fortalecer o exercício da cidadania e, por outro, pelo interesse dos estados em fazerem parte de uma comunidade internacional com boas práticas de governo, com efeitos relevantes no “mundo real”, por exemplo, no acesso por estados e governos a fundos internacionais para financiamento do desenvolvimento econômico e social.

Considerando a relevância do Confaz na deliberação de políticas e normas relativas ao ICMS no âmbito nacional e a utilização das boas práticas de governança pelo setor público, o problema desta pesquisa resume-se da seguinte forma: Pode-se caracterizar as deliberações do Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) como mecanismos de governança pública a partir do *Worldwide Governance Indicators* (WGI)?

O referencial teórico do artigo aborda: o papel do Confaz, suas características, possibilidades e limitações; entendendo a governança pública; e os indicadores de governança mundial (WGI ou *World Governance Indicators*). O texto contém ainda seções para metodologia, resultados e conclusões.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Como referencial teórico, abordar-se-á o papel do Confaz, as suas características, possibilidades e limitações, os conceitos de governança pública, o Confaz e o Banco Mundial em relação às teorias da governança.

1.1 PAPEL DO CONFAZ, SUAS CARACTERÍSTICAS, POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES

Segundo o art. 1º do Regimento do Confaz aprovado pelo Convênio ICMS nº 133/1997, a finalidade precípua do Confaz é:

Art. 1º O Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ tem por finalidade promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas inerentes ao exercício da competência tributária

dos Estados e do Distrito Federal, bem como colaborar com o Conselho Monetário Nacional – CMN na fixação da política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e do Distrito Federal e na orientação às instituições financeiras públicas estaduais.

Como o objetivo desta pesquisa é analisar o Confaz como mecanismo de governança pública na gestão fazendária, não se poderia deixar de arrolar as competências desse Conselho:

Art. 3º Compete ao Conselho:

I – promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea “g”, do mesmo artigo e na Lei Complementar nº. 24, de 7 de janeiro de 1975;

II – promover a celebração de atos visando o exercício das prerrogativas previstas nos artigos 102 e 199 da Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), como também sobre outras matérias de interesse dos Estados e do Distrito Federal.

III – sugerir medidas com vistas à simplificação e à harmonização de exigências legais;

IV – promover a gestão do Sistema Nacional Integrado de Informações Econômico-Fiscais – SINIEF, para a coleta, elaboração e distribuição de dados básicos essenciais à formulação de políticas econômico-fiscais e ao aperfeiçoamento permanente das administrações tributárias.

V – promover estudos com vistas ao aperfeiçoamento da Administração Tributária e do Sistema Tributário Nacional como mecanismo de desenvolvimento econômico e social, nos aspectos de inter-relação da tributação federal e da estadual;

VI – colaborar com o Conselho Monetário Nacional na fixação da Política de Dívida Pública Interna e Externa dos Estados e Distrito Federal, para cumprimento da legislação pertinente e na orientação das instituições financeiras públicas estaduais, propiciando sua maior eficiência como suporte básico dos Governos Estaduais.

§ 1º O Conselho pode, em assunto técnico, delegar, expressamente, competência à Comissão Técnica Permanente do ICMS – COTEPE/ICMS para decidir, exceto sobre deliberação para concessão e revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais.

§ 2º O Conselho poderá, ainda, colaborar com entidades e outros órgãos da Administração Pública.

O ICMS que se conhece hoje deriva diretamente do ICM, da Constituição de 67/69, que, por sua vez, é originado do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), da Constituição de 46. Tal imposto aprimorou-se tanto de modo a alcançar o patamar de “principal imposto do Brasil”, isto porque gera receita maior que a do imposto de renda¹.

¹ Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2013/outubro/icms-e-o-principal-imposto-do-pais-diz-secretario-executivo/?searchterm=imposto>>. Acesso em: 10 set. 2015.

Os estados-membros e o Distrito Federal possuem competência privativa para legislar sobre ele, observados os limites estabelecidos pela atual Constituição da República (BRASIL, 1988). Mas, diante da magnitude desse imposto, há sérias preocupações, entre elas a mais polêmica, a chamada “guerra fiscal”.

Na verdade, o que serve de vetor à “guerra fiscal” é a concessão de incentivos por diversos entes da Federação aos contribuintes, a fim de atrair investimentos para suas respectivas regiões. Esses incentivos devem ser concedidos por meio de convênios aprovados por unanimidade dos estados-membros e do Distrito Federal, o que, por muitas vezes, não é observado, ensejando, assim, grande demanda de ações (ADIs) no Supremo Tribunal Federal (STF), com vista a impugnar tais atos concessivos.

Segundo a Constituição de 1988 (art. 155, § 2º, XII, g), cabe à lei complementar (LC) disciplinar a respeito de isenções, incentivos e benefícios fiscais relativos ao ICMS. Nesse sentido, foi editada a Lei Complementar (LC) nº 24, de janeiro de 1975², a qual disciplina a matéria supramencionada e cria o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), que é constituído por um membro de cada Estado, Distrito Federal e União. Os estados-membros e o Distrito Federal são representados pelos Secretários de Fazenda, Finanças ou Tributação e a União pelo ministro de Estado da Fazenda ou representante por ele indicado.

Compete ao Confaz promover a celebração de convênios, para efeito de concessão ou revogação de isenções, incentivos e benefícios fiscais do imposto de que trata o inciso II do art. 155 da Constituição, de acordo com o previsto no § 2º, inciso XII, alínea g, do mesmo artigo e na **LC nº 24, de 7 de janeiro de 1975**, além das competências expressas no artigo 3º de seu regimento, já expostas nesta pesquisa.

A referida LC aduz que os estados-membros e o DF somente podem conceder incentivos fiscais referentes ao ICMS por meio de Convênios. Porém as proposituras desses devem ser remetidas à apreciação do Confaz, onde será realizada reunião em que cada estado e o DF decidirão por meio de seus representantes.

Reitera-se que a aprovação de benefícios fiscais, conforme preconiza a LC nº 24/75, depende de decisão unânime dos membros do Conselho, ou seja, os 27 secretários de Fazenda de cada ente federado devem votar a favor da concessão do benefício, bastando, portanto, apenas um voto para que o incentivo seja rejeitado. Porém, para que ocorra sua revogação, total ou parcial, há necessidade do voto de 4/5 dos representantes presentes.

A questão da exigência de unanimidade tem dividido a doutrina brasileira em dois grupos: o primeiro entende que o *quorum* exigido no art. 2º, § 2º da LC nº 24/75 é inconstitucional; o segundo apregoa a constitucionalidade desse dispositivo. Tal

² Segundo o art. 19, § 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 e por ser com ela plenamente compatível, a LC nº 24/1975 foi recepcionada pela Constituição de 1988, nos termos do artigo 34, parágrafo 5º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

fato é contestado por diversas ações no STF, como a ADPF nº 198 (BRASIL, 2014, p. 10)³, considerada mais importante.

Assim, compete ao Confaz discutir e votar, durante as reuniões de seus membros, a respeito dos incentivos fiscais relativos ao ICMS, sendo constitucionais apenas aqueles que obtiverem decisão unânime dos membros nas respectivas reuniões.

Observa-se que o instituto do benefício fiscal diz respeito à vantagem legalmente obtida pelos contribuintes, podendo ser imunidade, isenção, anistia, remissão, moratória, entre outras, devidamente reguladas na Constituição da República, devendo ser concedidas por meio de lei específica, exceto o ICMS, que é regido por lei complementar e deve ser concedido por meio de convênios firmados no âmbito do Confaz e ratificados posteriormente.

Dessa forma, a concessão desses benefícios deve obedecer ao Princípio da Legalidade para evitar o desequilíbrio econômico e lesão a outros entes federados, visando à não violação do pacto federativo consagrado na Constituição da República.

Alguns debates existem no que diz respeito aos limites do Confaz, pois, como já explicitado, este Conselho tem legitimidade para impor limites, mas quais são os limites impostos a ele? Entre outros aspectos sociais, econômicos e jurídicos, os quais não são objeto deste breve estudo.

1.2 ENTENDENDO A GOVERNANÇA PÚBLICA

O tema governança pública é relativamente novo. Porém é um tema que está em crescimento. Sauerbronn (2014) relata que, em análise no *site* Spell – *Scientific Periodicals Electronic Library* (www.spell.org.br), identificou, no período 2010 a 2014, 185 periódicos da área de Administração e Ciências Contábeis com título contendo a palavra “governança”. Em análise no mesmo *site*, em outubro de 2015, identificaram-se 239 artigos com a mesma característica identificada por Sauerbronn, para o período 2010 a 2015. Além disso, nesta pesquisa, utilizando no título a palavra “governança pública”, verificou-se que retornaram apenas oito artigos, referentes ao período 2006 a 2015, conforme tabela 1.

³ “Qualquer isenção, incentivo, redução de alíquota ou de base de cálculo, crédito presumido, dispensa de pagamento ou outro benefício relativo ao ICMS, concedido sem prévia aprovação em convênio celebrado no âmbito do Confaz, é inconstitucional”.

**Tabela 1: Artigos publicados no Brasil – administração e ciências contábeis
contendo a palavra “governança pública” no título**

Ano	Quantidade de publicações no Brasil
2006	1
2013	3
2014	2
2015	2
Total	8

Fonte: disponível em: < www.spell.org.br > . Acesso em: maio 2015.

No Brasil, o conceito de governança pública é discutido pela Federação Internacional de Contadores (Ifac) por meio do Comitê do Setor Público (PSC). O Ifac nº 13 orienta a Administração Pública e a sociedade em relação aos princípios e práticas da governança (SLOMSKI et al., 2008; SAUERBRONN, 2014).

A governança pública é um fenômeno pós-gerencialismo (SECCHI, 2009, p. 349). Uma vez que a “onda modernizadora” do Estado ou gerencialismo fora causado por fenômenos como: a crise fiscal do estado; a crescente competição territorial por investimentos privados; a disponibilidade de novos conhecimentos organizacionais e tecnologia; a ascensão de valores pluralistas e neoliberais; a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das sociedade; o processo de europeização; as severas críticas ao modelo burocrático, que passou a ser considerado inadequado por sua presumida ineficiência, morosidade, estilo autorreferencial e descolamento das necessidades dos cidadãos.

O conceito de governança encontra diferentes sentidos que variam conforme o olhar do campo do saber ou da prática humanos. Secchi (2009) cita alguns exemplos:

- a) O campo das relações internacionais concebe governança como fenômeno ligado às mudanças nas relações de poder entre estados. Os chamados teóricos globalizadores (*globalizers*), de tradição liberal, a veem como a transição para um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais. Denotando mecanismos horizontais de colaboração para lidar com problemas transnacionais, como tráfico de drogas, terrorismo e emergências ambientais.
- b) As teorias do desenvolvimento tratam governança como um conjunto de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. “Boa governança” é, portanto, a combinação de boas práticas de gestão pública e o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem “boa governança” como requisito para países, em via de desenvolvimento, receberem recursos econômicos e apoio técnico.

- c) Governança no campo organizacional, contábil e empresarial significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto.
- d) No campo da Ciência Política e da Administração Pública, a governança é vista como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (KOOIMAN, 1993; RICHARDS; SMITH, 2002).

A governança pública consiste em práticas caracterizadas por: lógicas concorrentes em processos que promovem a construção de significados e formas de ação compartilhados (PEDERSEN; SEHESTED; SORENSEN, 2011 apud SAUERBORN, 2014); construção ou manutenção de mecanismos e instrumentos de gestão das coordenações e das interdependências (MILANI; SOLINÍS, 2002 apud SAUERBORN, 2014); repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados (SMITH, 2010 apud SAUERBORN, 2014).

A governança pública para Sauerborn (2014) pode ser de três tipos:

- a) A governança pública como governança corporativa que procura reduzir a assimetria informacional entre agente e principal, por meio de contabilidade, relatórios gerenciais, pareceres de auditoria e pela construção de mecanismos de governança corporativa e que, no setor público brasileiro, está relacionada à adoção de medidas para dirimir transparência, corrupção e ineficiência no uso de recursos públicos, em organizações governamentais e não governamentais.
- b) Governança pública como rede de políticas pública, na qual a condução das questões de governo passa a ser feita conjuntamente por atores do mercado, da sociedade civil organizada e do aparelho do Estado. Essas redes estruturariam ou criariam uma ordem que não pode ser imposta, mas que é resultado da interação de uma multiplicidade de atores. Seria um modelo *pós-burocrático* fundamentado em modelos descentralizados e flexíveis de provimento de bens e serviços públicos.
- c) A governança pública como governança global para o desenvolvimento, o já relatado modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais, objeto de estudo dos teóricos globalizadores (*globalizers*), já explicitados pela ideia de Secchi (2009).

Segundo Marques e Cruz (2011), a governança é um conjunto de tradições e instituições praticadas em uma localidade, contemplando o processo de seleção, monitoramento e substituição dos governos, sua capacidade em elaborar e aplicar políticas adequadamente e garantir o respeito dos cidadãos e do estado para com as instituições econômicas e sociais. Marques (2007) demonstra a liderança, o compromisso, a integridade, a responsabilidade (*accountability*), a transparência, a integração, a ação executiva, a direção e a supervisão como princípios da boa governança no setor público, na qual estes são aspectos que devem ser observados

e trabalhados pelos gestores públicos. Conforme Nardes et al. (2016, p. 153), a governança pública “é a capacidade que os governos têm de avaliar, direcionar e monitorar a gestão das políticas e serviços públicos para atender de forma efetiva as necessidades e demandas da população”.

Para Sechi (2009), o movimento da governança pública é um modelo relacional, pois aborda, de forma diferente, a conexão existente entre o sistema governamental e o ambiente ao redor do governo, assim a contribuição mais característica da governança é sua função de direção, a qual compreende o somatório de liderança e atividades de coordenação.

1.3 O BANCO MUNDIAL E AS TEORIAS DA GOVERNANÇA

Na década de 1990, a partir dos estudos de Kaufmann et al. (1999), com a publicação do artigo *Governance Matters*, passou-se a mensurar a governança pública por meio da elaboração dos *Worldwide Governance Indicators* (Indicadores de Governança Mundial – WGI) por uma equipe de pesquisadores do Banco Mundial (MARQUES; CRUZ, 2011).

Os WGI são indicadores que mensuram as dimensões da governança pública, por meio de pesquisa realizada pelo Banco Mundial⁴, no período 1996 a 2014, dividindo-a em indicadores de governança agregada e individual. Estas dimensões denominadas de *Worldwide Governance Indicators* (WGI) foram agrupados em seis dimensões, conforme quadro 1.

Quadro 1: Dimensões da governança para o Banco Mundial e seus conceitos

Dimensões	Conceitos
Voz e responsabilidade	Até que ponto os cidadãos de um país são capazes de participar da escolha do seu governo, bem como a liberdade de expressão, liberdade de associação e meios de comunicação livres
Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo	A probabilidade de o governo vir a ser desestabilizado por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo.
Eficácia do governo	A qualidade dos serviços públicos, a competência da Administração Pública e sua independência das pressões políticas; e a qualidade da formulação das políticas.
Qualidade normativa	A capacidade do governo de fornecer políticas e normas sólidas que habilitem e promovam o desenvolvimento do setor privado.

⁴ Disponível em: <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>. Acesso em: ago. 2015.

Regime de direito	Até que ponto os agentes confiam nas regras da sociedade e agem de acordo com elas, inclusive a qualidade da execução de contratos e os direitos de propriedade, a polícia e os tribunais, além da probabilidade de crime e violência.
Controle da corrupção	Até que ponto o poder público é exercido em benefício privado, inclusive as pequenas e grandes formas de corrupção, além do “aprisionamento” do estado pelas elites e pelos interesses privados.

Fonte: adaptado de Banco Mundial (2008).

1.4 O CONFAZ E AS TEORIAS DA GOVERNANÇA

A missão de promover ações necessárias à elaboração de políticas e harmonização de procedimentos e normas para a efetiva cobrança do ICMS incumbe ao Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) a responsabilidade de construir entendimentos, acordos e convênios que podem envolver, mais ou menos diretamente até 27 partes interessadas, representadas por atores técnico-políticos que agem representando entes federativos autônomos administrativa e politicamente intermediando os interesses diversos do governo do qual fazem parte, da sociedade e da população dessas unidades federativas e da União e das forças políticas e sociais que interferem na governabilidade dessas administrações públicas. Ademais, as deliberações desse conselho têm influência direta em microrrealidades econômicas e em aspectos da macroeconomia do país, como a fixação de políticas para a dívida pública interna e externa dos estados e do Distrito Federal e na orientação às instituições financeiras públicas estaduais, entre outras.

A escolha das teorias da governança para analisar os atos do Confaz decorreu principalmente das Teoria do Desenvolvimento, uma vez que essa relaciona a governança a um modelo colaborativo de relação interestatal e entre atores estatais e não estatais na solução de problemas coletivos internacionais, no caso deste estudo, interestados não soberanos, mas autônomos política, administrativa e financeiramente.

Além do fato de que esses estados, ou seja, as unidades da Federação brasileira, encontram-se como a nação em “estágio de desenvolvimento” e a implantação de várias de suas políticas necessitam de apoios de organizações internacionais, especialmente daquelas ligadas ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial, que exigem boa governança das burocracias públicas para conceder apoio ao desenvolvimento econômico e social.

Outra característica conceitual da governança que justifica a escolha para a análise é o fato de essa ser vista, pela ciência política e pela Administração Pública como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de

elaboração de políticas públicas (KOOIMAN,1993; RICHARDS; SMITH, 2002 apud SAUERBORN, 2014).

Os conceitos explicitados pelo Banco Mundial, por meio das Dimensões da Governança e dos WGI contêm um ferramental metodológico de pesquisa que tem se difundido largamente se comparados às metodologias de outras correntes e interpretações da governança, embora sejam alvos de críticas, como, por exemplo, a representação de fenômenos sociais e subjetivos em indicadores, a clara influência de valores neoliberais e uma nítida preocupação em atender a interesses dos mercados, personalizados por *players* internacionais da indústria, serviços, agronegócios e serviços financeiros.

Por isso, com base em experiências de outros pesquisadores, como Ramos e Vieira (2015), Marques e Cruz (2011), Kaufmann, Kraay e Zoido-Lobaton (1999) e Kaufmann, Kraay e Mastruzzi (2009), optou-se por utilizar as dimensões da governança segundo o Banco Mundial nesta pesquisa.

2 METODOLOGIA

Esta pesquisa é um estudo quali-quantitativo e descritivo, utilizando pesquisa documental (análise das atas das reuniões ordinárias do Confaz de 2013 e 2014).

Para realização da pesquisa foi elaborado um *survey* eletrônico pelo Google Docs com perguntas utilizando a escala Likert de cinco pontos e foi encaminhado para os membros da Comissão Técnica Permanente (Cotepe) do Confaz.

O *survey* foi construído considerando aspectos gerais e participação e prestação de contas, com as seis dimensões da governança do WGI.

2.1 CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

O *survey* foi encaminhado por meio eletrônico para os 27 membros da Cotepe no ano de 2015. Foram recepcionadas oito respostas, alcançando 29,6% do universo analisado.

2.2 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa documental delimita-se pela análise das atas das reuniões ordinárias do Confaz realizadas nos anos de 2013 e 2014, por tratar-se de uma pesquisa do tipo *survey* que não permite maior profundidade nas respostas dos entrevistados.

3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A metodologia previa a análise das atas das reuniões ordinárias do Confaz dos anos de 2013 e 2014, as quais foram solicitadas via, Portal de Acesso a Informação do Governo Federal, com base na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

A solicitação realizada em 26 de maio de 2015 obteve resposta negando acesso aos documentos em 15 de junho de 2015, sob a justificativa de “impossibilidade de atender o seu pedido, uma vez que consoante os regimentos do Confaz e da Cotepe/ICMS (disponíveis em nosso *site* www.confaz.fazenda.gov.br), as atas de reuniões são de uso exclusivo dos membros do Confaz”. Nesta ocasião, por decurso do prazo, não houve recurso.

Em 19 de agosto de 2015, foi realizada nova solicitação, acompanhada do seguinte argumento:

Solicito para fins de pesquisa acadêmica no âmbito do Programa de Pesquisa em Finanças Públicas da Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) vinculada ao Ministério da Fazenda, as atas das reuniões ordinárias do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ).

Em tentativa anterior, essa informação fora negada, com justificativa baseada nos regimentos internos do CONFAZ e CONTEPE, que são anteriores e inferiores à LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO. LEI Nº 12.527, DE 18 DE NOVEMBRO DE 2011.

A última posição do pleito foi a resposta emitida em 18 de setembro de 2015, com o seguinte conteúdo:

Prezado Senhor,

Em atenção ao requerimento formulado, cumpre-nos informar que a demanda foi encaminhada ao CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA FAZENDÁRIA – CONFAZ, que se pronunciou conforme abaixo:

“Prezado Senhor, Em referência à sua solicitação datada de 19 de agosto de 2015, informamos que estamos submetendo consulta à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN e posteriormente encaminharemos o posicionamento a respeito.

Considerando o disposto no art. 19, inc. II, c/c o art. 21, caput, do Decreto nº 7.724, de 2012, informa-se que poderá ser apresentado recurso, no prazo de 10 dias, contado da ciência da decisão. Autoridade responsável pela apreciação do recurso: Secretário Executivo do CONFAZ.

Atenciosamente,

Serviço de Informação ao Cidadão

Ministério da Fazenda”

Em relação ao *survey*, o questionário encaminhado por meio eletrônico para os 27 membros da Cotepe recebeu oito respostas, isto é, 29,6% do universo. Entre esses, um (12,5%) era o representante do governo federal e sete (87,5%) de unidades da

Federação. Dois (25%) dos respondentes estão na Cotepe a menos de quatro anos; quatro (50%), entre 4 e 10 anos; e dois (25%), por mais de dez anos.

3.1 VOZ E RESPONSABILIDADE

A dimensão voz e responsabilidade preocupa-se com a participação dos cidadãos nos processos decisórios dos governos, valorizando a liberdade de expressão e de associação. Nesse sentido, quatro respondentes (50%) concordaram com a assertiva de que nas atividades que exercem junto à Cotepe, sempre procuram prever a possibilidade de que essas sejam influenciadas pela sociedade. Três membros discordaram e um ficou indiferente à afirmação.

Sobre ser plenamente possível que, de alguma forma, grupos de cidadãos ou organizações da sociedade interessados nas atividades do Cotepe possam influenciar as políticas públicas ou trabalhos técnicos nela debatidos ou elaborados. Quatro respondentes (50%) concordaram. Três membros discordaram e um ficou indiferente à afirmação.

Ao responderem se audiências públicas são realizadas anteriormente às reuniões técnicas para coletar colaborações aos programas e políticas a serem encaminhadas ao Confaz, sete (87,5%) discordaram e apenas um concordou com a existência dessa ferramenta de participação. Ao passo que 50% dos respondentes afirmaram que consultam departamentos ou órgãos do Poder Legislativo para consolidar suas posições, três discordaram desse procedimento e um ficou indiferente.

Uma assertiva verificou se, para as atividades junto ao Cotepe, o técnico respondente procura criar condições de isonomia de tratamento, consultando e envolvendo cidadãos e contribuintes diversos que podem ser atingidos de formas distintas pelas possíveis decisões dessa comissão. Neste caso, seis (75%) concordaram; 1 ficou indiferente; e 1 discordou.

3.2 ESTABILIDADE POLÍTICA E AUSÊNCIA DE VIOLÊNCIA/ TERRORISMO

Essa dimensão leva em consideração aspectos que podem desestabilizar por métodos inconstitucionais ou violentos, inclusive o terrorismo, governos constituídos, mas também avalia a capacidade do crime prejudicar a capacidade governamental e as atividades empresariais instaladas.

No que pese a fama de pacifista, pela ausência de grupos terroristas com causas políticas ou religiosas e o não reconhecimento de movimentos paramilitares ou separatistas, o Brasil convive com níveis altos de violência, especialmente, mas não concentrada nas áreas urbanas. Violência ligada principalmente ao tráfico de drogas e controle de comércio ilegal em comunidades periféricas e favelas. Da mesma forma, as áreas rurais são territórios onde a violência é comum, envolvendo disputas por bens como água, minérios, fauna, terras (públicas e privadas), que não raro incidem em assassinatos, falsificação de documentos, apropriação e desapropriação

irregulares de bens e o uso do aparelho estatal em fraudes que garantem negócios ilegais, como a indústria madeireira, mineração ilegal, biopirataria e a grilagem de terras para agricultura.

Some-se a esse complexo cenário de criminalidade e de pouca eficiência e integração das políticas de segurança pública o ambiente político atual. Desde junho de 2013, tem se repetido pelo Brasil protestos de rua, que se originaram da indignação popular pelo aumento da tarifa do transporte público nas cidades de Porto Alegre e São Paulo, que geraram uma reação em cadeia repetindo-se em várias regiões do país, primeiramente nas capitais e, posteriormente, em cidades de médio porte. No ano de 2015, por exemplo, manifestações contra ou a favor do governo que ocupa o Poder Executivo federal têm se repetido, no que pese a proximidade com a eleição que reconduziu a atual gestão para seu segundo mandato. Em resumo, esses protestos alertam os governos para o fato de que a pesada carga tributária na renda dos brasileiros precisa se converter em serviços públicos universais e de qualidade.

Sabe-se que a incidência tributária varia entre regiões e/ou tipo de produtos. O objeto deste estudo é justamente um Conselho entre 27 entes federados que discute as políticas para um imposto que incide diretamente no consumo e que deve ser administrado com atenção para não promover ou aumentar desigualdades e para não se afastar da isonomia com que devem ser tratados os contribuintes e produtores. Nesse sentido, procurou-se investigar se os membros da Cotepe procuram buscar soluções e encaminhamentos prévios no sentido de minimizar ou solucionar conflitos futuros advindos de suas decisões. Sete dos respondentes (87,5%) concordaram que realizam esse tipo de ação.

Cinco entrevistados (62,5%) afirmaram que, como membros da Cotepe, procuram desenvolver soluções que caracterizem ou construam uma relação ganha-ganha com os outros entes com assento naquela comissão, procurando diminuir conflitos inter-regionais. Um respondente ficou indiferente e dois respondentes (25%) discordaram, ou seja, negaram a afirmação, pelo que se pode inferir que admitem que suas atuações podem se constituir na tentativa de construir acordos do tipo ganha-perde ou perde-ganha.

3.3 EFICÁCIA DO GOVERNO

Uma das características das dimensões da governança pública, conforme definido pelo Banco Mundial, é o apreço desses por ideias neoliberais ou pela construção de “governos empreendedores”. Por isso, há, nos seus constructos teóricos, uma destacada preocupação com a qualidade dos serviços públicos, com o desenvolvimento de competências na Administração Pública e, de certa forma, uma valorização de processos decisórios baseados no tecnicismo, ou seja, de forma mais independente de pressões políticas, pelo menos teoricamente. Essa última característica é alvo de muitas críticas por correntes da ciência política e da Administração Pública, uma vez que há controvérsias sobre o quanto o racionalismo pode ser praticado e pode

atribuir “qualidade” às decisões públicas, comparando com outras formas de decisão política. Pensamento comum na obra de Guerreiro Ramos (1970)

Para apurar o papel do Confaz na eficácia do governo, isto é do estado brasileiro na gestão do ICMS, perguntou-se, por exemplo, se o Confaz disponibiliza ouvidoria, caixa de sugestões *on-line* ou livro de ocorrências para os cidadãos. Apenas três dos respondentes (37,5%) concordaram; um ficou indiferente e três discordaram. Os oito técnicos entrevistados (100%) afirmaram que, para exercerem suas atividades de membro da Cotepe, utiliza-se de técnicas para planejar e aperfeiçoar previamente as posições que são negociadas nas reuniões, mostrando que a atuação dos mesmos no referido órgão é baseado em um conhecimento técnico da área tributária, que exige habilidade de negociações. Quatro dos respondentes (50%) afirmaram que suas atividades na Cotepe são avaliadas por seus superiores e dirigentes institucionais por critérios claros, mostrando que sua atuação também possui uma avaliação técnica.

Seis dos respondentes (75%) afirmam que as atividades que realizam junto à Cotepe são desenvolvidas, visando a alinhar-se estrategicamente com as políticas governamentais macroeconômicas e planos plurianuais do ente ao qual são servidores e dois (25%) nem concordaram e nem discordaram da afirmação.

Cinco dos respondentes (62,5%) afirmaram levar em consideração a qualidade do gasto público, suportados pela arrecadação ou isenção de impostos em suas decisões. Dois discordaram (25%) e um nem concordou, nem discordou. Chama atenção, esse dado, pois um quarto dos respondentes afirmou usar outros critérios que não aqueles ligados às finanças públicas na sua atuação. É possível que esses estejam afirmando que, por vezes, não agem pela racionalidade das finanças públicas, mas da política. Fato que é corroborado pela afirmação de que apenas 62,5% dos respondentes procuram avaliar, de forma sistemática, a efetividade e a qualidade do gasto público; 25% nem concordam e nem discordam com a afirmação e 12,5% afirmam não se preocupar com esses parâmetros.

3.4 QUALIDADE NORMATIVA

Outra característica da governança pública definida pelo Banco Mundial é a qualidade normativa. Nesta característica, verifica-se a preocupação com a elaboração de políticas e normas que possam proporcionar alterações para a sociedade por meio de melhorias para as atividades do setor privado. Nesta etapa da pesquisa, procurou-se identificar se são disponibilizados em sítios eletrônicos relatórios regulares de impactos na arrecadação das políticas em elaboração na Cotepe. Quatro (50%) respondentes concordaram que esses relatórios são disponibilizados, dois (25%) discordaram e dois (25%) se declararam indiferentes. Também foi perguntado se a disponibilização das decisões do Confaz são feitas de forma clara e em linguagem acessível ao cidadão – quatro, 50% do total da amostra, identificam essa disponibilização, porém três (37,5%) ficaram indiferentes e um (12,5%) declarou discordância.

Ao avaliarem se o órgão ao qual o representante da Cotepe está vinculado costuma produzir e disponibilizar proativamente informações para a sociedade sobre as atividades do Confaz/Cotepe, quatro (50%) discordaram, um (12,5%) discordou totalmente, três (37,5%) se declaram indiferentes sobre o assunto, deixando claro uma atitude não proativa.

Procurou-se saber se as atividades da Cotepe possuem fluxogramas claros e com procedimentos estabelecidos em estatutos e regimentos. A maioria, três respondentes (37,5%), se declara indiferente em relação a este ponto. Dois (25%) concordam, dois (25%) concordam totalmente e um (12,5%) discorda. Assim, apenas a metade da amostra destaca a utilização de fluxogramas claros e procedimentos definidos. A utilização de fluxo e procedimentos definidos ressaltam a organização, o controle e a qualidade dos procedimentos adotados no processo.

Outro ponto abordado foi a mobilização de recursos, por parte dos membros da Cotepe, no sentido de realizar e divulgar estudos relativos às atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade. Apenas sete pessoas responderam a essa questão, a maior parte, quatro respondentes (57,1%) discordaram, um (14,3%) ficou indiferente e dois (28,6%) concordaram.

Também foi questionado se os membros da Cotepe procuram promover junto aos servidores do órgão ao qual estão vinculados seminários e fóruns para avaliar os desdobramentos de possíveis deliberações do Confaz. Seis (75%) concordaram neste item, um ficou indiferente e outro discordou.

Além disso, questionou-se sobre a realização de reuniões e capacitações, pelo representante da Cotepe, orientando outros setores do órgão ao qual é vinculado sobre possíveis consequências e desdobramentos de decisões tomadas pelo Confaz. Seis (75%) dos respondentes concordaram e dois (25%) nem concordaram, nem discordaram, mostrando a disposição destes participantes da Cotepe em promover a disseminação desses estudos.

Para finalizar esta dimensão, perguntou-se se há canal, meio e ações que permitem mensurar a satisfação dos cidadãos com as decisões oriundas do Confaz. Cinco (62,5%) entrevistados discordaram, um (12,5%) discordou totalmente e dois (25%) nem discordaram, nem concordaram, demonstrando que não há um mecanismo em que cidadãos e contribuintes possam avaliar o desempenho desses técnicos no que se refere a suas atuações na Cotepe/Confaz. Este fato, de certa forma, é suprido pela avaliação realizada pelos dirigentes e superiores descritas no item “eficácia do governo” acima.

3.5 REGIME DE DIREITO

Nesta dimensão, o foco é a confiança dos agentes nas regras estabelecidas pela sociedade e se os mesmos agem em conformidade com elas, observando a qualidade

da execução de contratos e os direitos de propriedade. Perguntou-se se a equipe de trabalho envolvida nas atividades da Cotepe consulta estruturas do Poder Judiciário para consolidar suas posições. Cinco (62,5%) concordaram que realizam esta consulta, um (12,5%) discordou totalmente e dois (25%) foram indiferentes.

Inquiriu-se sobre se as atividades realizadas pelo membro da Cotepe são registradas com regularidade em relatórios de gestão para uso interno do órgão ao qual o mesmo está vinculado. Cinco (62,5%) respondentes concordaram e três (37,5%) nem concordaram, nem discordaram. O que demonstra que mesmo, reconhecendo que cada secretaria de fazenda seja organizada de forma distinta, há nessas diferentes burocracias o costume do registro das atividades.

Já quando se pergunta se as atividades realizadas como membro da Cotepe são registradas com regularidade em relatórios de gestão disponíveis ao público externo, cinco (62,5%) discordaram e três concordaram.

Perguntou-se ainda se as atividades realizadas pelo representante da Cotepe possuem critérios claros de avaliação pelos cidadãos e organizações que são impactados pelas mesmas. Cinco (62,5%) dos respondentes discordaram, dois (25%) foram indiferentes e um (12,5%) concordou.

Percebe-se a preocupação para que as informações destinadas ao público interno sejam apresentadas periodicamente por meio de relatórios, porém, quando se trata do público externo, essas informações não estão disponíveis. Como o trabalho não abordou esta questão de forma qualitativa, não há como inferir o motivo desta situação, nem como essa publicação é realizada, por aqueles que o fazem.

3.6 CONTROLE DA CORRUPÇÃO

A sexta dimensão utilizada pelo Banco Mundial é o controle da corrupção, que envolve medidas para impedir que o poder público seja exercido em benefício privado e que o estado seja “aprisionamento” pelas elites e pelos interesses privados.

Nesse sentido, inquiriu-se sobre a publicidade dos atos e decisões tomadas no Confaz. Ao questionar se relatórios dos convênios e decisões tomadas são disponibilizadas em sítios eletrônicos 100% dos respondentes concordaram que sim. Entende-se que os respondentes se refiram aos convênios firmados que são publicados no *site* do Confaz. Contudo, com a não publicação das atas das reuniões, algumas das decisões tomadas ficam opacas à sociedade, como, por exemplo, os pedidos de vista, quando o ponto da pauta é enviado à comissão técnica ou rejeitado.

Quando questionados se as atividades que exercem como membro da Cotepe possibilitam isonomia de tratamento aos cidadãos, quatro respondentes (50%) concordaram que sim, 25% nem concordaram, nem discordaram e 25% discordaram.

Esse resultado pode apontar a necessidade de se efetivar processos que promovam a isonomia de tratamento entre os contribuintes interessados nas propostas pautadas e deliberações.

A menor parte dos respondentes, isto é, apenas dois (25%) concordam com a afirmação de que são disponibilizados relatórios que ilustram ou estimam as consequências das decisões do Confaz, ao passo que três inquiridos (37,5%) nem concordam, nem discordam e outros 37,5% discordam. Ao serem perguntados se como membro da Cotepe procuram motivar ações para disponibilizar relatórios mensais e ou consolidados que permitam a comparação entre previsão, arrecadação e gastos relacionados com as medidas em análise, três concordaram (37,5%), um discordou (12,5) e a metade ficou indiferente, nem concordando, nem discordando. Estas respostas podem indicar a necessidade de fazer melhor relatos, deliberações e atos praticados antes, durante e depois das reuniões do Conselho que trabalha com algo tão impactante na vida de produtores, consumidores e dos cidadãos, por que mexe diretamente com os valores arrecadados que financiam os gastos públicos dos estados e as transferências municipais.

CONCLUSÃO

A realização desta pesquisa nos permitiu concluir que ainda há no Estado brasileiro uma grande opacidade em relação aos atos dos agentes públicos. Fato demonstrado pela não divulgação das atas das reuniões do Confaz e pela dificuldade no atendimento das solicitações com base na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). No que pese, algumas decisões, os convênios serem publicizados.

Ressaltamos que, no ato da segunda solicitação, além da identificação pessoal obrigatória do solicitante, foi apresentado o objetivo acadêmico da solicitação tornando claro, inclusive que a pesquisa se dava em um programa da Escola Superior de Administração Fazendária, autarquia também vinculada ao Ministério da Fazenda, tal qual o Confaz.

O *survey* revelou que a dimensão voz e responsabilidade tem espaço na forma como opera o Confaz, pois é possível afirmar que há um esforço de previsão da possibilidade influência sociedade pela metade dos respondentes. Essa mesma quantidade admite que grupos de cidadãos ou organizações da sociedade interessados podem influenciar nas políticas públicas ou trabalhos técnicos na Cotepe. Contudo, como se sabe, os atores sociais, *stakeholders* ou grupos de interesse que compõem a sociedade possuem forças e poder diferentes, de forma que essa participação deva ser sistematizada, por exemplo, por meio de processos formais, que garantam a possibilidade de participação e manifestação de todos que desejarem. Entre outras, uma das formas de se proceder são as audiências públicas que 87,5% dos respondentes discordaram de sua existência atualmente. Possibilidades de ingressos de processos e

manifestações via ouvidoria também são soluções possíveis. Apesar disso, 75% dos respondentes afirmam que procuram criar condições de isonomia de tratamento, consultando e envolvendo cidadãos e contribuintes diversos que podem ser atingidos de formas distintas pelas possíveis decisões da Cotepe.

Na dimensão estabilidade política e ausência de violência, se considerarmos que a incidência tributária do ICMS varia entre regiões e também por tipo de produtos, o Confaz delibera sobre atos que impactam diretamente no consumo e na arrecadação de entes autônomos política, administrativa e financeiramente. Nesse sentido, 87,5% dos entrevistados afirmaram que, como membros da Cotepe, procuram buscar soluções e encaminhamentos prévios no sentido de minimizar ou solucionar conflitos futuros com representantes de outros entes advindos das pautas de seu interesse. Cinco entrevistados (62,5%) afirmaram que, como membros da Cotepe, procuram desenvolver soluções que caracterizem ou construam uma relação ganha-ganha com os outros membros, sendo que uma quarta parte dos entrevistados admitiram por negação à frase que suas atuações podem ser tentativas de construir acordos do tipo ganha-perde ou perde-ganha.

No âmbito da dimensão eficácia de governo, é possível concluir que sistemas de relação com o cidadão ou contribuinte como ouvidoria, caixa de sugestões *on-line* ou livro de ocorrências é uma prática rara no âmbito das atividades da Cotepe/Confaz. Essas atividades são vistas como atividades político-técnico-burocráticas para qual os envolvidos nos processos decisórios utilizam-se de técnicas de planejamento e negociação avançadas, que são avaliadas e valorizadas pelos superiores e dirigentes dos técnicos entrevistados. A atuação política desses técnicos fica clara, quando 75% deles afirmam que suas atuações ali são desenvolvidas visando a alinhar-se estrategicamente com as políticas governamentais macroeconômicas e planos plurianuais do ente ao qual são servidores. A maioria deles 62,5% também afirma levar em consideração a qualidade do gasto público, suportados pela arrecadação ou isenção de impostos resultantes das deliberações em suas decisões e apenas um quarto dos respondentes afirmou usar outros critérios que não aqueles ligados às finanças públicas na sua atuação.

Na dimensão qualidade normativa, verificou-se que há incerteza acerca da disponibilidade em sítios eletrônicos de relatórios regulares de impactos na arrecadação das políticas em elaboração na Cotepe, pois apenas quatro (50%) respondentes concordaram com a assertiva nesse sentido. Por outro lado, 50% dos entrevistados acreditam que as decisões do Confaz publicadas, isto é, os convênios, são feitas em linguagem clara e acessível ao cidadão.

Ficou clara uma atitude não proativa em produzir e disponibilizar informações para a sociedade sobre as atividades do Confaz/Cotepe, uma vez que nenhum dos respondentes concordou que isso ocorresse nos seus órgãos de origem.

Apenas a metade dos respondentes identifica que suas atividades na Cotepe possuem fluxos claros e procedimentos definidos, demonstrando que há campo para melhorias da gestão dos processos daquela comissão e conselho.

Sobre a atuação dos membros da Cotepe no sentido de mobilizar recursos para realizar e divulgar estudos relativos às atividades governamentais e empresarias de interesse da comunidade, apenas um entrevistado concordou que realiza esse tipo de iniciativa. Talvez, sejam necessários incentivos institucionais do Ministério da Fazenda ou dos seus órgãos de origem para que esta atividade possa ser difundida e obter regularidade. Por outro lado, 75% dos respondentes concordam que procuram promover, junto aos servidores do órgão ao qual estão vinculados, seminários e fóruns para avaliar os desdobramentos de possíveis deliberações do Confaz. Da mesma forma, 75% concordaram que realizam reuniões e capacitações orientando outros setores do órgão ao qual é vinculado sobre possíveis consequências e desdobramentos de decisões tomadas pelo Confaz.

Concluimos que a consulta aos cidadãos e contribuintes acerca do desempenho e da satisfação com as decisões do Confaz são difíceis de serem mensuradas, tanto que nenhum dos respondentes concordou que isso ocorra no momento em que responderam à pesquisa, ficando a avaliação dessa atuação e decisões para os dirigentes e superiores de cada um dos técnicos, tanto membros da Cotepe quanto do Confaz.

Na dimensão Regime de Direito, verificou-se que cinco respondentes (62,5%) concordam que suas equipes de trabalho costumam consultar estruturas do Poder Judiciário para consolidar suas posições técnicas.

A maioria dos respondentes também concorda que suas atividades são registradas com regularidade em relatórios de gestão para uso interno do órgão ao qual o mesmo está vinculado, o que não ocorre com a divulgação das mesmas para o público externo, até porque esta maioria também acredita que não há critérios claros de avaliação de seus desempenhos por cidadãos e organizações impactados pelas mesmas.

Em relação ao controle da corrupção e medidas que dificultem que o estado seja “aprisionado” pelas elites e pelos interesses privados, observou-se que 100% dos respondentes acreditam que os relatórios de convênios e decisões tomadas na Cotepe são disponibilizadas em sítios eletrônicos. Contudo é necessário ressaltar que a não publicização das atas das reuniões oculta algumas das decisões, como os pedidos de vista, ou quando o ponto da pauta é enviado à comissão técnica ou rejeitado, gerando uma assimetria no acesso a informações públicas.

A metade dos respondentes acredita que a Cotepe atua proporcionando isonomia de tratamento aos quatro cidadãos respondentes, apontando para a necessidade de se efetivar processos que promovam o tratamento isonômico com mais vigor. Da mesma forma, o estudo apontou para a necessidade de uma reflexão sobre o papel dos estudos e relatórios técnicos, para os quais atualmente há pouca disponibilização, porém esse tipo de ação já é tomada por diferentes órgãos do estado como a Receita Federal, o Tesouro Nacional e o Banco Central.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei Complementar nº 24*, de 7 de janeiro de 1975. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp24.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. *Convênio ICMS 133/97*. Disponível em: <http://www1.fazenda.gov.br/confaz/confaz/convenios/icms/1997/CV133_97.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Ministério Público Federal. *Proposta de Súmula Vinculante n. 69*. Brasília, 31 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.ibet.com.br/download/Parecer%20em%20PSV%20n%2069.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

_____. *Lei de Acesso a Informação – LAI*, nº 12.527. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 15 ago. 2015.

ICMS É O PRINCIPAL IMPOSTO DO PAÍS, DIZ SECRETÁRIO-EXECUTIVO. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/divulgacao/noticias/2013/outubro/icms-e-o-principal-imposto-do-pais-diz-secretario-executivo/?searchterm=imposto>>. Acesso em: 10 set. 2015.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; ZOIDO-LOBATÓN, P. *Governance Matters*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2196, Washington, 1999.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators for 1996-2008*, World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. Washington, 2009.

_____. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Washington, 2010.

KOOIMAN, Jan. *Governing as Governance*. London: Sage Publications, 2002.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. *Revista de Administração Contemporânea – RAC*, v. 11, n. 2, abr./jun. 2007.

MARQUES, Rui Cunha; CRUZ, Nuno Ferreira. *Índices de Governança Municipal: Utilidade e Exequibilidade*. In: 8º CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Portugal. 2011.

NARDES, João Augusto Ribeiro. ALTOUNIAN, Cláudio Serian. VIEIRA, Luis Afonso Gomes. *Governança Pública: o Desafio do Brasil*. 2. ed. Revista e atualizada Belo Horizonte: Fórum, 2016.

RAMOS, Alberto Guerreiro. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. 1970 In: HEIDEMANN, Francisco G; SALM, José Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: Bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora

UnB. p. 41-78. 2010.

RAMOS, Schirlei Stock; VIEIRA, Kelmara Mendes. *Matriz LIMPE*: proposta de ferramenta gerencial para mensuração da governança pública municipal. *Tecnologias de Administração e Contabilidade*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 30-53, 2015.

RICHARDS, D.; SMITH, M. J. *Governance and Public Policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras. *Revisitando Abordagens em Governança Pública em Busca de uma Proposta para o Estudo da Dimensão Público-Privada no SUS*. [S.l.]: Enanpad, 2014.

SECCHI, L. Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), p. 347-369, 2009.

SLOMSKI, W.; MELLO, G. R.; TAVARES FILHO, F.; MACEDO, F. *Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública*. São Paulo: Atlas, 2008.

WORLD BANK Insitute. Governance Matters. 2008. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WBI_GovInd08-5a.pdf>. Acesso em: 10 out. 2015.

Sites consultados

<www.confaz.fazenda.gov.br>

<www.govindicators.org>

<<http://www.iadb.org/>>

Metas fiscais: ferramenta de planejamento pelos estados brasileiros?

Alex Fabiane Teixeira

Coordenador de Relações e Análise Financeira de Estados e Municípios/DF.

Ricardo Rocha de Azevedo

Auditor Interno na Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto/SP.

Resumo

O mecanismo de controle de endividamento dos entes públicos por meio do estabelecimento de metas adotado desde a década de 90 e mantido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) não tem funcionado adequadamente. Após sucessivos exercícios de queda no endividamento público dos entes, a dívida começa a retomar o crescimento, e a falta de planejamento fiscal é um dos fatores que tem colaborado com esse cenário. Nesse sentido, o presente artigo analisa o nível de utilização das metas fiscais pelos estados brasileiros, comparando as suas metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com os valores utilizados na previsão da Lei Orçamentária, além de comparar com os valores executados. Os resultados mostram que as metas fiscais estabelecidas na LDO praticamente não têm sido adotadas como direcionador para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), e a consequência é que os resultados apurados na execução orçamentária têm sido muito distantes do planejamento fiscal. A conclusão é que, mesmo após anos de adoção dos mecanismos fiscais, existem problemas conceituais no entendimento sobre a metodologia de estabelecimento de metas, o que diminui a accountability e abre espaços para aumento no endividamento, na medida em que o planejamento fiscal estabelecido não serve como limitador do financiamento do setor público.

Palavras-chave:

LRF. Resultados fiscais. Resultado nominal. Resultado primário.

Abstract

Debt control mechanism of public bodies through the establishment of goals adopted since the 90s and maintained by Fiscal Responsibility Law (FRL) has not worked properly. After successive years of decline in the public debt of the entities, the debt

starts to return to growth, and the lack of tax planning is one of the factors that have contributed to that scenario. In this sense, this article analyses the level of use of fiscal goals by Brazilian states, comparing their fiscal targets set in the LDO (Law of budgetary guidelines) with the values used in the prediction of the budget law and to compare with the run values. The results show that the fiscal targets set in the LDO have hardly been adopted as a driver for the development of the LOA, and the consequence is that the results reported in budget execution have been very distant from tax planning. The conclusion is that even after years of introduction of fiscal mechanisms are conceptual problems in understanding the goal setting methodology which reduces accountability and open spaces to increase in debt to the extent that the set tax planning does not serve as limiting the financing of the public sector.

Keywords:

FRL. Fiscal results. Nominal result. Primary result.

INTRODUÇÃO

Para uma estrutura federativa como o Brasil, o planejamento público estadual e municipal transcende a esfera federal, sendo este processo tão mais difícil quanto maior a descentralização dos gastos e quanto menor sua padronização. Nesse sentido, uma regra fiscal que estime os gastos e as arrecadações públicas, inclusive quanto ao alcance das políticas públicas e sociais, é vista como benéfica para a sociedade (TABELLINI; ALESINA, 1990 apud GIUBERTI, 2005). Nesse sentido, é possível identificar um papel próprio para os procedimentos fiscais – regras e instituições por meio das quais os planejamentos e orçamento são elaborados – na explicação da dinâmica de gestão dos recursos públicos.

No Brasil, a Lei Fiscal mais recente que estabelece normas de finanças públicas

voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, é a Lei Complementar (LC) nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A lei, segundo Matias-Pereira (2010), está correlacionada aos pilares da atividade financeira do estado, a saber: o planejamento público, a arrecadação de receitas, a gestão dos gastos públicos e o uso e recurso de terceiros por meio da captação de crédito público.

Nesse contexto, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal deve corresponder, necessariamente, a ações planejadas que previnam riscos e que corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

§ 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 (BRASIL, 2000, art. 1º, parágrafo 1º).

O pressuposto básico para que os gestores possam aplicar os recursos públicos de maneira responsável é o uso adequando das ferramentas de planejamento por meio do estabelecimento de metas fiscais, que forçaram os administradores a se comprometer com um padrão mínimo de disciplina fiscal que não existia anteriormente no país (GOBETTI, 2010).

Portanto, a LRF inova o campo jurídico fiscal pátrio ao determinar que os entes públicos gerenciem os recursos e os gastos orçamentários do exercício financeiro, para um horizonte temporal de curto prazo.

Para o diploma de responsabilidade fiscal, o planejamento público deve ser integrado em três etapas essenciais: o Plano Plurianual (PPA), orientador das macropolíticas governamentais para quatro futuros exercícios financeiros; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), responsável por priorizar, diante da limitação financeira, aquelas políticas incluídas no PPA, que deverão ser executadas no ano seguinte por meio do orçamento público, que, em última instância, é responsável por estabelecer a previsão de receitas e fixar as despesas a serem realizadas. Entretanto vale destacar que o orçamento será executado a partir do ingresso real de recursos financeiros.

Dessa forma, a LRF estabeleceu destaque ao planejamento público ao estabelecer que deverá integrar a LDO um anexo de metas fiscais (AMF), que deve, a partir do levantamento da capacidade de arrecadação, considerando a projeção de endividamento e do serviço da dívida, estabelecer metas fiscais, para os três exercícios subsequentes, de receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e montante da dívida pública.

Observa-se que a importância das metas estabelecidas pela LDO é ratificada pela própria LRF, que determina a avaliação do respectivo cumprimento em audiências públicas quadrimestrais pela comissão de orçamento e finanças dos poderes legislativos de cada ente da Federação, assim como para a sociedade (BRASIL, 2000, art. 9º, parágrafo 4º). Como colocado por Carvalho JR. e Feijó (2015, p. 203), de nada adianta a fixação de limites se a evolução do montante da dívida não for monitorada.

Talvez a mudança mais importante acontecida em 1999 tenha sido a mudança de atitude do governo, do Congresso Nacional e do público em geral a respeito da necessidade de ter – e respeitar – metas fiscais. A ideia de ter parâmetros fiscais – ou seja, um déficit nominal de no máximo X ou um superávit primário de no mínimo Y –, já aventada por analistas anteriormente, mas sem ter nenhum eco até então, passou a ser encampada pelas autoridades e incorporou-se à racionalidade do jogo político (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p.175).

Um dos principais aspectos fiscais priorizado pela LRF foi estabelecer que o processo orçamentário devesse estar efetivamente integrado ao planejamento, por meio da institucionalização do regime de metas fiscais, que obriga que, por consequência, o orçamento seja elaborado para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. Dessa forma, o gestor que possui um processo consistente de planejamento, apresenta melhores condições de cumprir políticas que atenda ao interesse público (NUNES; NUNES, 2002).

No mesmo sentido, uma das principais qualidades do planejamento é permitir a previsibilidade das ações públicas (REZENDE; CUNHA, 2013), visto que, a partir do conhecimento do que foi planejado pelos governos, a sociedade se organiza e toma decisões relacionando-as, inclusive, ao investimento privado. Mesmo assim, como observado no governo federal, nos últimos anos, nos governos estaduais e municipais, a reprogramação da meta de superávit tem sido usual e corriqueira (BARROS; AFONSO, 2013).

Dada a importância das metas fiscais para o controle do endividamento público, considerando que as metas deveriam ser utilizadas como parâmetros para a estimação de receitas e despesas no orçamento, o **objetivo geral do artigo** será avaliar se as metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estão sendo utilizadas pelos estados para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Especificamente, objetiva-se discutir o papel das metas fiscais da LDO como ferramenta de planejamento, comparando as metas fiscais aprovadas na LDO, assim como com a LOA inicial e com a respectiva execução orçamentária.

O artigo procura cumprir o papel de debater a importância do respeito à disciplina fiscal na gestão pública. Mesmo que essa conscientização tenha crescido, parece que ainda muitos administradores tomam as decisões com a predominância de fundamentos políticos, apostando que essas questões técnicas podem ser flexibilizadas. O problema parece maior quando o esforço fiscal é menor, quando

o ente federado depende mais das transferências do que da própria arrecadação.

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho está organizado da seguinte maneira: o tópico seguinte apresenta e discute uma revisão teórica sobre as metas fiscais, seguido pela apresentação da metodologia e pela apresentação dos dados e, por fim, são apresentadas as conclusões.

1 REVISÃO TEÓRICA

A presente seção apresenta os conceitos teóricos e que serão tratados pelo trabalho. São apresentados conceitos sobre metas fiscais, aspectos históricos e, por fim, estudos sobre o tema.

1.1 METAS FISCAIS

O caminho que o país percorreu até obter avanços nas finanças públicas foi longo. O controle do endividamento e das finanças públicas em geral não era uma preocupação dos governantes, quase sempre acostumados a uma racionalidade de curto prazo. Os déficits orçamentários eram comuns no país, e só não eram piores devido aos efeitos trazidos pela alta inflação, visto que o setor público cobrava tributos com valores indexados e executava procedimento oposto para os pagamentos, postergando e ganhando com a perda da moeda, que ficou conhecido como efeito Bacha (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, p. 124). Como afirma Carvalho Jr. e Feijó (2015), nesse período, os superávits primários estavam muito mais associados aos reflexos diretos e indiretos das altas taxas de inflação do que a qualquer tipo de rigor fiscal por ele realizado.

Com o advento do plano real, em 1994, com sua consequente redução inflacionária, o modelo adotado até então de financiar-se com manobras na boca do caixa deixa de existir; com a aproximação dos valores de receitas e despesas dos seus valores reais, aliado ao aumento das demandas orçamentárias em decorrência de aumentos salariais e sociais, aumentam-se as pressões sobre o Estado, pois o descontrole fiscal começa a transparecer para a sociedade.

O caminho percorrido foi longo. A Constituição Federal de 1988 trouxe em seu artigo 163 que uma Lei Complementar deveria fixar os princípios norteadores das finanças públicas no Brasil, e esse comando foi ampliado em 1998 por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, que determinou o prazo de 180 dias para que o Executivo enviasse o referido projeto de lei. No ano 2000, é enfim aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF procurou englobar todos os aspectos das finanças em busca do equilíbrio das contas públicas. Espera-se, no entanto, que, ao cumprir as normas de planejamento,

os entes da Federação obtenham um ajuste fiscal permanente e duradouro, o que poderia aumentar a disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico.

A Lei de Finanças Públicas nº 4.320 (BRASIL, 1964), apesar de ter sido estabelecida na década de 1960, já mencionava a necessidade de equilíbrio orçamentário. Entretanto não abordava a necessidade de equilíbrio intertemporal que garantisse sustentabilidade de longo prazo para as administrações públicas, pois o equilíbrio do orçamento anual não é suficiente para garantir o equilíbrio dos orçamentos futuros.

Segundo (GIUBERTI, 2005), no Brasil, o planejamento, o déficit fiscal e o acúmulo de dívidas são uma preocupação de longa data e estão presentes em todos os níveis de governo. A forte dependência de recursos advindos de transferências, especialmente no caso dos municípios, e o sistema político adotado que acarreta na necessidade de coalizões para se obter maioria para governar, podem contribuir na explicação dessa situação.

Após o programa de ajustes fiscais da década de 90¹, que estabeleceu critérios para consolidação e refinanciamento das dívidas de 25 estados pela União, os estados comprometeram-se a seguir um rígido programa de reestruturação e ajuste fiscal, que previa, entre outras medidas, a destinação de um limite mínimo das suas receitas ao pagamento das prestações da dívida refinanciada, induzindo os governos a obterem um superávit primário que lhes permitisse cumprir os contratos (GOBETTI, 2010).

Os indicadores de resultado nominal e primário, adotados pela LRF como sendo metas fiscais a serem estabelecidos e cumpridos pelos entes da Federação, já vinham, portanto, sendo utilizados nos país anteriormente. Todavia eram utilizados como ferramenta de acompanhamento das finanças públicas e não como um objeto de fixação de metas.

Isso muda com a LRF, como pode ser observado na mensagem enviada junto com o Projeto de Lei (PL) nº 18/1999, que aprovou a LRF:

É de ressaltar-se que a obrigatoriedade para que também Estados e Municípios fixem metas fiscais e assumam compromissos explícitos de desempenho fiscal nas suas respectivas leis orçamentárias constitui fato altamente inovador e salutar para esses níveis de governo. Importa notar que essa exigência está totalmente restrita ao próprio ente da Federação significando em nenhuma hipótese qualquer ingerência de um ente relativamente ao outro, mesmo no que diz respeito à prestação de contas, exceto nos casos constitucionalmente previstos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999).

A LRF determina então que, a partir do ano 2000, as metas fiscais sejam estabelecidas pelos próprios entes, sendo que sua elaboração ficou sob encargo do Poder Executivo

1 Lei nº 9.496/1997.

e sua aprovação ficou sob o encargo do Poder Legislativo. Tal importância a lei deu ao tema, que determinou que essas metas sejam apresentadas trimestralmente em audiências públicas para a sociedade, onde deve ser demonstrado o acompanhamento das metas, comparativamente ao planejado anteriormente.

É nesse ponto que o presente trabalho se insere, creditando a importância que a LRF deu às metas como instrumento de planejamento fiscal, tendo como objetivo atuar como limitador dos gastos públicos; portanto, de observação obrigatória na elaboração da LOA dos entes.

1.2 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NAS METAS FISCAIS

A elaboração do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal usou como base as experiências internacionais da Comunidade Econômica Europeia, dos Estados Unidos da América e da Nova Zelândia. Assim, é importante compreender quais os aspectos principais que influenciaram a seção que trata do planejamento e, conseqüentemente, das metas fiscais.

1.2.1 UNIÃO MONETÁRIA EUROPEIA – UME (1992)

O Tratado de Maastricht representou um pacto de estabilidade cujo objetivo, na área fiscal, era evitar déficits e dívidas excessivos. O Tratado, contudo, inclui metas mais amplas, macroeconômicas (inflação, juros, crescimento econômico etc.), e punições em protocolos, como, por exemplo, o pagamento de multa dos desequilibrados a ser rateada entre os demais países e, em casos mais graves, o afastamento da União Monetária Europeia (UME). O que mais inspirou a nossa LRF, nesse caso, foi o fato de que países soberanos aceitaram metas aplicáveis a todos e critérios de convergência. O tratado obedece aos princípios de uma confederação, pois os Estados-membros (países) conduzem, com relativa independência, suas próprias políticas, que devem convergir para os critérios acordados. Isto quer dizer que são admitidos desvios desde que mantida a tendência de ajuste.

Principais características:

- Estados-membros conduzem suas políticas com relativa independência, convergindo para critérios acordados; além disso, os Estados-membros devem evitar déficits excessivos.
- Comissão monitorará orçamento e estoque da dívida para identificar desvios: há metas e punições.
- Pacto de estabilidade e crescimento de 1997: cada Estado-membro é responsável por sua política orçamentária, subordinadas às disposições do tratado.

1.2.2 BUDGET ENFORCEMENT ACT – EUA (1990)

Essa legislação contempla apenas o governo federal, pois, nos EUA, cada unidade da federação possui regras próprias, muitas vezes mais duras. Há estados onde, inclusive, é proibido por lei fazer dívida. No ambiente americano, o Congresso fixa *ex ante* metas de superávit e há dois mecanismos de controle dos gastos que inspiraram a nossa LRF: o *sequestration* (semelhante ao art. 9º da LRF) e o *pay as you go* (semelhante ao art. 17 da LRF).

Principais características:

- Contempla apenas o governo federal: cada unidade da federação tem suas regras.
- Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle de gastos aplicações de regras adotadas pelo BEA.
- *Sequestration*: limitação de empenho para garantir limites e metas orçamentárias
- *Pay as you go*: compensação orçamentária: qualquer ato que provoque aumento de despesas deve ser compensado pela redução de outras despesas ou aumento de receitas

1.2.3 FISCAL RESPONSIBILITY ACT – NOVA ZELÂNDIA (1994)

Pelo *Fiscal Responsibility Act*, o Parlamento fixa critérios de desempenho de forma bastante genérica e o Executivo tem liberdade para orçar e gastar, desde que com amplo e estrito acompanhamento pela sociedade, inclusive em meios eletrônicos (internet). A transparência, então, sobrepõe-se à rigidez das regras. O aspecto mais interessante considerado nessa experiência foi o fato de que havia vários relatórios, com enfoques e periodicidades diferentes, que permitiam dar transparência a todos os aspectos orçamentários, contábeis e fiscais, incluindo, por exemplo, relatórios sobre a proteção contra imprevistos e o gerenciamento dos riscos fiscais.

Principais características:

- Congresso fixa princípios e exige forte transparência do Executivo, que tem a liberdade para orçar e gastar.
- Princípios de gestão fiscal responsável: reduzir débito total da Coroa (dívida pública) a níveis prudentes.
- Alcançar e manter níveis de patrimônio líquido da Coroa que a protejam contra fatores imprevistos.
- Gerenciar prudentemente riscos fiscais da Coroa.

O *Fiscal Act* difere da regra americana, pois não prevê metas fiscais; no entanto considera perigosa a perda de credibilidade pelo não cumprimento de metas e teme pela manipulação de informação para ajustá-las às metas fixadas.

1.3 ESTUDOS ANTERIORES

No sentido de aprofundar a pesquisa sobre o tema, foi realizada pesquisa no portal dos periódicos da base da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (Capes/MEC) a partir do ano de 2013, a fim de perceber como o tema objeto deste estudo tem sido abordado. Nesse sentido, a busca – realizada a partir do argumento “metas fiscais”, dos periódicos revisados pelos pares, desde o ano 2005 a 2015, em todos os idiomas e em todos os tipos de recursos – resultou em 12 artigos.

Todos abordaram os aspectos relacionados, direta ou indiretamente, às metas fiscais, no entanto nenhum buscou apresentar os resultados da efetividade das metas fiscais para o planejamento público.

Entretanto vale destacar que, em uma bibliometria realizada, Lyrio, Dellagnello e Lunkes (2013), objetivando efetuar um levantamento sobre os estudos orçamentários no Brasil, em busca realizada junto à base Scielo – Brasil, analisaram uma série de trabalhos sobre o tema e concluíram que *i)* a maior parte dos trabalhos (54%) tratam do tema sob uma perspectiva de Administração Pública de forma geral e não especificamente em um setor de atividade. Dos trabalhos que analisaram a etapa de planejamento orçamentário, foram identificados quatro trabalhos que trataram de experiências em orçamento participativo, e os demais discutiram a questão da execução orçamentária. Concluíram ainda pela existência de uma predominância de trabalhos desenvolvidos em nível federal (governo central) com uma incidência de 39%, em seguida vieram os trabalhos em nível municipal, com participação semelhante (38%) e, em último lugar, aparecem os trabalhos que tratam do tema em nível estadual. Por fim, apurou-se a existência de uma predominância de pesquisas com abordagem quantitativa em detrimento das pesquisas qualitativas, com uso de trabalhos econométricos.

Uma questão importante, ao analisar os resultados de pesquisas que relacionaram metas fiscais e endividamento, é entender se os critérios trazidos pela LRF como mecanismos de controle do endividamento funcionaram adequadamente, no sentido de impedir o aumento do seu endividamento.

Mello, Slomski e Corrar (2005), analisando o comportamento do endividamento dos estados da Federação, encontraram que não ocorreram mudanças significativas tanto em relação ao comprometimento de RCL no montante de dívidas líquidas quanto nos prazos de amortização da dívida, que não sofreram alteração. Porém concluíram que houve alteração nos valores de amortização da dívida, que aumentaram após a implantação da lei.

Dalmonech, Teixeira e Sant’Anna (2011) observaram que a LRF exerceu maior pressão sobre os estados com maior capacidade fiscal, administração fazendária mais organizada e, conseqüentemente, maior crescimento econômico, que representam

76,10% do produto interno bruto (PIB) brasileiro e, praticamente, não exerceu nenhuma pressão sobre os outros estados, que representam 29,1% do PIB nacional.

2 METODOLOGIA E DADOS

Os dados foram obtidos junto aos estados por meio de solicitações individuais enviadas por *e-mail*. Os dados foram disponibilizados em formato Excel®, e as análises foram efetuadas com a utilização do software *Stata® – Data Analysis and Statistical Software for Professionals* versão 12.0.

O período de análise adotado pela pesquisa é de 2001 a 2014, que são os exercícios disponíveis posteriores à publicação da LRF. A população é formada pelos 26 estados da Federação, além do Distrito Federal. Foram recebidos dados de 16 estados, que representam 59% do total, que correspondem a 70% da população e 82% do PIB do país (tabela 1).

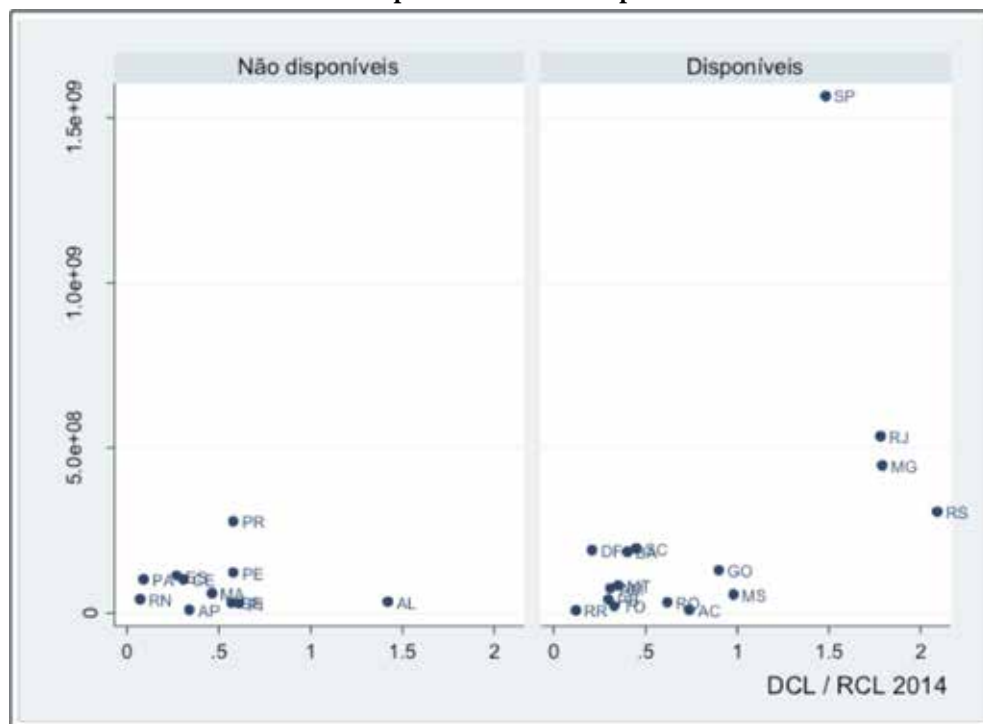
Tabela 1: Dados disponíveis na análise

Situação	Qtde	%	População	%	PIB (R\$ mil)	%
UF com dados disponíveis	16	59	142.240.953	70	3.885.210	81
Sem dados informados	11	41	61.064.454	30	921.714	19
Total	27	100	203.305.407	100	4.806.924	100

Nota: PIB anual de 2013 (IBGE); população estimada para 2014 (IBGE).

Para investigar o viés de amostra, analisando o endividamento dos estados de forma separada, agrupando-os pelo recebimento ou não dos dados solicitados, é possível verificar que os estados que não mandaram os dados não diferem substancialmente dos demais estados, o que afasta uma hipótese de não recebimento dos dados devido a um possível desincentivo em não demonstrar endividamento (figura 1).

**Figura 1: Comparação do endividamento:
dados disponíveis e não disponíveis**



Fonte: elaboração dos autores.

Os dados analisados permitem uma análise representativa de todas as regiões do país, com a única ressalva sendo feita para a região Nordeste, de onde apenas dois estados enviaram os dados para análise (tabela 2).

Tabela 2: Características dos estados da amostra

Região	Estados		Amostra		
	N	%	N	% total	% região
Norte	7	26	5	19	71
Nordeste	9	33	2	7	22
Sul	3	11	2	7	67
Sudeste	4	15	3	11	75
Centro-Oeste	4	15	4	15	100
Total	27	100	16	59	59

Fonte: elaboração dos autores.

Para as análises, foram utilizados gráficos elaborados no Stata®, que foram construídos com os dados de todo o período de 2001 a 2014, analisando-se a média e o desvio-padrão das variáveis fiscais.

Foram desenvolvidas quatro análises para as metas fiscais: a primeira análise concentra-se nas metas de receitas e despesas orçamentárias; a segunda analisa a meta de resultado nominal; a terceira analisa a meta de resultado primário, e, por fim, a meta de endividamento é analisada. Adicionalmente, são investigadas relações entre o endividamento e os erros apurados nas metas fiscais.

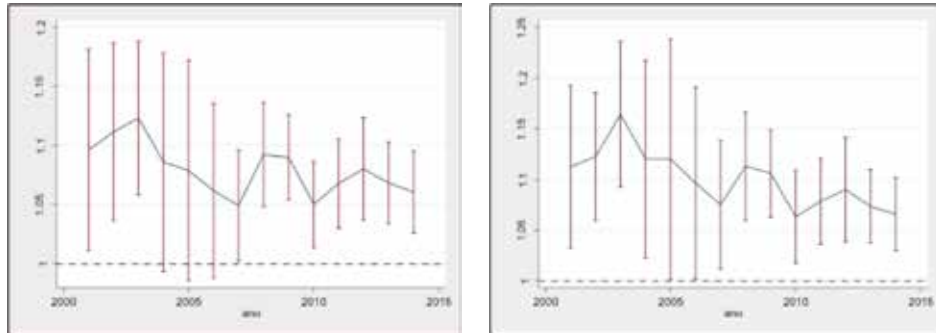
Para a análise do endividamento, foi elaborada uma regressão em painel no período de 2001 a 2014, utilizando-se como variável dependente a variação do endividamento no período.

3 RESULTADOS

A primeira comparação efetuada foi se as receitas estimadas e as despesas fixadas na LOA se basearam nas fiscais metas estabelecidas preliminarmente na LDO do exercício. Como foi apresentado no tópico de revisão teórica, considerando o papel desempenhado pelas metas fiscais no ciclo orçamentário dos entes no Brasil, seria esperado que uma vez estabelecidas as metas fiscais na LDO, o orçamento para o exercício seguinte deveria seguir o que foi planejado, conforme prevê a LRF (art. 5º).

Os resultados dessa comparação mostram grande variação. Nos gráficos apresentados na figura 1, é possível observar através da análise da linha pontilhada, que está sobre 1,0 (linha pontilhada na horizontal), que, na maior parte dos casos apresentados entre 2001 e 2014, a LOA inicial está *acima* da meta fixada na LDO, o que permite concluir que as metas da LDO não têm sido utilizadas como teto para a elaboração da LOA, nem para as receitas, nem para as despesas.

Figura 2: Comparação das metas de receita e despesa entre LDO e LOA



a) Comparação da receita

b) Comparação da despesa

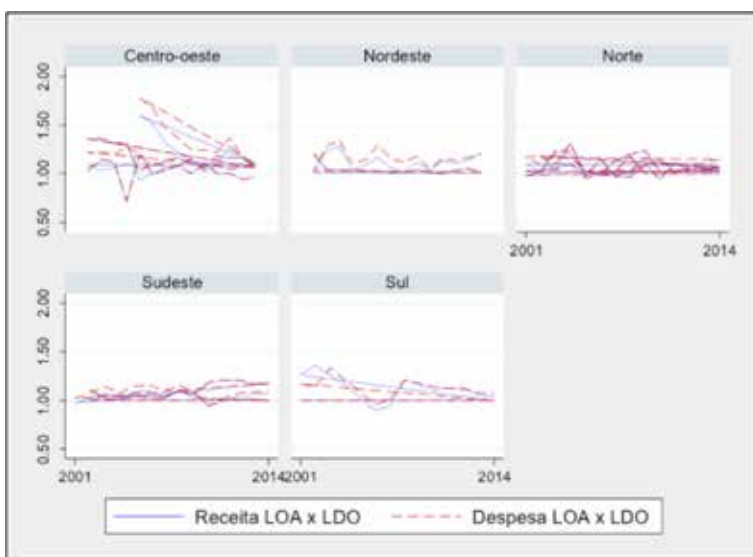
Fórmulas:

a) Receita estimada na LOA ÷ meta de receita na LDO; b) Despesa fixada na LOA ÷ meta de despesa na LDO

Fonte: elaboração dos autores.

A análise das mesmas variáveis de receita e despesa por região mostra que a região Sudeste possui menor divergência entre as metas fiscais e a LOA, porém nota-se um aumento na variação a partir de 2010. Percebe-se que a região Sul superestimava suas receitas na LOA em relação às metas da LDO, mas essa inconsistência praticamente se equilibrou nos últimos anos. Já a região Centro-Oeste é a mais instável ao longo do período, mas apresenta uma convergência com as metas da LDO nos anos recentes (figura 3).

Figura 3: Comparação de receita e despesa entre LDO e LOA por região – série

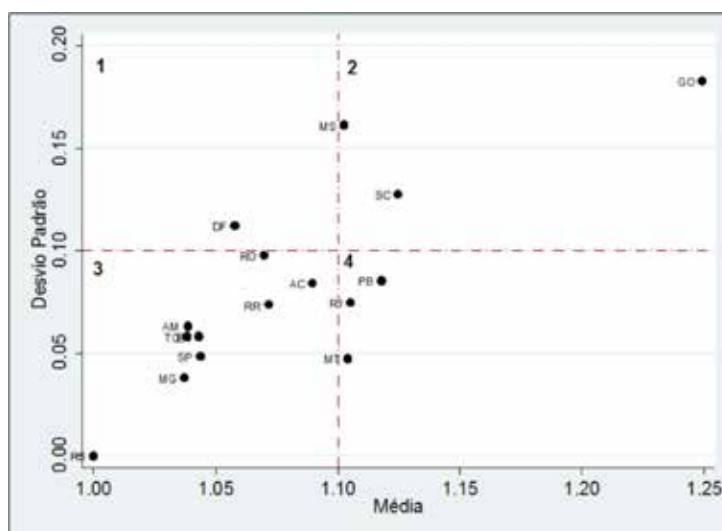


Fonte: elaboração dos autores.

Ao analisar a variação durante todo o período por meio do desvio-padrão apresentado em relação à média do erro entre as receitas da LOA com as metas estabelecidas na LDO, é possível separar os estados em quatro grupos (figura 4).

O grupo 1 possui alta variação na divergência entre a receita na LOA e na LDO, e é onde está o DF. Nesse grupo, há grande variação no erro, mas ele é abaixo de 10% na média. Já o grupo 2, composto por MS, SC e GO, é o que possui maior variabilidade durante o período, aliado a um grande erro médio, acima de 10% e apresenta o caso extremo GO, sendo que este possui **maior variabilidade** durante o período aliado a divergências acima de 10% em média; o grupo 3 composto por RS, MG, SP, AM, TO, RR, RO e AC é o grupo que apresenta o menor erro médio, abaixo de 10%, com destaque para RS que se mostrou como o único estado que utilizou as metas fiscais de receita para elaboração de seus orçamentos; e, por fim, o grupo 4 formado por MT, RJ e PB, possui baixa variabilidade, porém com erro médio elevado. Os dois extremos nessa análise, portanto, são formados por Goiás, o estado que menos utiliza as metas fiscais na elaboração das receitas na LOA, e o estado do Rio Grande do Sul, que adota em todos os anos as metas.

Figura 4: Comparativo das metas de receita entre LDO e LOA entre 2001 e 2014



Fonte: elaboração dos autores.

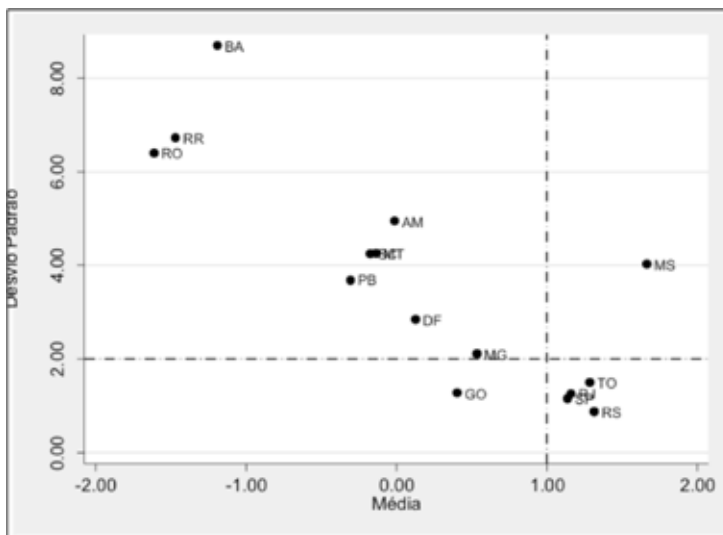
Obs.: na horizontal, apresenta-se a média de 2001 a 2014 da receita total estimada na LOA em relação à meta estabelecida na LDO, e na vertical o desvio-padrão dessa relação no mesmo período.

A segunda comparação foi feita analisando-se o comportamento das metas de **resultado nominal** estabelecido na LDO com o resultado nominal apurado ao final do exercício.

O resultado nominal é uma das metas fiscais estabelecidas na LDO e serve para indicar o esforço fiscal que o ente está disposto a fazer no exercício seguinte em relação à gestão de sua dívida (CARVALHOJR.; FEIJÓ, 2015, p. 252). Assim, uma meta de resultado nominal de -7.000.000,00 (menos sete milhões) corresponderia ao planejamento de uma diminuição nominal da dívida nesse valor para o próximo exercício.

A relação entre resultado nominal apurado e a sua meta (figura 4) mostra grande variação na média (coluna X) ao longo do período de 2001 a 2014, além de demonstrar uma variação ao longo do período muito elevada (coluna Y). O comportamento de SP e RJ é bem próximo, tanto na variação quanto na média. Já os estados de RR e BA são os que possuem maior volatilidade na fixação do resultado. O estado do Acre não aparece no gráfico, pois, devido à sua grande divergência nos dados, foi necessário excluí-lo para que os demais pudessem ser visualizados.

Figura 5: Resultado nominal executado em relação à meta da LDO



Fonte: elaboração dos autores.

A terceira comparação foi feita analisando-se o comportamento das metas de **resultado primário** estabelecido na LDO com o resultado primário apurado ao final do exercício.

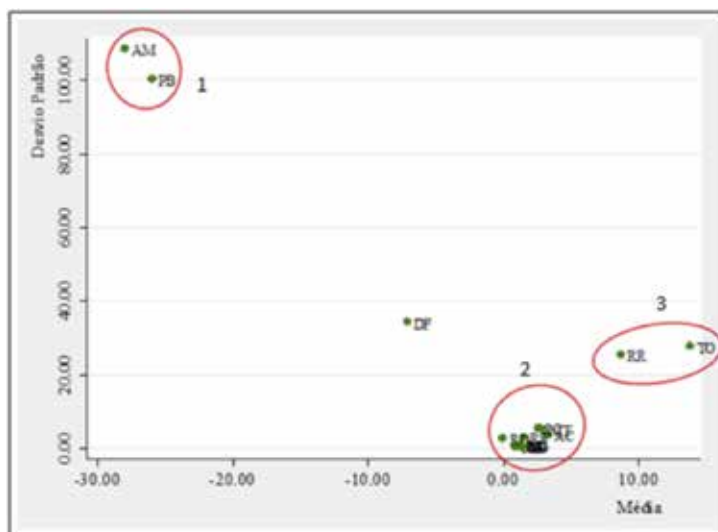
O resultado primário é outra variável a ser estabelecida como meta fiscal na LDO e permite planejar o espaço fiscal que o ente possuirá para o próximo exercício, que

corresponde ao valor máximo que se poderá gastar em despesas primárias de modo a garantir o esforço fiscal que foi planejado (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015, p. 255).

Quando um ente apura resultado primário positivo, significa que houve uma economia de despesas primárias frente às suas fontes primárias de arrecadação que permitem efetuar amortização da dívida; de lado oposto, quando há um resultado primário negativo, significa que houve um aumento no endividamento. Ressalta-se que é perfeitamente possível e aceitável que haja um resultado primário negativo que tenha sido planejado. É o caso, por exemplo, de entes que optam por fazer obras de infraestrutura, utilizando recursos de operações de crédito. O problema reside em apurar resultados primários que não guardam relação com o seu planejamento inicial, que pode traduzir-se em descontrole, ou falta de planejamento fiscal.

Os resultados da comparação do resultado primário planejado e estabelecido na meta fiscal da LDO com o resultado apurado ao final do exercício mostram variações acima de 10 vezes sobre a meta estabelecida, com casos acima de 20 vezes (figura 6).

Figura 6: Resultado primário executado em relação à meta da LDO



Fonte: elaboração dos autores, com base nos dados da pesquisa.

Os estados de AM e PB são os que apresentam o maior erro no estabelecimento da meta de resultado primário, com alta variação e média de erro constante, com erro médio próximo de 30 vezes e um desvio-padrão elevado, o que demonstra que o erro ocorre em praticamente toda a série. Os estados de RR e TO também possuem erro elevado, porém com uma variação menor no período.

As grandes divergências apuradas para as variáveis de resultado nominal e primário permitem concluir pela existência de problemas conceituais no estabelecimento das metas no momento da elaboração da LDO. Essa conclusão é possível ao analisar as metas estabelecidas pelos estados, que possuem divergências de mais de 1.000 vezes para o nominal e mais de 400 vezes para o primário (tabela 3).

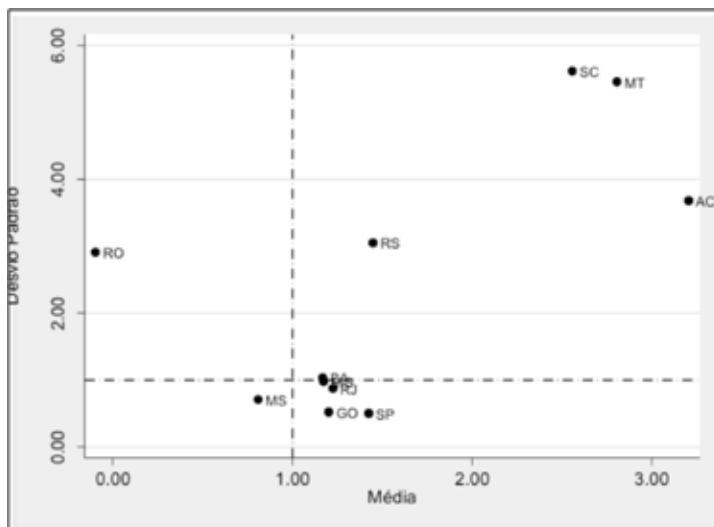
Tabela 3: Estatística descritiva das variáveis de nominal e primário

Variável	N	Média	Desvio-padrão	Min	Max
Comparação nominal	195	-9,6	138,01	-1.926,05	13,71
Comparação primária	209	-1,5	40,58	-405,5	99,09

Fonte: elaboração dos autores, a partir de dados da pesquisa.

Ao efetuar uma análise do planejamento de resultado primário apenas sobre o grupo 2, que é aquele que possui maior precisão no estabelecimento das metas fiscais para o primário, é possível observar que um grupo de estados se destaca, por possuir um planejamento do primário próximo a 1,0: MS, BA, MG, RJ, GO e SP (figura 7).

Figura 7: Resultado primário executado em relação à meta da LDO (estados próximos a 1,0)

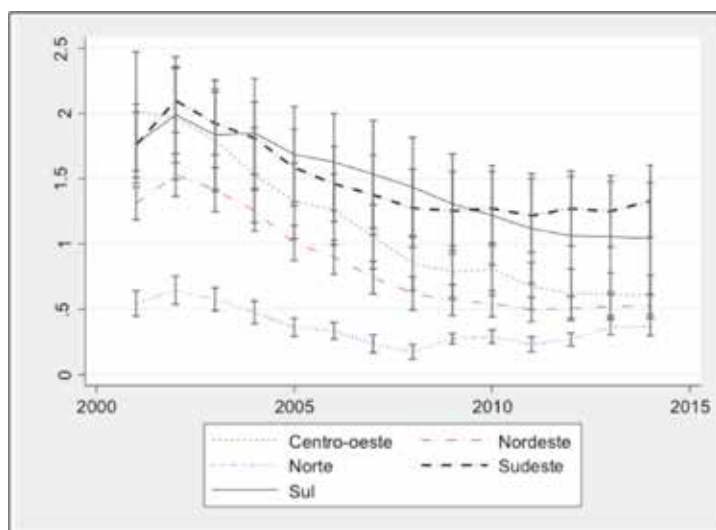


Fonte: elaboração dos autores, a partir de dados da pesquisa.

A quarta análise efetuada no planejamento fiscal foi feita sobre a qualidade do planejamento do endividamento líquido dos entes, conforme previsto pela LRF. Ressalta-se que a lei não impede que os entes de endividem, mas ela determina que o endividamento seja planejado, por isso o estabelecimento de metas.

A análise ao histórico recente do endividamento total mostra que houve diminuição no endividamento no período posterior à aprovação da LRF, porém, após 2012, houve uma atenuação na tendência de queda, e, para as regiões Sudeste e Norte, já se nota uma inversão, com a retomada do crescimento do endividamento (figura 7).

Figura 8: Variação do endividamento em relação à RCL



Fonte: elaboração dos autores, a partir de dados da pesquisa.

Uma das questões que o trabalho procura investigar é se existe relação entre a variação do endividamento e o erro do planejamento fiscal. A questão justifica-se, pois, propõe-se a hipótese de que erro de planejamento pode levar a um aumento de endividamento.

Por meio de uma regressão em painel, utilizando-se como variável dependente a variação do endividamento, é possível concluir que há uma relação positiva entre o erro da previsão da meta da receita na LDO e o valor da receita estimada na LOA com o aumento do endividamento no período de 2001 a 2014 (tabela 4).

Tabela 4: Regressão: variação do endividamento

Dependente: variação do endividamento	Coef.	P>t
Relação meta da receita na LOA x meta da LDO	313,06	0,013
PIB_população	0,99	0,618
DCL_população	-12,41	0,582
Resultado financeiro ÷ receita	-0,11	0,410
Alienação ÷ receita	-0,07	0,958
JED ÷ RCL	2,32	0,003
_cons	-118,72	0,030

Fonte: elaboração dos autores, a partir de dados da pesquisa.

Também foi encontrada existência de correlação entre a variação do passivo financeiro e o erro de estimação das receitas, tanto na LOA quanto na LDO, além de correlação com o erro na estimação do resultado nominal. Apenas com a correlação não é possível concluir a existência de uma causalidade, mas, considerando a significância na correlação e o período de 14 anos de análise para os 27 estados, conclui-se que há associação entre problemas no planejamento e dificuldades financeiras.

Tabela 5: Correlação entre as variáveis

# Descrição da variável	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)	(H)	(I)	(J)	(K)	(L)	(M)	(N)
(A) Resultado orçamentário	1													
(B) variação da dívida	0.1752	1												
(C) var passivo financeiro	-0.0261	-0.1051	1											
(D) var passivo não financeiro	0.0321	0.2532	0.5045	1										
(E) var resultado financeiro	-0.0182	-0.0176	-0.0157	0.0345	1									
(F) Receita LOA + AMF	0.0171	0.0995	-0.022	-0.0482	-0.001171									
(G) Receita Executada + AMF	-0.0289	0.0294	0.1626	-0.0405	-0.00065	0.355	1							
(H) Receita Executada + LOA	-0.0463	-0.0191	0.1144	-0.0286	-0.0043	-0.1337	0.8761	1						
(I) Despesa LOA + AMF	0.0227	0.0729	-0.0084	-0.0615	0.0033	0.9224	0.3412	-0.11	1					
(J) Despesa executada + AMF	0.0101	0.0613	-0.0264	-0.0698	-0.0365	0.4218	0.781	0.6094	0.4721	1				
(K) Despesa executada + LOA	0.0027	-0.0121	0.0399	0.0139	0.0487	0.2859	-0.5339	-0.7131	0.2764	-0.6907	1			
(L) Primário executado + AMF	-0.0729	0.0039	0.0477	0.0412	0.0296	-0.0768	0.0261	0.0665	-0.044	-0.0634	0.0305			
(M) Nominal executado + AMF	0.0138	-0.0223	-0.1865	0.026	-0.0029	-0.0263	-0.0243	0.0125	-0.0252	0.0387	-0.01	1		
(N) Dívida final + AMF	-0.0525	0.2044	0.0103	-0.0051	0.0633	-0.0234	-0.0398	-0.0372	0.0072	0.0195	-0.0083	-0.0013	0.0388	1

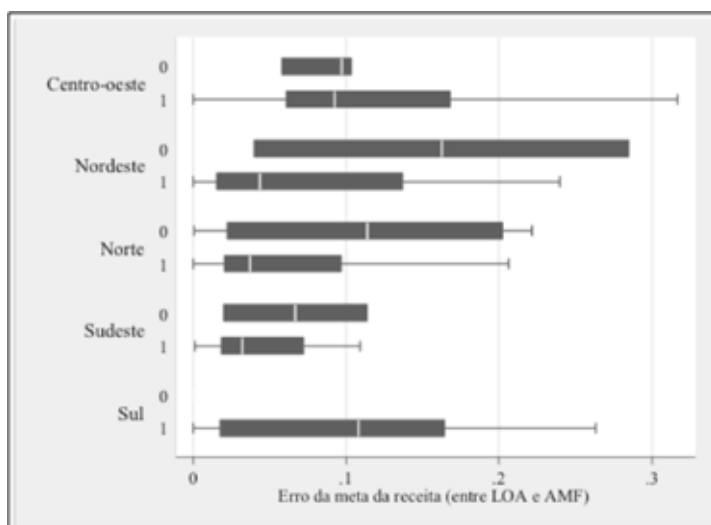
Fonte: elaboração dos autores.

Nota: os valores identificados possuem correlação significante a 5%.

A tabela de correlação também mostra que os erros no planejamento estão fortemente correlacionados. Isso permite concluir que as diferenças entre a previsão e a execução podem tratar-se de dificuldades técnicas.

Outra análise sobre a relação entre endividamento e erro do planejamento pode ser observada no gráfico *boxplot* apresentado na figura 8, que mostra que, para os estados com resultado orçamentário deficitário, a média de erro na estimação da receita é maior.

Figura 9: Comportamento do erro da receita na LDO x LOA, agrupando por estados com superávit ou déficit orçamentário



Fonte: elaboração dos autores.

Obs.: (0) déficit orçamentário; (1) superávit orçamentário.

CONCLUSÕES

O presente estudo teve como objetivo avaliar se as metas fiscais aprovadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estão sendo utilizadas pelos estados para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), cumprindo, assim, o papel de direcionador do planejamento fiscal. A análise foi efetuada com 16 estados, que representam 81% do PIB e 70% da população do país.

Os resultados da análise efetuada nas metas fiscais estabelecidas pelos governos estaduais no período de 2001 a 2014 mostram que as metas fiscais praticamente não têm sido utilizadas como referência para elaboração dos orçamentos, de forma contrária ao espírito estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que atribuiu à LDO o papel de instrumento de planejamento fiscal.

A única exceção encontrada foi o estado do Rio Grande do Sul, que adotou os mesmos valores das metas de receita e despesa da LDO para a elaboração da LOA, mas com variações nas metas de resultado nominal e primário.

Os resultados mostram divergências entre as metas fiscais estabelecidas e os resultados apurados em praticamente todas as regiões do país, que mostra que o fenômeno não é algo isolado.

Ao considerar que as diferenças encontradas entre as metas estabelecidas na LDO e aquelas utilizadas pela LOA são constantes ao longo do período, apresenta-se como sugestões para pesquisas futuras que se investiguem as causas dessa divergência constante, que busquem identificar se decorrem de dificuldades técnicas na compreensão sobre a elaboração das metas, ou pela falta de compreensão da sua utilidade como ferramenta de planejamento.

Um aspecto a ser analisado por futuras pesquisas é investigar o que diferencia os estados com maior desvio-padrão e média de erro dos que possuem menor erro no estabelecimento da LOA em relação às metas da LDO.

Outro aspecto seria comparar-se o Projeto de Lei da LDO enviado ao Legislativo para aprovação e a respectiva LDO aprovada, investigando se houve alteração das metas no Legislativo ou se as metas divergentes foram propostas pelo próprio Executivo, para ver se as divergências estão na elaboração ou na tramitação das propostas.

Pode-se sugerir ainda o estudo da correlação entre alinhamento fiscal alinhamento entre LOA e LDO e nível de dependência em relação às transferências do governo federal, testando a hipótese de que estados que contam com maior participação das receitas próprias tendem a estimar melhor essas receitas. Outra sugestão que a presente pesquisa sugere é a necessidade de estudar a correlação entre o alinhamento fiscal e o desempenho da economia estadual. Sugere-se testar se estados com economias mais dinâmicas tendem a ser mais ousados no estabelecimento de metas e na estimativa de receitas, superestimando-as como consequência.

Ressalta-se que as metas fiscais elaboradas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Legislativo na LDO são apresentadas em audiências públicas quadrimestrais, em que sua evolução é apresentada à sociedade. Na forma como estão elaboradas as metas na maior parte dos estados, não haveria porque apresentá-las em audiências, tal é sua irrealidade em relação ao que ocorrerá de fato no ano seguinte.

Da forma como estão apresentadas as metas, a conclusão que o trabalho chega é que as mesmas têm sido utilizadas para fins de *compliance* e cumprimento de prazos, sem que possam ser utilizadas como ferramentas de planejamento.

Dada a existência das divergências, como o espaço fiscal dos entes não é delimitado corretamente, a consequência da falta de planejamento fiscal é que, dada a existência de comprometimento da receita com dívidas anteriores, são autorizados créditos orçamentários superiores à capacidade de arrecadação nos entes, o que leva ao aumento de endividamento e de restos a pagar.

REFERÊNCIAS

- BARROS, G. L. DE; AFONSO, J. R. *Sobre “fazer o cumprimento” da meta superávit primário de 2012*. Texto de discussão n. 30. Rio de Janeiro: FGV IBRE, 2013.
- BRASIL. *Lei Federal n. 4.320*, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- _____. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 1 nov. 2015.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PLP n. 18/1999*. Brasília, DF: [s.n.].
- CARVALHO JR., A. C. C. D'ÁVILA; FEIJÓ, P. H. *Entendendo Resultados Fiscais: Teoria e Prática de Resultados Primário e Nominal*. Brasília: Pública, Ed. Gestão, 2015.
- DALMONECH, L. F.; TEIXEIRA, A.; SANT'ANNA, J. M. B. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 4, p. 1173-1196, 2011.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2011.
- GIUBERTI, A. C. *Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros*. S. do T. Nacional, Ed. Finanças Públicas: X Prêmio Tesouro Nacional. *Anais...* Brasília, DF: 2005
- GOBETTI, S. W. Ajuste fiscal nos estados: uma análise do período 1998-2006. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 14, n. 1, p. 113-140, 2010.
- LYRIO, M. V. L.; DELLAGNELO, E. H. L.; LUNKES, R. J. O Perfil Metodológico da Produção Científica em Orçamento Público: uma análise do cenário brasileiro na primeira década do século XXI. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, v. 3, n. 1, p. 90-106, 2013.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil*. 5a. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.
- MELLO, G. R. DE; SLOMSKI, V.; CORRAR, L. J. Estudo dos Reflexos da Lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos Estados Brasileiros. *Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 8, n. 1, p. 41-60, 2005.
- NUNES, S. P. P.; NUNES, R. DA C. O processo orçamentário na Lei de Responsabilidade Fiscal: instrumento de planejamento. In: FIGUEIREDO, C. M.; NÓBREGA, M. (Ed.). *Administração Pública: direitos administrativos, financeiros e gestão pública: prática, inovações e polêmicas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

REZENDE, F.; CUNHA, A. *A reforma esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2013.

TABELLINI, G.; ALESINA, A. Voting on the Budget Deficit. *American Economic Association*, v. 80, n. 1, p. 37-49, 1990.

Operador econômico autorizado: benefícios e limites no contexto do comércio exterior do Brasil

Leonidas Quadros da Paixão

Pesquisador e consultor.

Paulo Roberto do Amaral Ferreira

Professor e pesquisador na área de Gestão e Negócios Internacionais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro e (IFRJ) e no Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppead/UFRJ).

David Pedroso Corrêa

Engenheiro de Produção.

Cristiano Morini

Professor e pesquisador em matéria aduaneira pela Faculdade de Ciências Aplicadas (FCA) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Resumo

O programa Operador Econômico Autorizado (OEA) é uma iniciativa de facilitação de comércio que se propõe a fornecer mais segurança nas transações nacionais e internacionais e mais agilidade nos controles de comércio internacional. O artigo aponta imperfeições do mercado brasileiro que podem impactar a implementação do programa. O objetivo da pesquisa é analisar o contexto da implementação do Programa OEA no Brasil. Como objetivo secundário, o artigo propõe uma análise da competitividade das firmas brasileiras no contexto de implementação do OEA. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que se apoia na literatura sobre OEA, facilitação comercial, infraestrutura hard e competitividade das firmas. Para que o Brasil seja um ator mais integrado na cadeia de suprimentos global, as iniciativas do governo devem buscar a criação de um ambiente favorável para que as empresas domésticas encontrem caminhos para o aumento da sua competitividade. Empresas com certificação OEA podem ter maior facilidade de acesso aos mercados, enquanto aquelas empresas que não aderirem ao OEA podem enfrentar

a dificuldade usual de inserção de produtos nacionais no exterior. Embora o Brasil careça de investimentos em infraestrutura de transportes, o Programa OEA contribui para a competitividade empresarial como determinante estratégico que ajuda a firma a operar em determinado ambiente de forma diferenciada de seus concorrentes.

Palavras-chave

Facilitação comercial. Competitividade. Comércio exterior. Infraestrutura.

Abstract

The Authorized Economic Operator program (AEO) is a trade facilitation initiative that aims to provide more safety for national and international transactions and more celerity in trade controls and in the supply chain. The article points out imperfections in the Brazilian market, which may impact the implementation of the program. The objective of this research is to analyze the implementation context of the AEO program in Brazil. It is a qualitative research that is based on the literature on AEO, trade facilitation, hard infrastructure and competitiveness of firms. In order for Brazil to become a more integrated player in the global supply chain, government initiatives should seek to create a favourable environment for domestic companies to find ways to increase their competitiveness. As a secondary objective, it suggests an analysis of the competitiveness of Brazilian firms in the context of implementation of the (AEO). AEO certified companies can have easier access to markets, while those companies that do not adhere to the AEO may face the usual difficulty of placing national products abroad. Although Brazil lacks investments in transport and logistics infrastructure, the AEO program contributes to firm's competitiveness as a strategic determinant that helps the company to operate differently from its competitors in a given environment.

Key words

Trade facilitation. Competitiveness. Foreign trade. Infrastructure.

INTRODUÇÃO

Este artigo trata dos aspectos da infraestrutura nacional que podem constituir limitações para obtenção dos benefícios de um Operador Econômico Autorizado¹ (OEA) no Brasil. O artigo também tem como objetivo analisar os determinantes de competitividade das firmas em um cenário com OEA. O OEA pode ser entendido como uma certificação outorgada pela autoridade aduaneira de um país (no caso do Brasil, a Secretaria da Receita Federal – SRF) a empresas atuantes no comércio exterior que demonstrem comprometimento com a segurança e com o cumprimento de obrigações tributárias e aduaneiras que facilitem o comércio exterior.

O Programa OEA surgiu da necessidade de se desenvolver um conjunto de estratégias que visem assegurar e facilitar o comércio global de bens e mercadorias, dadas as potenciais ameaças de terrorismo e a vulnerabilidade da cadeia de suprimentos internacional (USAID, 2010). O atentado de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos da América (EUA), aumentou a preocupação com o terrorismo e, com isso, uma série de medidas em torno do reforço da segurança foi adotada.

Por sua vez, o conceito de facilitação de comércio é mais amplo que a redução de tarifas, pois considera a otimização de aspectos aduaneiros como a simplificação e padronização de formalidades e dos procedimentos administrativos, além de melhorias do ambiente de negócios, da qualidade da infraestrutura, da transparência e da regulação doméstica (PORTUGAL-PEREZ; WILSON, 2012).

Diante da necessidade de maior controle no comércio global, a Organização Mundial das Aduanas (OMA ou *World Customs Organization*) adotou, em 2004, um guia que trata da gestão integrada de cadeias globais de suprimento baseada na cooperação entre aduanas e entre aduanas e empresas, sendo, assim, de interesse de fornecedores, manufatureiras, importadores, exportadores, portos, aeroportos, transportadores, operadores de terminais, armazéns e distribuidores (USAID, 2010).

Nesse cenário, a solução de Standards to Secure and Facilitate Global Trade (Safe) passou a orientar um conjunto de iniciativas ao redor do mundo para promover a facilitação do comércio internacional, tendo por base quatro grupos de análise: i) desejo político e implementação dos princípios fundamentais (regulação e formação de um comitê que represente todos os participantes); ii) simplificação dos procedimentos; iii) gestão de compliance; iv) cooperação e coordenação entre agências – cooperação aduaneira, como o *single window*² (USAID, 2015). Diante das mudanças de ordem global que afetam a dinâmica dos negócios, a necessidade de acessar mercados estratégicos acarretou uma série de acordos entre países nos últimos anos. Em decorrência disso, as relações comerciais entre países

¹ Operador Econômico Autorizado (OEA) também é conhecido na literatura como agente regulado, agente acreditado, exportador aprovado, operador registrado e expedidor regulado (WIDDOWSON et al., 2014).

² *Single Window* é uma plataforma centralizada para racionalizar e simplificar as operações aduaneiras e de agências governamentais no controle de fronteiras (ITC, 2013).

tendem a ficar mais estreitas, o que pode favorecer a realização de negócios entre os elos da cadeia de suprimentos desses países. Dessa forma, as iniciativas empresariais voltadas para a melhoria do seu nível de competitividade³, em âmbito internacional, podem ser favorecidas por políticas de comércio exterior.

No contexto nacional, o Brasil ainda tem uma participação limitada no que se refere a acordos internacionais que facilitem a inserção do produto nacional em ambientes com forte concorrência. Entretanto o Plano Nacional de Exportação, lançado no Brasil, em 2015, é um passo para identificar oportunidades para os setores exportadores em diferentes mercados do exterior (PEREIRA, 2015). Para que o Brasil seja um ator mais integrado na cadeia de suprimentos global, as iniciativas do governo devem buscar a criação de um ambiente favorável para que as empresas domésticas encontrem caminhos para o aumento da sua competitividade.

Como vários países já recorreram à adoção de OEA, convém entender os principais entraves para adoção do Programa OEA no Brasil. Em específico, a infraestrutura de transportes é um ponto de fundamental importância para o escoamento de bens e produtos dentro da cadeia de suprimentos. A infraestrutura de transporte necessita de atenção, pois os custos são altos em função da sua complexidade e do alcance do seu impacto, tanto no nível de produção e da comercialização das exportações, quanto no de sua distribuição regional (MOREIRA, 2014). Assim, OEA e infraestrutura podem ser contextualizados em termos de competitividade da empresa, pois, caso os principais benefícios do Programa OEA não sejam alcançados, a competitividade internacional da empresa brasileira que adota o OEA pode não se beneficiar dos objetivos pretendidos pelo programa. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é avaliar os benefícios da implementação do Programa OEA no Brasil, à luz de restrições em termos de infraestrutura de transportes. Como objetivo secundário, o artigo analisa como os benefícios do OEA podem ser determinantes de competitividade empresarial nesse contexto.

Este artigo trata de uma pesquisa qualitativa. O texto está estruturado, inicialmente, com uma revisão da literatura sobre o programa de Operador Econômico Autorizado (OEA). Em seguida, realiza-se uma associação da literatura de OEA com determinados aspectos da infraestrutura de transportes do Brasil. Por fim, é proposta uma abordagem sobre como os aspectos de infraestrutura podem inibir a realização dos potenciais benefícios da adoção do programa OEA, à luz de uma perspectiva de análise de competitividade empresarial.

1 PROGRAMA OPERADOR ECONÔMICO AUTORIZADO (OEA)

A Organização Mundial das Aduanas (OMA) promoveu o Programa OEA como

³ Competitividade, nesta pesquisa, é definida como um determinante estratégico que faz com que a firma opere em determinado ambiente com desempenhos diferenciados de seus concorrentes (KAYA; ERDEN, 2008).

uma iniciativa de segurança e agilidade. Revisada pela solução Safe, em 2012, a OMA adicionou a gestão coordenada de fronteiras, com referência tanto às agências governamentais quanto às parcerias entre entidades de diferentes países, visando A um equilíbrio entre os interesses de compliance e facilitação de comércio (USAID, 2015; WCO, 2015).

Em março de 2014, 168 dos 179 membros da *World Customs Organization* (WCO) nações assinaram uma carta de intenção, comprometendo-se com a implementação da solução Safe, e 64 programas OEA já estavam em operação ou seriam lançados brevemente. Os países que já adotaram o Programa OEA são: Argentina, Canadá, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Peru, México, Estados Unidos, União Europeia, Israel, China, Hong Kong, Índia, Japão, Coreia, Malásia, Japão, Cingapura, Nova Zelândia, Tailândia, Argélia, Zâmbia, Quênia e Jordânia (WCO, 2014).

São vários os benefícios apontados pelo programa em aderir ao OEA. A adesão ao Programa OEA possibilita às firmas: 1) maior segurança nos seus processos produtivos e rotinas; 2) acesso a processos menos rigorosos de auditoria nas aduanas certificadas (vantagens de facilitação e autorização); 3) acesso à tecnologia e sistemas integrados em nível global; e 4) acesso à base de dados (melhores práticas) de parceiros globais (USAID, 2010). Entre as vantagens econômicas, estão a redução de custos e processos racionalizados nas operações diárias de exportação e importação (SCHRAMM, 2015). Além da redução no percentual de cargas selecionadas para inspeção física, há o despacho antecipado, a prioridade de atendimento e medidas de simplificação no trânsito aduaneiro, o aumento do nível de segurança, a otimização de custos da cadeia de suprimentos, a melhora da reputação da empresa, a melhor compreensão das exigências aduaneiras e a melhor comunicação entre operadores OEA e aduanas (WCO, 2015).

Muitos dos benefícios mencionados são viabilizados por um sistema de informação eletrônico de dados que possibilita uma operação mais ágil. A dinâmica de negócios mudou com a produção dos bens intermediários em diferentes países do mundo, o que requer um controle da informação e uma necessidade de agilizar o fluxo de bens dentro da cadeia de suprimentos. Além disso, os benefícios em aderir ao Programa OEA dependem do tipo de certificação OEA: OEA Segurança, OEA Conformidade (obrigações tributárias e aduaneiras) e OEA Integrado (conformidade e segurança). Qualquer empresa pode ter a autorização de operar como OEA desde que cumpra os requisitos de admissibilidade, de elegibilidade, de segurança, baseados em uma metodologia estruturada que assegura conformidade às normas internacionais de base da Estrutura Normativa da OMA (RFB, 2015).

A validação da certificação vem por meio de um exame completo de critérios pela administração aduaneira ou por um terceiro autorizado (RFB, 2015). Dentre os países que já aderiram ao Programa OEA, a Áustria apresentou alguns resultados

recentes: em sua maioria, a certificação tem sido destinada a empresas orientadas à exportação, sendo que 49% das certificações são de empresas manufatureiras, 29% são para provedores de serviço de transporte e logística e 18% são para atacadistas (SCHRAMM, 2015). Na Europa, desde 2008, há um crescimento da certificação OEA em todas suas categorias, sendo que, em 2014, havia 12 mil operadores certificados em 27 dos 28 membros da União Europeia (EU) (SCHRAMM, 2015). Diante de tal número de operadores OEA, as empresas certificadas na Europa tendem a negociar com parceiros certificados em todo o mundo.

1.1 PROGRAMA OEA NO BRASIL

O Brasil já reúne um conhecimento específico em acordos de cumprimento voluntário de normas no ambiente aduaneiro. Em dezembro de 2015, o Linha Azul, programa iniciado no final dos anos 1990 e focado em práticas de compliance, encerra sua operação (MORINI et al., 2013). Essa experiência auxilia no debate sobre novas iniciativas do Brasil para melhoria do seu comércio exterior.

O Programa OEA no Brasil é fomentado pelo Ministério da Fazenda (MF) e regulamentado pela Instrução Normativa (IN) nº 1.521, de 4 de dezembro de 2014, de competência da Receita Federal do Brasil (RFB), em consonância com a Estrutura Normativa da OMA. Uma série de aspectos desta IN é abordada em Machado et al. (2015). De acordo com a IN nº 1.521, a adesão ao programa é voluntária e consideram-se passíveis de certificação os seguintes intervenientes: importador, exportador, depositário de mercadoria sob controle aduaneiro, operador portuário ou aeroportuário, transportador, despachante aduaneiro e agentes de carga.

Muito embora a certificação OEA se estenda a diferentes elos da cadeia de suprimentos, ela é viável na medida em que alguns problemas sejam minimizados. A problemática da situação do comércio exterior no Brasil envolve procedimentos burocráticos de importações e exportações que acarretam atrasos na expedição e deliberação de bens nas aduanas.

A busca pela equivalência de procedimentos aduaneiros entre países transcorre em etapas. O Brasil lançou o Programa OEA em dezembro de 2014 e, segundo Pupo (2015), a implementação do programa brasileiro de OEA está sendo feita em três fases, sendo que a fase chamada OEA Segurança, com foco no fluxo de exportação, já está em operação desde março de 2014 e tem cinco empresas certificadas (Embraer, DHL, Aeroporto de Viracopos, 3M e CNH América Latina). Já a fase OEA Conformidade entrou em operação em dezembro de 2015, com foco na importação; enquanto que a fase OEA Integrado, com outros procedimentos de controle de comércio exterior, com foco em exportação e importação, está prevista para dezembro de 2016.

As empresas podem optar por certificação conjunta de segurança e de cumprimento de normas de procedimentos aduaneiros, conferindo a classificação de OEA Pleno

(RFB, 2014). O OEA conformidade tem dois níveis de certificação: o nível 1 consiste na revisão do Programa Linha Azul; entre os benefícios, estão o tratamento prioritário na conferência e no armazenamento da carga e o reconhecimento como operador seguro e confiável da cadeia de suprimentos; enquanto que o nível 2 inclui a redução no percentual de cargas selecionadas para conferência física e a parametrização imediata sem aguardar a formação de lotes, propiciando redução de custos (RFB, 2014).

Como o Programa OEA possibilita às empresas a oportunidade de se posicionar em âmbito mundial, convém contextualizar o entorno que envolve a certificação OEA.

2 FACILITAÇÃO DE COMÉRCIO: A DIMENSÃO INFRAESTRUTURA

A implementação de um Programa OEA envolve simplificações procedimentais em área aduaneira, mas os benefícios a serem alcançados com a certificação OEA nas transações comerciais entre países dependem também da rapidez do processo e da segurança dentro das cadeias de suprimentos (MORINI; LEOCE, 2011).

A facilitação de comércio pode ser analisada mediante duas dimensões: dimensão *hard* e dimensão *soft*, sendo que a primeira trata da infraestrutura tangível como estrada, portos, aeroportos, ferrovias e telecomunicações⁴, enquanto a segunda considera a transparência, a gestão aduaneira, o ambiente de negócios e outros aspectos institucionais intangíveis⁵ (PORTUGAL-PEREZ; WILSON, 2012). Ainda que apresentem distinções, as dimensões têm caráter complementar (PORTUGAL-PEREZ; WILSON, 2012). Tanto a infraestrutura *soft* quanto a infraestrutura *hard* de um país podem influenciar o alcance dos benefícios de OEA teoricamente conhecidos.

Em relação à infraestrutura *soft*, pode-se dizer que a operação aduaneira no Brasil já tem otimizado suas funções uma vez que o país já adotou o Programa da Linha Azul para atender ao critério de compliance (MORINI et al., 2013). A diferença entre o Linha Azul e o OEA está na abrangência dos benefícios para a cadeia de suprimentos. Enquanto o Linha Azul foca a indústria, o OEA foca todos os elos da cadeia.

Já a infraestrutura *hard* abrange tanto a infraestrutura física quanto a tecnologia da informação e comunicação – TIC (PORTUGAL-PEREZ; WILSON, 2012). A infraestrutura física representa um papel relevante para a logística internacional, pois as tarefas principais da logística internacional envolvem o processamento interno das empresas, a localização dos centros de distribuição e o transporte (VALLÉE; DIRCKSEN, 2011). Estes elos da cadeia de suprimentos podem ser fortes ou fracos no que se refere à agilidade e segurança.

⁴ Como o tema de tecnologia de informação e comunicação (TIC) é abordado em outras pesquisas sobre OEA (DEN BUTTER; LIU; TAN, 2012), esta pesquisa foca o tema de infraestrutura física.

⁵ Parte destes aspectos institucionais intangíveis da dimensão *soft* é analisada em Machado et al. (2015), em especial os aspectos de legislação do Programa OEA no Brasil.

O Brasil é um país que apresenta imperfeições de mercado relacionadas à escassez de capital e de mão de obra pouco qualificada, escassez de tecnologia e infraestrutura precária, sendo o conceito de imperfeições de mercado originário de Hymer (1960). Nesse cenário, qualquer iniciativa de melhoria do comércio exterior requer uma boa compreensão das imperfeições existentes.

2.1 DIAGNÓSTICO DA INFRAESTRUTURA HARD NACIONAL

Diferentemente de países desenvolvidos, onde a infraestrutura facilita o escoamento dos bens na cadeia de suprimentos, nos países em desenvolvimento, a infraestrutura *hard* é decisiva. Como os países em desenvolvimento apresentam uma precária infraestrutura de transportes se comparados aos países desenvolvidos, entende-se ser apropriado analisar o estado e os principais desafios da infraestrutura brasileira.

A infraestrutura de transportes no Brasil é dependente do modal rodoviário e, em função das largas distâncias a serem percorridas no país até a exportação, o tempo de processo do bem dentro da cadeia de suprimentos nacional é relativamente alto. De fato, pelo tamanho continental do Brasil e pela concentração das exportações em poucos municípios, os custos internos de transporte da produção até a aduana são fundamentais ao comércio exterior (MOREIRA, 2014).

Além disso, de acordo com o Ministério dos Transportes – MT (2015), apenas 12,9% das estradas no Brasil são pavimentadas e 79,5% são não pavimentadas, enquanto que os 7,6% restantes são estradas planejadas. Assim, o Brasil, com suas dimensões continentais, tem, na sua infraestrutura física, um gargalo logístico. Nesse caso, a infraestrutura de transportes impacta o desempenho do elo de transportes dentro da cadeia de suprimentos doméstica, sendo, assim, um entrave da infraestrutura *hard* do Brasil para o alcance de parte dos benefícios do programa OEA.

Portanto, investimentos em infraestrutura de transporte no país são necessários, mas não se estendem somente a rodovias. A problemática da matriz de transporte requer melhorias na estrutura portuária, em terminais, em ferrovias, em hidrovias e no setor aéreo. A qualidade da infraestrutura e da logística influencia criticamente o ambiente de negócios (KRIVONOS; DA PAIXÃO, 2015). Os gargalos operacionais fazem com que as empresas brasileiras tenham, na infraestrutura de transporte, um entrave para o fluxo rápido dos bens ou produtos dentro da cadeia de suprimentos nacional, o que encarece o bem antes mesmo de ser exportado.

Como ponto de reflexão, fica o debate em torno da adequada composição modal de transporte para o Brasil e do volume de investimentos que deve ser direcionado aos modais para que se possa facilitar as exportações e as importações. Uma pesquisa de Wanke e Hijjar (2009) mostrou que exportadores de carga a granel tendem a considerar o escoamento e o acesso aos portos como a dificuldade mais crítica, em relação aos exportadores de carga em contêineres. Nesse cenário, também é necessário salientar que, em relação à criticidade da operação portuária, exportadores do setor de insumos

industriais consideram a piora da qualidade de infraestrutura física (hard) do modal marítimo e da burocracia para a exportação como limitações na sua capacidade de produção (WANKE; HIJJAR, 2009). Diante disso, cabe entender como o país está posicionado em infraestrutura de transportes e logística em relação aos demais países.

2.2 CLASSIFICAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E DA LOGÍSTICA DO BRASIL: LIMITES AOS BENEFÍCIOS DO PROGRAMA OEA

A tabela 1 apresenta um resumo dos três importantes indicadores que podem servir de *proxy* para uma avaliação da infraestrutura, da logística e da competitividade do Brasil frente a outras economias do mundo. Nota-se que os *rankings*, mesmo com metodologias distintas, classificam a infraestrutura e a logística do Brasil em uma posição pouco atrativa.

Tabela 1: Ranking geral de infraestrutura e da logística do Brasil

Ano	LPI (<i>Logistic Performance Index</i>)			<i>Doing Business</i>		CGI		
	<i>Rank geral</i>	Infraestrutura	Competência logística	<i>Rank geral</i>	<i>Trading across borders</i>	<i>Rank geral</i>	Infraestrutura	Infraestrutura de Transporte
2007	61	49	49	121	n.d.		68	n.d.
2010	41	37	34	129	n.d.	56	74	67
2012	45	46	41	126	n.d.	53	64	79
2014	65	54	50	116	126	56	71	77

Fonte: Banco Mundial e Fórum Econômico Mundial. Elaboração dos autores.

Os indicadores utilizados na avaliação contextual foram 1) *Logistic Performance Index* (LPI); 2) *Doing Business* (DB); e 3) *Global Competitiveness Index* (GCI). Tanto o LPI quanto o DB são elaborados pelo Banco Mundial. Como o próprio nome indica, o LPI visa medir o desempenho logístico dos países, utilizando-se para isso de um questionário qualitativo e quantitativo enviado a cerca de 1.000 operadores logísticos. O DB, por sua vez, objetiva avaliar a facilidade em se fazer negócios em diferentes países. Para isso, são avaliadas 11 áreas de regulação de negócios por intermédio de várias rodadas de interação com especialistas tanto do setor privado quanto do público. Por fim, o *Global Competitiveness Index* (GCI) é elaborado pelo *World Economic Forum* (WEF) e consiste na avaliação dos chamados 12 pilares da competitividade por meio de diversas estatísticas nacionais (por exemplo: produto interno bruto – PIB, expectativa de vida, educação etc.) e de questionários enviados a empresários.

São duas as principais conclusões que se pode obter a partir da observação da tabela 1. Em primeiro lugar, levando em consideração o número total de países avaliados por esses indicadores (160 países avaliados pelo LPI, 189 pelo DB e 144 pelo GCI), nota-se uma lacuna do Brasil em relação ao mundo no que diz respeito aos fatores

ambientais, principalmente fatores relacionados à infraestrutura *hard*. Em segundo lugar, observou-se que o Brasil não apresentou melhoria significativa em nenhum desses índices desde 2007.

Apesar de a metodologia e os indicadores do DB focarem especialmente nas pequenas e médias empresas domésticas e não em grandes empresas multinacionais, não tem, portanto, como objetivo servir de *proxy* para maiores investimentos estrangeiros. O fato é que muitos usuários do DB, especialmente entre os formuladores de políticas e no setor privado, têm associado um melhor desempenho no DB a maiores investimento estrangeiros diretos (IED). Isso se deve ao fato de que o DB tem servido como uma sinalização aos investidores estrangeiros da qualidade em geral do ambiente de negócios, visto que muitas leis se aplicariam tanto a eles quanto às pequenas e médias empresas domésticas. Devido à grande importância dada pelos governos em atrair IED, o *World Bank* (2012) objetivou analisar empiricamente essa percepção e mostrou que, de fato, existia uma correlação entre IED mais elevados e uma melhor avaliação no DB. Adicionalmente, os resultados sugeriram que uma diferença de 1% na qualidade regulatória dos países, medida pela distância da fronteira regulatória do DB, está associada com uma diferença de USD 250 – 500 milhões de (IED). Apesar da correlação e da associação não representarem causalidade, os resultados mostram que, em geral, um país que promove um bom ambiente regulatório para suas empresas domésticas também o promove para as empresas estrangeiras.

Dada a classificação pouco positiva da logística e da infraestrutura brasileira em *rankings* internacionais, nota-se que a implementação de OEA no Brasil enfrenta desafios. Os esforços realizados por uma empresa em seus processos internos podem não representar verdadeiros ganhos estratégicos, uma vez que a competição moderna requer eficiência nos elos da cadeia de suprimentos. Portanto, o desafio de implementação do Programa OEA no Brasil envolve tanto iniciativas do governo quanto das empresas, em nível microeconômico. Nesse sentido, a próxima seção analisa o Programa OEA dentro da lógica da competitividade das firmas.

3 PROGRAMA OEA E COMPETITIVIDADE

O objetivo desta seção é discutir a atratividade do Programa OEA para seus usuários. Indagou-se como os benefícios do programa, apresentados na seção anterior, poderiam resultar em ganhos de competitividade para seus usuários.

Para responder a essa questão, recorreu-se à pesquisa elaborada por Williams e Wood (2015). Segundo os autores, decisões complexas em situações de incerteza

e ambiguidade necessitariam de uma forma sistemática de análise para tomada de decisões. Para que os gestores pudessem organizar informações e tomar decisões sobre riscos e oportunidades em contextos instáveis, seria importante que eles considerassem três determinantes: 1) análise do ambiente ao qual a oportunidade se insere; 2) análise do potencial da oportunidade para as empresas; e 3) características do indivíduo na tomada de decisões (WILLIAMS; WOOD, 2015). Recorreu-se neste estudo apenas aos determinantes (1) e (2), uma vez que eles tratavam de fatores ambientais e da firma, ambos compatíveis com o escopo deste estudo. Por outro lado, o determinante (3), por direcionar o debate para os fatores do indivíduo, não foi aprofundado neste estudo.

3.1 IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE AMBIENTAL NA TOMADA DE DECISÕES

De acordo com Zoogah, Peng e Woldu (2015), a análise do ambiente seria importante na avaliação de oportunidades porque permitiria ao empresário fazer relações entre fatos relevantes contextuais, eventos ou pontos de vistas que tornariam possível formar uma opinião a respeito de determinado objeto estudado. Narula e Santangelo (2012) analisam que a essência do comportamento de uma firma multinacional refletiria a interação entre os determinantes de localização do país onde as firmas atuariam (economia, política, cultura, legislação, tamanho de mercado, infraestrutura, disponibilidade de capital, educação) e os determinantes de competitividade das firmas (recursos e competências).

O contexto brasileiro atual contemplaria algumas fragilidades ambientais que podem reduzir o potencial competitivo das firmas domésticas. Conforme observado na tabela 1, *rankings* globais como o *Logistic Performance Index*, *Doing Business* e *Global Competitiveness Index*, que medem a competitividade de centenas de países, apontam para deficiências estruturais no Brasil que podem ter influência negativa na competitividade das firmas locais.

Uma vez compreendido que o contexto ao qual a oportunidade se insere é um parâmetro importante para avaliação de sua atratividade (WILLIAMS; WOOD, 2015), as fragilidades do ambiente brasileiro influenciariam negativamente na percepção de atratividade do Programa OEA para as empresas. Especificamente, na percepção dos empresários, os benefícios oferecidos pelo programa teriam pouca efetividade para suas empresas em função de deficiências estruturais locais, como burocracia e infraestrutura, que resultariam em altos custos transacionais, diluindo os benefícios oferecidos pelo programa.

Teng et al. (2014) confirmam que ambientes mais estáveis, em termos econômicos, sociais e políticos, como o contexto de economias desenvolvidas, reuniriam melhores condições para que as firmas atingissem a efetividade e a competitividade, sendo portanto ambientes mais propícios para implantação de programas de facilitação comercial.

3.2 FACILITAÇÃO COMERCIAL E COMPETITIVIDADE DAS FIRMAS

Esta seção altera o foco da discussão do ambiente externo para a firma. Do ponto de vista do ambiente externo, este estudo apontou restrições em termos de indicadores logísticos e de infraestrutura de transporte. Do ponto de vista da firma, o objetivo é compreender como a implementação do Programa OEA poderia resultar em ganhos de competitividade para as firmas. Para isso, recorreu-se à literatura para melhor compreender o conceito de competitividade, a fim de aplicá-lo à realidade do Programa OEA brasileiro.

Williams e Wood (2015) defenderam que uma oportunidade traria benefícios para uma empresa se essa oportunidade fosse capaz de gerar processos e/ou produtos difíceis de serem replicados pelos concorrentes no curto e médio prazo. Daí a importância da “raridade” e da “novidade”, defendida pelos autores, como determinantes na atratividade de uma oportunidade, uma vez que confeririam possibilidades de vantagens competitivas para as firmas em seus mercados de atuação.

Por sua vez, Kaya e Erden (2008, p. 763) contribuem com o debate sobre competitividade da firma, definindo competitividade como determinante estratégico que faz com que a firma opere em determinado ambiente com desempenhos diferenciados de seus concorrentes. Os autores argumentaram que as vantagens competitivas poderiam se enquadrar em quatro categorias: 1) vantagens relacionadas à operação (isto é, experiência internacional, *know how* tecnológico); 2) vantagens relacionadas ao produto (qualidade e diferenciação); 3) vantagens relacionadas ao mercado (compromisso das firmas com atividades internacionais; habilidade de adaptação a mercados diferenciados; acesso à rede de networks); e 4) vantagens de gestão (política de preços competitivos; velocidade de resposta à demanda dos consumidores; habilidade de aplicar práticas de gestão efetivas; experiência internacional dos tomadores de decisões).

Já Narula e Santangelo (2012) defenderam que cada firma teria um portfólio específico de vantagens de propriedade e a competitividade da firma estaria associada ao quão forte ou fraca seriam essas vantagens de propriedade. Segundo os autores, existem dois tipos primários de vantagens de propriedade: 1) vantagens associadas aos ativos da firma, tais como equipamentos, propriedade intelectual ou acesso privilegiado a recursos tangíveis e intangíveis. Tais ativos incluem conhecimento de como e onde os recursos podem ser acessados em determinada localização, dos custos de aquisição de tais recursos em relação a outras localizações; 2) a segunda classe de vantagens é denominada vantagens transacionais, que derivam do conhecimento de criar hierarquias internas eficientes dentro das fronteiras da firma, além da habilidade em explorar eficientemente mercados externos.

Adicionalmente, Carnabuci e Diószegi (2015) utilizaram conceitos abordados anteriormente para contribuir com o debate sobre competitividade das firmas. De acordo com os autores, o fato de a firma pertencer a uma network influenciaria

diretamente na sua habilidade de inovar. Segundo os autores, a troca contínua de informações com parceiros, fornecedores e clientes permitiria que a firma se tornasse mais propensa a combinar informações diversas e aparentemente não relacionadas. Isto resultaria na concepção de novas abordagens e soluções criativas. Firms que operam nesse contexto estariam expostas a diversas culturas, valores e visões de negócio que dificilmente seriam acessadas por firmas que estão fora do network, gerando um ambiente com informações assimétricas entre as empresas.

Já Sui e Baum (2014) estudaram quais determinantes seriam relevantes para a sustentabilidade das exportações de firmas com pouca experiência internacional. Segundo os autores, o tamanho da firma, a produtividade, a capacidade de inovação e a estratégia de internacionalização seriam fatores-chave para o sucesso das estratégias de exportações de firmas no longo prazo.

A tabela 2 apresenta uma síntese dos conceitos de competitividade da firma apresentados pelos autores consultados. Adicionalmente, o quadro 1 apresenta uma relação entre os conceitos de competitividade analisados e os benefícios da adesão ao Programa OEA. Propõe-se, com essa relação, apresentar como a participação no programa poderia contribuir para a competitividade da firma. No entanto ressalta-se novamente que a relação apresentada na tabela 2 é diretamente afetada pelo contexto do país em que as firmas se inserem.

Quadro 1: Síntese dos resultados/discussões das contribuições teóricas sobre determinantes de competitividade das firmas e do OEA

Autor	Conceito competitividade	Relação com OEA
Kaya e Erden (2008)	As vantagens competitivas podem se enquadrar em quatro categorias: 1) vantagens relacionadas à operação, 2) vantagens relacionadas ao produto, 3) vantagens relacionadas ao mercado e 4) vantagens de gestão.	1) Vantagens na operação: redução no percentual de cargas selecionadas para inspeção física; agilidade e segurança. 2) Vantagens no produto: aumento do nível de segurança; 3) Vantagens no mercado: melhora da reputação da empresa. 4) Vantagens na gestão: melhor comunicação entre operadores OEA e aduanas. Promover comércio internacional, melhorar a utilização de ativos, facilidades administrativas, vantagens fronteiriças mediante acordos de reconhecimento mútuo.
Narula e Santangelo (2012)	A competitividade da firma está associada ao quão forte ou fraco são suas vantagens de propriedade. Existem dois tipos de vantagens de propriedade: 1) vantagens associadas à posse de ativos e 2) vantagens transacionais.	1) Vantagens na posse de ativos: acesso à tecnologia e sistemas integrados, acesso à base de dados. 2) Vantagens transacionais: acesso a processos menos previsíveis de auditoria, inclusão em rede de empresas internacionais certificadas, tratamento prioritário nas aduanas.

Bass e Chakrabarty (2014) e Choudhury e Khanna (2014)	Firmas com mais recursos têm mais poder e menos dependência sobre seus parceiros e concorrentes. Já firmas com poucos recursos têm pouco poder e são mais dependentes de seus parceiros e concorrentes.	As firmas certificadas dispõem de redução no percentual de cargas selecionadas para inspeção física, do despacho antecipado, da prioridade de atendimento e de medidas de simplificação no trânsito aduaneiro. Empresas de transporte certificadas que dispõem de uma gama de veículos podem alocar o recurso mais apropriado ao tipo de carga transacionada, provendo maior segurança no transporte.
Sui e Baum (2014)	O tamanho da firma, a produtividade, a capacidade de inovação e a estratégia de internacionalização são fatores-chave para o sucesso das estratégias de exportações das firmas com pouca experiência internacional no longo prazo.	1) Tamanho da firma: inclusão em rede global. 2) Capacidade de inovação: acesso a tecnologias e base de dados de parceiros. 3) Produtividade: redução de custos, agilização de processos. 4) Estratégias de internacionalização: acesso a cadeias seguras tendem a estimular a internacionalização.
Carnabuci e Diószegi (2015)	A troca contínua de informações com parceiros, fornecedores, clientes e governos permite que a firma se torne mais propensa a combinar informações diversas e aparentemente não relacionadas, resultando na concepção de novas abordagens e soluções criativas.	Firmas certificadas estão inseridas em uma rede global que contém intervenientes pertencentes a diversos elos da cadeia produtiva das empresas, o que possibilita a execução de parcerias e troca de conhecimentos sobre possibilidades de negócios e expansão para novos mercados. Diante das adversidades da infraestrutura de transportes nacional, a certificação OEA pode ajudar a contorná-las mediante negociações sobre o fluxo da carga com os parceiros OEA no Brasil.
Williams e Wood (2015)	A competitividade das firmas estaria associada à posse de recursos raros e inovadores que dificultariam a replicação de produtos e processos pelos concorrentes.	Recursos inovadores e OEA estariam relacionados pelo acesso que as empresas certificadas teriam a vantagens de facilitação, tecnologias e bases de dados.

Fonte: elaboração do autor.

A partir do quadro 1, uma empresa brasileira poderia vislumbrar o alcance de vantagens competitivas com a utilização do Programa OEA. Como exemplo, em relação à categoria operação, à medida que o Programa OEA segue um padrão internacional de processos operativos que privilegia a empresa certificada com a redução do tempo de processamento da carga nas aduanas e o tratamento prioritário, os benefícios do Programa OEA poderiam desencadear um série de outras vantagens. No entanto esta pesquisa mostrou que, para alcançar vantagens competitivas, operadores econômicos necessitam superar os obstáculos impostos pela infraestrutura nacional de transportes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa constatou que a facilitação de comércio, por meio da agilidade dos bens na cadeia de suprimentos, com alto nível de segurança, pode constituir um diferencial estratégico do Programa OEA, desde que as empresas superem as condições de infraestrutura física do Brasil. Muito embora grandes investimentos em projetos de infraestrutura física para melhorar a qualidade da infraestrutura não necessariamente levam a custos de transportes mais baixos (PORTUGAL-PEREZ; WILSON, 2012), há que se estruturar um plano integrado de desenvolvimento da infraestrutura de transportes para aumentar a segurança viária e proporcionar uma matriz de transporte de qualidade ao escoamento de bens e produtos.

Assim, a melhoria da logística nacional pode contribuir para a qualidade do comércio entre o Brasil e outros países. O investimento na matriz de transportes do Brasil, além de possibilitar o aumento do volume e a diversificação das exportações, pode também distribuir os benefícios do comércio exterior de um modo mais uniforme no território (MOREIRA, 2014). Para tanto, a boa gestão em investimentos relacionados a melhorias em infraestrutura física do país é relevante para a implementação do programa OEA.

Como foi apontado nesta pesquisa, mesmo que os controles aduaneiros sejam eficientes no Brasil, a atual deficiência na infraestrutura física e a falta de segurança na cadeia de suprimentos podem ser entraves para a consolidação do Programa OEA no país. De fato, o Programa OEA não resolve os problemas de inserção do Brasil no comércio internacional, mas contribui para a competitividade empresarial como determinante estratégico que faz com que a firma opere em determinado ambiente com desempenhos diferenciados de seus concorrentes.

Entre as limitações desta pesquisa está a abordagem mais ampla dos modais de transporte e sua influência no *ranking* de infraestrutura do país. Além disso, a abordagem do tema de competitividade empresarial foi bastante específica nesta pesquisa. Futuras pesquisas podem incluir tanto a realização de entrevistas com os agentes econômicos que implementaram as fases do Programa OEA no Brasil quanto uma abordagem mais ampla do tema competitividade.

REFERÊNCIAS

- BASS, A. E.; CHAKRABARTY, S. Resource security: Competition for global resources, strategic intent, and governments as owners. *Journal of International Business Studies*, v. 45, n. 8, p. 961-979, 2014.
- CARNABUCI, G.; DIÓSZEGI, B. Social Networks, Cognitive Style, and Innovative Performance: a contingency perspective. *Academy of Management Journal*, v. 58, n. 3, p. 881-905, 2015.
- CHOUDHURY, Prithwiraj; KHANNA, Tarun. Toward Resource Independence — Why State-Owned Entities Become Multinationals: An Empirical Study of India's Public R&D Laboratories. In CUERVO-CAZURRA, Alvaro et al (Org.). Governments as Owners: Globalizing State-Owned Enterprises. *Journal of International Business Studies*, Special Issue, v. 45, n. 8, p. 943 - 960, Oct./Nov. 2014.
- DEN BUTTER, F.; LIU, J.; TAN, Y. Using IT to engender trust in government-to-business relationships: The Authorized Economic Operator (AEO) as an example. *Government Information Quarterly*, v. 29, p. 261-274, 2012.
- HYMER, Stephen H. *The International Operation of National Firms: a Study of Direct Foreign Investments*. EUA: McGill University, 1960.
- ITC. *WTO Trade Facilitation Agreement: a Business Guide for Developing Countries*. Technical Paper. 2013.
- KAYA, H.; ERDEN, D. Firm-Specific Capabilities and Foreign Direct Investments Activities of Turkish Manufacturing Firms: an empirical study. *Journal of Management Development*, v. 27, n. 7, p. 761-777, 2008.
- KRIVONOS, E.; DA PAIXÃO, R. Trade Policy and Food Security in Latin America - Lessons learned from policy responses to high food prices. In: GILLSON, I.; FOUAD, A. (Org.). *Trade Policy and Food Security: Improving access to food in developing countries in the wake of high world prices*. [S.l.]: World Bank Group. 2015.
- MACHADO, L. H. T. M. et al. Facilitação comercial e o Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado: antecedentes e sugestões de melhorias. *Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 1, n. 15, dez. 2015 (no prelo).
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. *Transporte Rodoviário*. 2015. Disponível em: < <http://www.transportes.gov.br/transporte-rodoviario-relevancia.html> >. Acesso em: 13 out. 2015.
- MOREIRA, M. M. O óbvio ignorado: custos internos de transporte e a geografia das exportações no Brasil. In: PINHEIRO, A. C.; FRISCHTAK, C. R. (Org.). *Gargalos e soluções na infraestrutura de transportes*. [S.l.]: Editora FGV, 2014.

MORINI, C.; LEOCE, G. *Logística internacional segura: Operador Econômico Autorizado (OEA) e a gestão de fronteiras no século XXI*. São Paulo: Atlas, 2011.

MORINI, C. et al. A Linha Azul no Brasil: diagnóstico e desafios. *Caderno de Finanças Públicas*, Brasília, n. 13, dez. 2013.

NARULA, R.; SANTANGELO, G. D. Location and Collocation Advantages in international Innovation. *Multinational Business Review*, Emerald Group Publishing Limited, v. 20, n. 1, p. 6-25, 2012.

PEREIRA, L. B. O Plano Nacional de Exportações 2015-2018: um estudo de mercados. *Conjuntura Econômica*, v. 69, n. 7, p. 62-65, 2015.

PORTUGAL-PEREZ, Alberto; WILSON, John S. Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure. *World Development*, v. 40, n. 7, p.1295-1307, 2012.

PUPO, f. Brasil e EUA assinam acordo aduaneiro para agilizar comércio. *Valor Econômico*, 29 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4113662/brasil-e-eua-assinam-acordo-aduaneiro-para-agilizar-comercio>>. Acesso em: 7 set. 2015.

RFB. *Folheto Informativo OEA*. 2014. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/publico/Aduana/OEA/Folheto_Informativo_OEA.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2015.

_____. *Instrução Normativa 1521: Programa Brasileiro de Operador Econômico Autorizado*. 2014. Disponível em <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idato=59000visao=original>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

_____. *Operador Econômico Autorizado*. 2015. Disponível em <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/importacao-e-exportacao/operador-economico-autorizado/operadores-economicos-autorizados>>. Acesso em: 1º set. 2015.

SCHRAMM, H. Who benefits most from AEO certification: An Austrian Perspective. *World Customs Journal*, v. 9, n. 1, p. 59-68, 2015.

SUI, S.; BAUM, M. Internationalization Strategy, firm resources and the survival of SMEs in the export market. *Journal of International Business Studies*, v. 45, n. 7, p. 821-841, 2014.

TENG, L. Y. P. et al. Firms' FDI ownership: The influence of government ownership and legislative connections. *Journal of International Business Studies*, v. 45, n. 8, p. 1029-1043, 2014.

USAID. *A comprehensive approach to trade facilitation and capacity building: connecting developing countries to supply chains*. 2nd Edition. 2015. Disponível em: <<http://usaidprojectstarter.org/sites/default/files/resources/pdfs/A%20Comprehensive%20Approach%20to%20Trade%20Facilitation%20and%20Capacity%20Building.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2015.

_____. Authorized Economic Operator Programs. *Customs Organization Handbook*. 2010. Disponível em: <<http://egateg.usaid.gov/sites/default/files/AEO%20Programs%20Handbook.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2015.

VALLÉE, F.; DIRCKSEN, M. Extended logistical factors for success in international trade. *World Customs Journal*, v. 5, n. 2, p.77-93, 2011.

WANKE, P. F.; HIJJAR, M. F. Exportadores brasileiros: estudo exploratório das percepções sobre a qualidade da infraestrutura logística. *Produção*, v. 19, n. 1, p. 143-162, 2009.

WIDDOWSON, D. et al. Review of accredited operator schemes: an Australian Study. *World Customs Journal*, v. 8, n. 1, p. 17-34, Mar. 2014.

WILLIAMS, David W.; WOOD, Matthews S. Rule-Based Reasoning for Understanding Opportunity Evaluation. *Academy of Management Perspectives*, v. 29, n. 2, p. 218-236, 2015.

WORLD BANK. *Doing Business in 2013: Does Doing Business matter for foreign direct investment?* Washington, DC, World Bank Group, 2012. Disponível em <<http://www.doingbusiness.org/reports/thematic-reports/does-doing-business-matter-for-foreign-direct-investment>>. Acesso em: 30 set. 2015.

WCO. *Compendium of Authorized Economic Operators Programmes*. 2014. Disponível em: <<http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/~media/B8FC2D23BE5E44759579D9E780B176AC.ashx>>. Acesso em: 5 set. 2015.

_____. *Safe: framework of standards to secure and facilitate global trade*. 2015. Disponível em <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx>. Acesso em: 3 set. 2015.

ZOOGAH, D. B.; PENG, M. W.; WOLDU, H. Institutions, Resources, and Organizational Effectiveness in Africa. *The Academy of Management Perspectives*, v. 20, n. 1, p. 7-31, 2015.

Reflexões sobre as novas outorgas no setor ferroviário no Brasil¹

Carlos Eduardo Vêras Neves

Especialista em Regulação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Danilo Vieira Vilela

Professor universitário e advogado.

Resumo

O propósito desse artigo é analisar o impasse atualmente existente relacionado ao modelo que as novas outorgas do setor ferroviário no Brasil devem seguir. Assim, com base na análise da bibliografia especializada, em cotejo com dados disponibilizados por entes públicos e privados atuantes no setor, e tendo como marco jurídico o Processo nº 031.086/2013-6 do Tribunal de Contas da União, parte-se de uma compreensão da relevância do modal ferroviário para o desenvolvimento e aprimoramento logístico do país, demonstrando como, no decorrer da história nacional, os investimentos em ferrovias relacionam-se, em regra, a ciclos econômicos, sobretudo vinculados à substituição das importações e à valorização das commodities na economia nacional. A seguir, são analisados os modelos de regulação adotados recentemente no país. Assim, ao se contraporem o modelo vertical adotado nos anos 1990 e o modelo horizontal recentemente proposto, conclui-se que este último, apesar de vantagens que possa trazer, depende de elevados investimentos estatais iniciais através da Valec, o que, em período de crise como o atual, gera insegurança e incerteza tanto de investidores privados quanto do setor público. Assim, ainda que o novo modelo não possa ser levado adiante, sobretudo por questões orçamentárias, o Estado não pode deixar de investir ele mesmo, ou por outorga a particulares, na integração, atualização e aperfeiçoamento da malha ferroviária nacional, como pressuposto indispensável para oferecer, à produção nacional, condições de competir, efetivamente, no cenário econômico global.

Palavras-chave

Concessões. Sistema ferroviário. Regulação. Infraestrutura.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the currently existing deadlock related to the model should follow the new grants the railway sector in Brazil. Thus, from the analysis of the relevant literature, in comparison with data made available by public and private entities operating in the sector, and with the legal framework Decision No. 031 086 / 2013-6 of the Federal Audit Court, one starts with an understanding of the importance of railways for the development and logistic improvement of the country, demonstrating how, in the course of national history, investments in railways are related in rule, economic cycles, especially linked to the substitution of imports and the appreciation of commodities in the national economy. Then analyzes the models of regulation recently adopted in the country. Thus, to counteract vertical model adopted in the nineties and the recently proposed horizontal model, it is concluded that the latter, despite the advantages they can bring depends high initial state investment by Valec, which in period crisis like the current one, creates uncertainty and uncertainty, both private investors and the public sector. Thus, although the new model can not be carried forward, particularly for budgetary matters, the state can not stop investing himself, or through grants to individuals, integration, updating and improvement of the national rail network as an indispensable prerequisite for offer to domestic production, able to compete effectively in the global economic scenario.

Keywords

Concessions. Rail system. Regulation. Infrastructure.

INTRODUÇÃO

O presente artigo parte de uma análise da relevância do sistema ferroviário como elemento essencial para o desenvolvimento nacional. Apresenta-se, dessa forma, a grande dependência da matriz de transportes brasileira para com o modal rodoviário, que, por ser mais caro e menos eficiente sob determinadas circunstâncias, gera problemas na logística nacional,

¹ Trabalho apresentado como resultado dos estudos do Grupo de Regulação de Mercados e Políticas Setoriais do Programa de Pesquisas em Finanças Públicas da Escola de Administração Fazendária (Esaf), sob orientação do prof. Dr. Marco Antônio Ribeiro Tura.

o que prejudica o escoamento da produção e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico nacional.

Dessa forma, em um primeiro momento, procura-se comparar o sistema ferroviário brasileiro com o de outros países, sobretudo aqueles cujo modelo de desenvolvimento no setor o Brasil busca alcançar. Assim, observa-se que, apesar do atraso do sistema ferroviário brasileiro, parece ser notório o reconhecimento, até mesmo por parte da Administração Pública federal, da necessidade de se investir maciçamente no setor, conforme se depreende da análise de gráficos que evidenciam projetos de investimento a médio e a longo prazos no setor.

A seguir, apontamentos sobre a evolução do sistema ferroviário brasileiro demonstram que a instabilidade dos investimentos no setor e a falta de planejamento de longo prazo fizeram com que o aprimoramento da malha ferroviária brasileira acompanhasse os ciclos econômicos agroexportadores do que resulta uma incipiente rede entre portos e áreas produtoras de *commodities*, sem que se possa falar em uma verdadeira rede ferroviária nacional.

Observada a inadequação da malha ferroviária às necessidades do país, analisa-se o aspecto da regulação, de forma a se demonstrar que também as incertezas jurídicas e a instabilidade econômica são fatores determinantes no insucesso de políticas que, tanto no passado quanto no presente, tentaram impulsionar o setor ferroviário no Brasil.

Nesse sentido, faz-se um contraponto entre o modelo vertical, tradicionalmente adotado, e o modelo horizontal, conforme proposta constante no Programa de Investimentos em Logística (PIL/2012), vinculado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC).

Evidencia-se, assim, que, se o primeiro modelo (vertical) em que o monopólio da linha por uma única empresa causa problemas relacionados ao compartilhamento e à integração da rede, o segundo, por sua vez, sobretudo em razão do papel conferido à Valec, gera insegurança ante a falta de garantias quanto aos investimentos de longo prazo exigidos.

Busca-se, assim, discutir a relevância do sistema ferroviário para o desenvolvimento econômico nacional e compreender de que modo a adequada regulação do setor, associada à conjuntura econômica, é imprescindível para que o Brasil possa, finalmente, tornar o modal ferroviário uma alternativa que permita à produção nacional tornar-se mais competitiva no cenário internacional, de forma a trazer benefícios econômicos e sociais.

Para tanto, são utilizados dados extraídos de estudos realizados por órgãos governamentais, como o Ministério dos Transportes e a Agência Nacional de Transportes Terrestres, além da Confederação Nacional do Transporte, instância máxima de representação privada do setor no país. Na análise do marco regulatório,

parte-se de um estudo bibliográfico da doutrina especializada, tendo ainda, como parâmetro o Acórdão nº 3.697/2013-TCU-Plenário, constante do Acórdão no Processo nº 031.086/2013-6 do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013) que, em razão de sua complexidade e da forma pormenorizada pela qual foram debatidos pontos relevantes sobre o tema, pode ser considerado um *leading case* na compreensão do novo marco regulatório proposto no PIL/2012.

Ao final, restará demonstrado como o modelo horizontal, com a decisiva atuação da Valec, além das controvérsias jurídicas despertadas, não se apresenta razoável em razão da atual conjuntura econômica global, com grave repercussão interna, cabendo à Administração Pública federal reavaliar o marco regulatório proposto ou simplesmente retornar ao modelo tradicional vertical ainda que, para tanto, tenha que atuar de forma mais decisiva visando garantir um efetivo compartilhamento da rede.

1 SISTEMA FERROVIÁRIO COMO INDUTOR DO DESENVOLVIMENTO

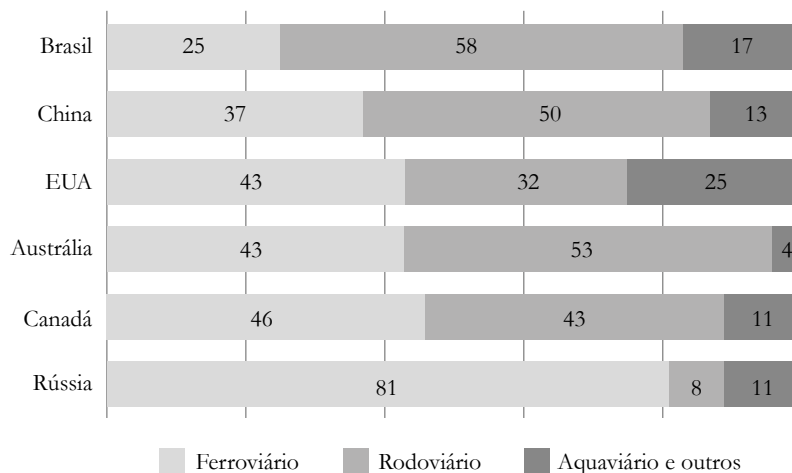
A percepção das ferrovias como indutoras do crescimento pela redução do custo de transporte esteve presente em diversos trabalhos realizados no exterior, dos quais dois são de maior destaque. O primeiro (FOGEL, 1964) estima que, na ausência da infraestrutura ferroviária, o produto interno bruto (PIB) dos Estados Unidos teria um valor de 10% a 20% inferior ao apresentado no final da década de 1960. Em um estudo anterior para o Japão (MORISUGI; HAYASHIYAMA, 1997), verificou-se também uma forte contribuição da provisão da infraestrutura ferroviária para o crescimento do PIB daquele país no período de 1875 até 1940.

Com a expansão das operações de transporte, é de se esperar que o próprio serviço de transporte ferroviário experimente retornos crescentes de escala. No entanto, o nível e até mesmo a existência de retornos de escala no setor dependerão da extensão da malha, da abrangência das operações e do grau de substituição no transporte de cargas e passageiros com outros modais de transporte (MCCARTHY, 2001).

Porém, na contramão do raciocínio até então exposto, a matriz de transporte brasileira demonstra um desequilíbrio entre os diversos modos de transportes e, acima de tudo, apresenta um alto grau de dependência da modalidade de transporte rodoviário.

Apenas para efeito de comparação, o gráfico a seguir ilustra a matriz de transportes brasileira comparada com outros países de dimensões semelhantes.

Gráfico 1: Matriz ferroviária brasileira comparada com outros países

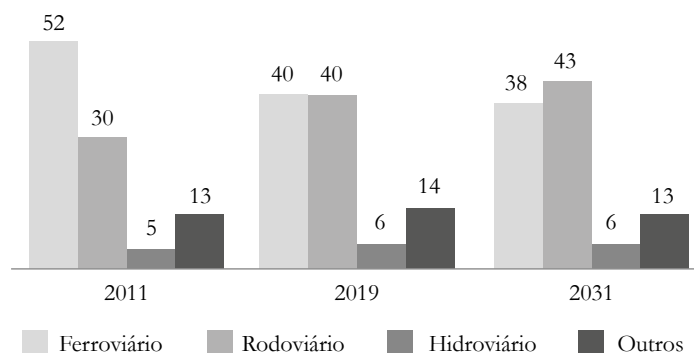


Fonte: Brasil, Ministério dos Transportes (2011).

Analisando o gráfico anterior, é possível verificar que a participação percentual do modo ferroviário na matriz de carga é expressiva em países como EUA, Austrália, Canadá e Rússia. No Brasil, país que apresenta dimensões similares, a participação do transporte ferroviário é pouco significativa.

O gráfico 2, a seguir, ilustra a projeção do Ministério dos Transportes (MT) em relação à perspectiva de evolução da matriz de transportes de carga brasileira nos próximos anos.

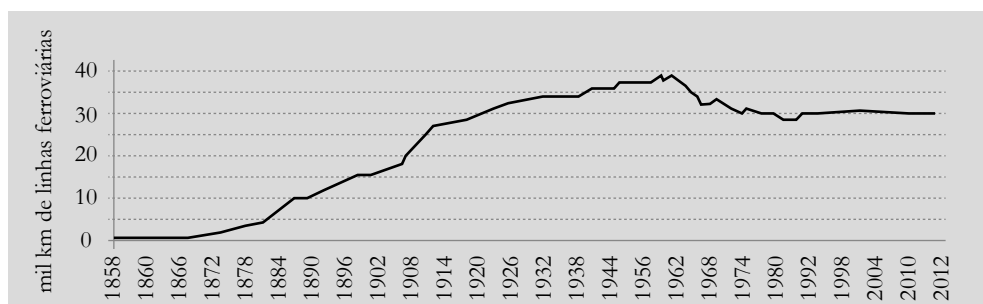
Gráfico 2: Perspectiva de evolução da matriz de transportes no Brasil



Fonte: Brasil, Ministério dos Transportes (2011).

Entre os gráficos 1 e 2, a diferença na informação quanto à participação do modo ferroviário no ano de 2011 provavelmente decorre de diferenças metodológicas. Alguns estudos do MT apresentam 25%, enquanto outros informam 30%.

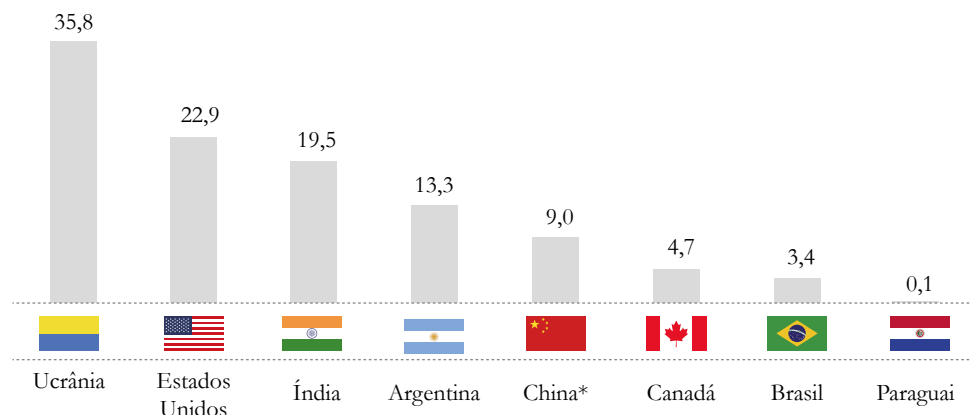
Gráfico 3: Evolução da extensão da malha ferroviária brasileira



Fonte: CNT (2013).

Observando-se o gráfico anterior, verifica-se que a malha ferroviária brasileira alcançou, em 2012, 30 mil km de extensão, incluindo trens urbanos de passageiros. Porém, constata-se que o valor é inferior ao pico observado no início da década de 1960, quando a quilometragem total das ferrovias chegou a 38 mil km.

Para se ter uma base de comparação, a densidade da infraestrutura da malha ferroviária brasileira, ou seja, a relação entre a extensão da malha e a área do país, é de apenas 3,4 km de linhas férreas para cada mil km² de território, contra 35,8 km na Ucrânia, uma diferença de mais de dez vezes, conforme mostra o gráfico 4 (CNT, 2011).

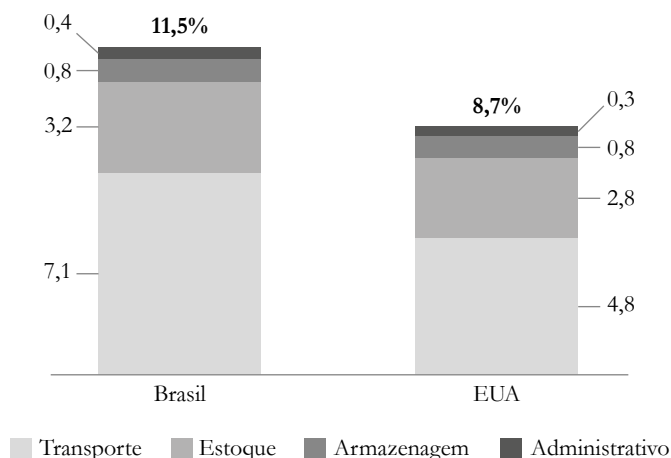
Gráfico 4: Densidade da infraestrutura ferroviária

Fonte: CNT (2014).

Outra característica a ser considerada nesse tipo de comparação é a velocidade média de operação dos trens brasileiros. Segundo dados da Confederação Nacional dos Transportes (CNT, 2011), a velocidade média do transporte ferroviário é baixa, em torno de 25 km/h, o que restringe a sua capacidade e eleva os custos de operação. Um dos fatores que restringem a velocidade é a existência de gargalos físicos. Uma pesquisa recente desenvolvida pela CNT apontou a existência de mais de 355 invasões de faixa de domínio. Outro entrave identificado pela pesquisa foi o excesso de passagens de nível, que, além de reduzirem a agilidade do serviço, elevam o risco de acidentes (CNT, 2013).

No que tange à competitividade da produção nacional, observa-se que o custo logístico brasileiro é significativamente superior ao de países desenvolvidos. O gráfico a seguir ilustra a comparação dos custos logísticos brasileiros com os norte-americanos. Observa-se ainda que nos custos logísticos são englobados os custos de transporte, estoque, armazenagem e administrativo.

Gráfico 5: Comparação dos custos logísticos Brasil versus EUA

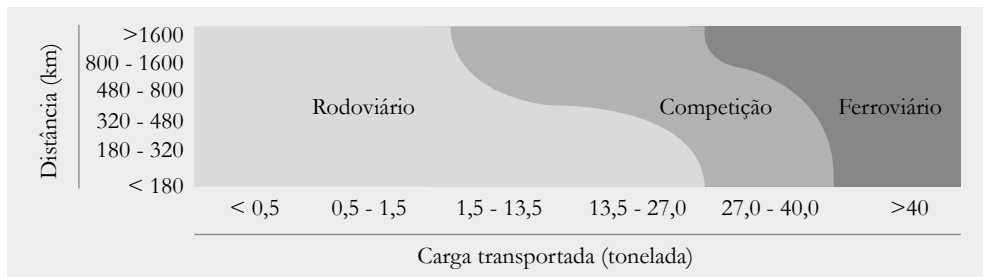


Fonte: Instituto Ilos (2013).

Uma maior participação do modal ferroviário poderia melhorar a eficiência logística brasileira, uma vez que é indicado para o transporte de grandes volumes de carga e de longa distância. Também é seguro, econômico e pouco poluente, além de utilizar o biodiesel como combustível. Diante das características geográficas e econômicas do Brasil, que exigem um transporte por longas distâncias e para grande produção de *commodities* (produtos de baixo valor agregado e considerado volume), esse modo de transporte pode ser amplamente explorado, tendo assim oportunidade para desempenhar importante papel na economia nacional (CNT, 2011).

No entanto é comum que caminhões cruzem o país transportando cargas de baixo valor agregado. O gráfico 6, a seguir, mostra qual modo, rodoviário ou ferroviário, é mais vantajoso (apresenta menor custo), de acordo com a distância percorrida e o peso da carga transportada. É possível perceber que, quanto menor a distância e a tonelagem da carga, mais vantajoso é o modal rodoviário.

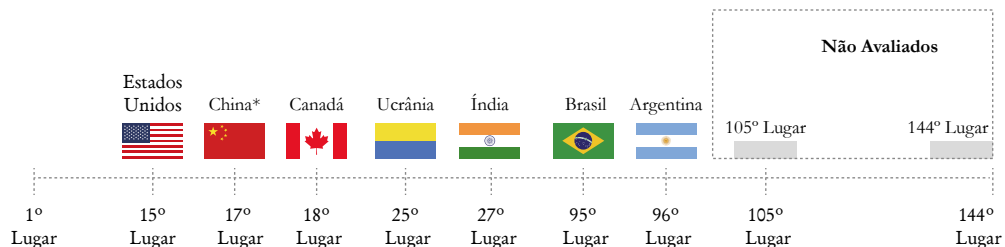
Gráfico 6: Comparação entre os custos do modal rodoviário e do ferroviário



Fonte: CNT (2013).

A infraestrutura ferroviária disponível, além de pouco densa, apresenta problemas de qualidade. Com base nas informações do relatório do Fórum Econômico Mundial de 2014/15 (WEF, 2015) que avalia a qualidade da infraestrutura disponível para esse modal, o Brasil ficou atrás de seus principais concorrentes mundiais (95º lugar de 144) na exportação de soja e milho, à frente apenas da Argentina (gráfico 7).

Gráfico 7: Qualidade da infraestrutura ferroviária



Fonte: CNT (2014).

A infraestrutura ferroviária do Brasil é considerada pouco adequada às necessidades da economia nacional em virtude dos problemas de traçado e de bitola herdados da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e de gargalos operacionais, institucionais e regulatórios existentes, conforme apontado em estudos e pesquisas desenvolvidos pela CNT, a exemplo das invasões nas faixas de domínio, das passagens em nível críticas e dos conflitos do tráfego ferroviário em áreas urbanas. Também são problemas do setor ferroviário nacional: a falta de investimento, a possibilidade de coexistência de dois marcos regulatórios e o elevado número de interlocutores no inventário da extinta RFFSA (CNT, 2014).

Ante a importância do transporte ferroviário para o crescimento sustentável do Brasil, principalmente durante a crise econômica que se impõe, é necessário entender

a evolução do setor e refletir sobre as possíveis razões do atual déficit em infraestrutura ferroviária, bem como sobre o que pode ser feito para solucionar os diversos problemas existentes e tornar o ambiente regulatório mais adequado para a realização dos investimentos necessários para o desenvolvimento do setor, principalmente em parceria com a iniciativa privada.

2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA FERROVIÁRIO NO BRASIL

O início da trajetória do sistema ferroviário brasileiro remonta aos tempos do Império, quando a Coroa decidiu substituir os muares que realizavam o transporte de mercadorias entre os portos e o interior do país. Por meio do primeiro sistema de concessões de que se tem notícia no país, o Império autorizou a construção e operação da estrada de ferro Rio-Petrópolis, inaugurada pelo seu concessionário, o Barão de Mauá, em 1854.

Com a significativa mudança na orientação econômica do Brasil (não servindo mais aos interesses portugueses), a cúpula do Império passou a se preocupar com fatores de desenvolvimento interno como, por exemplo, com a precariedade em que se encontrava a rede de transportes. Para tentar solucionar o problema, foram sancionadas a Lei de 29 de agosto de 1828, estabelecendo as regras para a execução de obras públicas, como a navegação fluvial, a abertura de canais e de estradas, e o Decreto de 23 de outubro de 1832, objetivando ligar a capital às províncias da Bahia, do Espírito Santo e de Minas Gerais (SILVEIRA, 2003).

O primeiro decreto que relatava a importância da construção de uma rede de transporte ferroviário foi o Decreto nº 101, de 31 de outubro de 1835, baixado pelo Regente Antônio Diogo Feijó. A Lei nº 641, de 26 de julho de 1852, por sua vez, foi definitiva para o início das inversões nas construções férreas. Essa lei concedia, por 90 anos, garantia de juros de 5% sobre o capital empregado, privilégio de zona de 33 km, direito de explorar os recursos naturais ao longo da linha férrea e isenção de impostos para equipamentos importados, até mesmo o carvão mineral para combustível (SILVEIRA, 2003).

Os acontecimentos desse período, em grande parte, dominado por *políticas liberais*, incentivaram algumas medidas empreendedoras, como as de Irineu Evangelista de Souza, o futuro Barão de Mauá que, prevendo a necessidade da construção de novas vias de transportes – as ferrovias, no caso –, reuniu investidores para a implantação de estradas de ferro.

Baseado na norma anterior, o Decreto nº 987, de 12 de junho de 1852, o Barão de Mauá obteve a concessão por dez anos para a empresa Imperial Companhia de Navegação a Vapor e Estrada de Petrópolis. Com a extensão de 14,5 km, ele construiu a primeira ferrovia do Brasil, saindo do Cais Pharoux, em frente ao Paço Imperial,

com destino ao Porto Estrela, ao fundo da Baía de Guanabara. Surgia, assim, em 1854, a famosa Estrada de Ferro Barão de Mauá.

A Estrada de Ferro Barão Mauá teve bom desenvolvimento inicial, transportando, de 1855 a 1868, mais de 650 mil passageiros e 2,2 milhões de arrobas de café. Após a construção da Estrada de Ferro Dom Pedro II, em 1858, e da Rodovia da União e Indústria – a mais importante rodovia construída no Império –, a primeira ferrovia terminou por ser incorporada à Estrada de Ferro Leopoldina. Esta última foi, como as demais, posteriormente encampada pelo governo após passar por dificuldades financeiras (BRASIL, 2001).

No período de 1852 a 1873, foram construídos 1.128 km de estradas de ferro. A São Paulo Railway Company tornar-se-ia a mais lucrativa empresa ferroviária britânica da América Latina. No entanto, 90% das ferrovias foram construídas depois desse período, localizando-se dois terços delas em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro (BRASIL, 2001).

Por meio do Decreto nº 2.450, de 24 de setembro de 1873, as construções ferroviárias receberam um novo impulso, uma vez que a referida norma concedeu subvenção por quilômetro construído e garantia de juros de até 7% ao ano sobre o capital empregado, pelo prazo de 30 anos. Entre os anos de 1876 e 1896, verificou-se o auge das construções ferroviárias, com a implantação de 11.675 km (BRASIL, 2001).

Como consequência da depressão (1873-1896), o otimismo na monocultura foi abalado, o que atingiu os países industriais (por meio do consumo) e estendendo-se para a periferia (por meio da produção), inclusive o Brasil. Aqui, a crise manifestou-se por meio da falência de vários estabelecimentos de crédito, entre eles o Banco Nacional e o Banco Mauá.

Entretanto, mesmo durante a crise (1873-1896), a economia nacional não cessou seu crescimento (por meio da substituição de importações) e a constituição das ferrovias, no Brasil, continuou. Muitas delas, começadas nas décadas anteriores a 1870, continuaram sendo construídas, como os troncos principais, os sub-ramais e as novas ferrovias (SILVEIRA, 2003).

Com o advento da Proclamação da República, houve um segundo impulso para a construção de linhas férreas, especialmente na primeira metade do século XX. Essa expansão está diretamente relacionada aos ciclos econômicos agroexportadores vividos pelo Brasil naquele período.

Um exemplo bastante significativo disso é a construção da Ferrovia Madeira-Mamoré, em Rondônia, construída entre 1907 e 1912, cujo primeiro trecho foi de 90 km de extensão, com o objetivo de transportar a borracha extraída da Selva Amazônica para os maiores rios daquele estado para posterior exportação (BRASIL, 2001).

A maioria das ferrovias da época foi construída dos portos para as áreas produtoras, resultando, até então, em sistemas desvinculados uns dos outros. A partir do governo de Rodrigues Alves, uma nova política ferroviária priorizou integrar as ferrovias, estruturando-as em uma rede nacional (BRASIL, 2001).

Nessa primeira fase, portanto, era clara a implantação do modal ferroviário unicamente como meio de transporte para as *commodities* brasileiras em direção aos principais portos. Não havia a intenção de articular o território, nem de integrar as regiões remotas aos centros mais dinâmicos do país. Com isso, pequenas ferrovias dispersas e isoladas foram construídas por todo o território nacional, as quais foram perdendo sua viabilidade econômica ao final dos ciclos que motivaram suas construções, obrigando o Estado a encampar várias delas para impedir as falências e o colapso econômico das regiões dependentes desse meio de transporte.

É importante destacar a preocupação do governo republicano com as garantias de juros dadas às companhias ferroviárias. Em 1898, por exemplo, foi preciso reservar um terço do orçamento da União para o pagamento dos juros. Não podendo mais arcar com tais despesas, o governo declarou moratória sobre os pagamentos das garantias de juros e paralisou as construções até 1903. Contraindo então um empréstimo de 16,5 milhões de libras adquirido em Londres, o governo comprou das companhias 2.135 km de linhas ferroviárias, livrando-se dos juros que chegavam a ser superiores aos juros do empréstimo (SILVEIRA, 2003).

O Estado, não querendo administrar as ferrovias que passavam para suas mãos, iniciou uma série de arrendamentos (nos governos Campos Sales, Rodrigues Alves, Afonso Pena e Nilo Peçanha). Esse fato desencadeou um período com gigantescas companhias ferroviárias estrangeiras, como a inglesa Great Western of Brazil Railway Company; a Companhia Auxiliaire des Chemins de Fer au Brésil, pertencente a grupos de investidores belgas; a Brazil Railway Company, composta especialmente por capitais americanos e canadenses e a The Leopoldina Railway, que chegou a possuir cerca de 2.400 km de linhas ferroviárias em 1912 (SILVEIRA, 2003).

Em 1889 o setor estatal possuía somente 34 empresas e administrava a mesma quantidade. Em 1914, o número de empresas de propriedade do Estado subiu para 61, mas 41 eram arrendadas para a iniciativa privada. Em 1930, das 68 empresas estatais, apenas 16 estavam arrendadas. À medida que se aproximava a década de 1930, a União e os estados federativos iam encampando as ferrovias arrendadas, passando a administrar cada vez mais seu patrimônio. Grande parte das empresas arrendatárias eram estrangeiras (SILVEIRA, 2003).

No setor ferroviário, como já relatado, as empresas estrangeiras investiam muito mais nos arrendamentos do que em novas construções, já que era um período em que, desde o Império, o Estado era o principal controlador de muitas concessões. A maioria das cargas, até a década de 1920, era transportada pela iniciativa privada (SILVEIRA, 2003).

Nas décadas de 1920 e 1930 ocorreu a introdução do processo de eletrificação de algumas ferrovias brasileiras mais novas e, na década de 1940, o governo central, com o apoio de alguns governos estaduais, buscou reorganizar o setor. Um exemplo está na assunção, pelo Estado de São Paulo, da Ferrovia Sorocabana, quebrando o monopólio da São Paulo Railway na ligação entre o Porto de Santos e o Planalto Paulista.

O governo Vargas possuía a meta de implantar no país um programa de desenvolvimento com características fortemente nacionalistas, priorizando a indústria de base. Em termos de opção política, reduziu-se, portanto, a influência do modelo liberal, que via o mercado como único regulador da economia. E ganhou força a concepção de Estado como interventor, produtor de infraestruturas básicas e regulador da economia (BRASIL, 2001).

Em 1939, no seu plano especial de obras públicas e do aparelhamento da defesa nacional, o governo Vargas decidiu aplicar a maior parte dos recursos no reaparelhamento das ferrovias, iniciando um processo de substituição das locomotivas a vapor pelas diesel-elétricas. Em 1941, o governo criou ainda o Departamento Nacional de Estradas de Ferro, e passou, nos anos seguintes, a utilizar parte das indenizações recebidas pelo país em função de sua participação na Segunda Guerra Mundial, para pagar as indenizações das encampações de ferrovias em fim de concessão (BRASIL, 2001).

O ímpeto desenvolvimentista e nacionalista enfrentava até interesses estrangeiros, merecendo destaque o exemplo do rompimento do contrato da Itabira Iron, em 1942, que levou posteriormente à criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Companhia Vale do Rio Doce, com a incorporação da Estrada de Ferro Vitória-Minas (BRASIL, 2001).

A década de 1950 é considerada um ponto de inflexão na história das ferrovias brasileiras. Com o advento do processo de industrialização e de urbanização, ocorreu um incremento da movimentação de cargas no país, que foi atendido pelos investimentos na rede de rodovias, fenômeno conhecido como *rodoviarização*. Ao se ver relegado a segundo plano, o modal ferroviário enfrentou diversas falências de empresas agora não mais lucrativas.

A Lei nº 2.975, de 27 de novembro de 1956, criou o Plano Ferroviário Nacional, por meio do qual se realizou um estudo completo da situação da malha ferroviária brasileira, concluindo que apenas seis ferrovias superavam metas para assegurar o equilíbrio financeiro. Decidiu-se, então, tomar as seguintes medidas visando à reestruturação, à racionalização e ao reaparelhamento da malha: a) elevação da capacidade do Banco Nacional de Desenvolvimento para investir no programa prioritário de expansão do transporte ferroviário; b) elevação dos níveis de tributação sobre combustíveis e lubrificantes líquidos derivados de petróleo, extraindo daí os recursos destinados ao programa de melhoria das ferrovias viáveis economicamente e para substituição, por rodovias, das vias férreas consideradas deficitárias; c) criação

da Rede Ferroviária Federal (RFFSA, em 1957), que se constituiu uma *holding* estatal que tinha como subsidiárias as empresas sob controle da União, originadas da encampação das concessões do setor privado (BRASIL, 2001).

Assim, foi criada a RFFSA, a qual unificou 42 ferrovias. As estradas de ferro estatizadas no Estado de São Paulo, por sua vez, não foram incorporadas à RFFSA, mas à estadual Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa). Ambas as empresas tinham como objetivo eliminar trechos deficitários e focavam no transporte de cargas, em detrimento do transporte de passageiros.

Competia à RFFSA a execução de todas as atividades relacionadas à administração, conservação e operação das ferrovias a ela incorporadas, bem como também o planejamento, a fiscalização, a padronização e a avaliação do sistema ferroviário brasileiro como um todo.

As ações da RFFSA seriam complementadas pelas funções da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (Geipot, criada pela Lei nº 5.908, de 20 de agosto de 1973), incumbida pela elaboração de estudos, pela prestação de assistência técnica no setor de transportes, e mais tarde, pela empresa então denominada Valec Engenharia e Construções Ltda. (à qual foi outorgada, por meio do Decreto nº 94.176, de 2 de abril de 1987, concessão de construção, uso e gozo das ferrovias Norte-Sul e Leste-Oeste).

Desde 1961, o governo tentava, através de uma política de erradicação dos ramais ferroviários deficitários, enfrentar os subsídios sistemáticos concedidos à RFFSA. Em 1966, a União estabeleceu inicialmente uma lista de prioridades para a extinção dos ramais ferroviários mais deficitários numa extensão de 6.345 km. Posteriormente, foi proposta, pelo Grupo Executivo para a Substituição de Ferrovias e Ramais Antieconômicos, a eliminação de mais 3.759 km, o que elevaria o total da extensão de linhas férreas a erradicar a 10.104 km (BRASIL, 2001).

Com a retomada das exportações, o governo desenvolveu um programa de desenvolvimento ferroviário a ser implementado de 1974 a 1979, que objetivava mudar a forma e a eficiência do sistema ferroviário nacional. Para isso, apoiou-se em recursos oriundos do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, do orçamento e de empréstimos. Esse programa consistia de 14 subprogramas e 70 projetos, contemplando basicamente os seguintes eixos: a) plano de expansão siderúrgica; b) corredor de transporte Rio-São Paulo; c) corredores de exportação Santos, Paranaguá, Rio Grande, Vitória; d) ligações e acessos ferroviários; e) terminais ferroviários; f) modernização de ferrovias; g) material de transporte; h) outros investimentos como o Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (BRASIL, 2001).

Apesar do programa proposto, com a crise do petróleo na década de 1970 e as sucessivas crises econômicas vividas pelo Brasil na década posterior, a situação da

RFFSA e da Fepasa se tornou insustentável. O investimento na malha ferroviária caiu, houve o sucateamento de algumas infraestruturas e as dívidas cresceram rapidamente.

Na década de 1980, como marcos do setor ferroviário, é possível destacar a conclusão da Ferrovia do Aço (1989), concedida à Vale do Rio Doce, que adequou as condições técnicas da ferrovia às suas reais finalidades, e o início da construção dos primeiros 107 km da Ferrovia Norte-Sul, ligando Imperatriz (MA) à Estrada de Ferro Carajás (PA e MA). Foram realizadas também duas importantes concessões, uma à Empresa Estrada de Ferro Paraná-Oeste S.A. (Ferroeste), que deveria implantar uma ferrovia ligando Guarapuava/PR a Cascavel/PR; e outra, à Empresa Ferrovias Norte-Brasil (Feronorte), cuja ferrovia deveria ligar futuramente Cuiabá/MT a Santa Fé do Sul/SP, com ramais passando em Minas Gerais (BRASIL, 2001).

Na década de 1990, seguindo caminho contrário ao percorrido em grande parte do século XX, foi criado o Programa Nacional de Desestatização (PND), promulgado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. O PND materializava a decisão política de pôr em prática o processo de exploração comercial privada das infraestruturas no Brasil, enquanto parte integrante das reformas econômicas do governo. No âmbito ferroviário, o marco desse processo foi a inclusão da RFFSA e da Valec no PND, por meio do Decreto nº 473, de 10 de março de 1992 (BRASIL, 2001).

Dessa forma, o sistema da RFFSA – com 25.599 km – entrou em liquidação em 1992 e foi segmentado em seis malhas regionais que, mediante licitação, foram concedidas pela União, a partir de 1996, a operadores privados por 30 anos – prorrogáveis por igual período (tabela 1). Em 1998, a malha da Fepasa foi incorporada à da RFFSA – extinguindo automaticamente a estatal paulista – e posteriormente foi concedida a administradores privados. A RFFSA foi extinta em 2007.

Tabela 1: Segmentação do Sistema RFFSA

Malha	Data do leilão	Concessionária	Extensão (km)	Ágio
Nordeste	18/07/1977	Companhia Ferroviária do Nordeste S.A. ¹	4.534	37,9%
Centro-Leste	14/06/1996	Ferroviária Centro-Atlântica S.A.	7.080	0%
Sudeste	20/09/1996	MRS Logística S.A	1.674	0%
Tereza Cristina	22/11/1996	Ferrovia Tereza Cristina S.A.	164	11,4%
Sul	13/12/1996	Ferrovia Sul-Atlântico S.A. ²	6.586	37,1%
Paulista	10/11/1996	FERROBAN - Ferrovias Bandeirantes S.A. ³	4.236	5%
Oeste	05/03/1996	Ferrovia Novoeste S.A. ⁴	1.621	4%

Fonte: CNT (2013).

Após o processo de desestatização, o setor passou por um longo período de estagnação, marcado por escassos investimentos em novas linhas e por problemas de integração da malha que revelam a ineficiência histórica do sistema. Os problemas foram potencializados em face da ausência da estrutura institucional adequada à nova realidade que se impunha ao setor, com a transferência da maior parte da malha ferroviária à iniciativa privada.

Como reação a esse contexto, o governo federal, já nos anos 2000, desistiu da privatização da Valec, transformando a estatal em empresa pública destinada à construção e exploração de infraestrutura ferroviária. Nesse período, foram outorgadas à Valec a construção, o uso e o gozo de importantes ferrovias como a Ferrovia Norte-Sul (4.197 km de extensão), a Ferrovia de Integração Oeste-Leste (1.527 km de extensão), a Ferrovia Transcontinental (4.400 km de extensão) e a Ferrovia de Integração do Centro-Oeste (1.641 km de extensão) (ANDRADE, 2015).

Mas somente em 13 de junho de 2002, com a edição do Decreto nº 4.130, foi efetivamente implantada a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), criada por meio da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, para atuar na regulação e fiscalização de transportes rodoviários, ferroviários e dutoviários no Brasil.

No que tange ao transporte ferroviário de cargas, a ANTT fiscaliza atualmente 12 concessões ferroviárias, quais sejam (ANTT, 2015):

- América Latina Logística Malha Norte S.A. (ALLMN).
- América Latina Logística Malha Oeste S.A. (ALLMO).
- América Latina Logística Malha Paulista S.A. (ALLMP).
- América Latina Logística Malha Sul S.A. (ALLMS).
- Estrada de Ferro Carajás – Vale S.A. (EFC).
- Estrada de Ferro Vitória a Minas – Vale S.A. (EFVM).
- Ferrovia Centro Atlântica S.A. (FCA).
- Ferrovia Norte-Sul – Valec S.A. (FNS).
- Estrada de Ferro Paraná Oeste S.A. (Ferroeste).
- Ferrovia Tereza Cristina S.A. (FTC).
- Ferrovia Transnordestina Logística S.A. (FTL).
- MRS Logística S.A.

A fiscalização a cargo da ANTT tem como finalidade a verificação do cumprimento das normas e contratos vigentes, especialmente quanto à adequada prestação do serviço público de transporte ferroviário de cargas, à conservação do patrimônio público arrendado e aos aspectos econômico-financeiros das concessões.

Quanto à concessão da Ferrovia Norte-Sul, outorgada à atual Valec Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., tal trecho possui seu tramo norte (trecho entre Açailândia, no Estado do Maranhão, e Palmas, no Estado do Tocantins) subconcedida

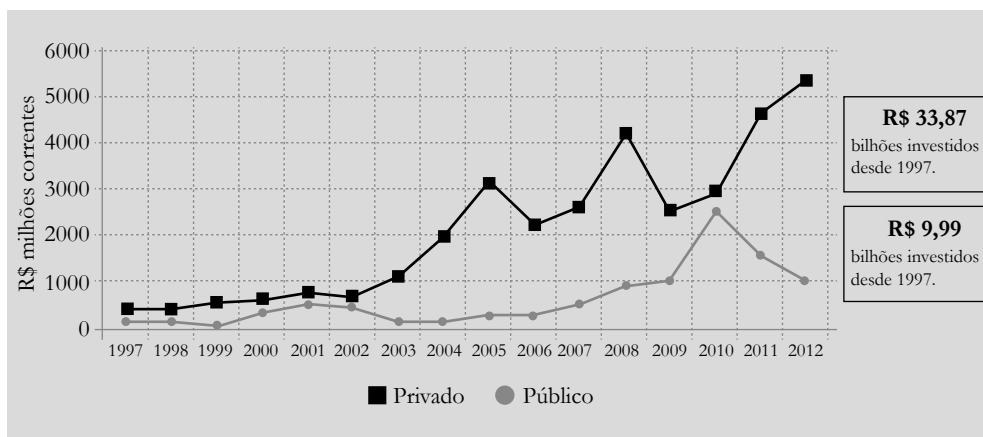
à Ferrovia Norte-Sul S.A. O tramo sul (trecho entre Palmas, no Estado do Tocantins, e Anápolis, em Goiás) continua sob a concessão da própria Valec.

Ainda em relação à Valec, vale ressaltar que houve uma mudança radical na posição até então ocupada pelo Estado no setor ferroviário até o final da década de 1990, marcado pelas privatizações ocorridas, atribuindo-se a uma empresa pública a responsabilidade direta pela construção, operação e exploração de estradas de ferro estratégicas para a logística de cargas do país.

Incumbida de elaborar e contratar estudos, projetos, obras e serviços de engenharia de grande monta, a Valec, entretanto, não apresentou os resultados esperados. As obras das Ferrovias Norte-Sul e de Integração Oeste-Leste, principais empreendimentos assumidos pela estatal, apresentaram sucessivos e graves problemas de toda ordem, como falhas em projetos, equívocos na gestão dos contratos e até mesmo dificuldades relacionadas à aquisição de trilhos (Acórdão nº 2.908/2012-TCU-Plenário; Acórdão nº 3.274/2012-TCU-Plenário; Acórdão nº 309/2015-TCU-Plenário). Tudo isso em meio a escândalos de corrupção que tornaram a empresa um dos alvos preferidos de atenção da imprensa e dos órgãos de controle.

Esse cenário evidenciou que a alternativa estatizante não havia conduzido a resultados satisfatórios, uma vez que os empreendimentos ferroviários outorgados à Valec têm sido executados em ritmo indesejável e com reduzida eficiência. Ou seja, é necessária a superação do modelo de implantação direta de novos trechos da malha ferroviária por parte do Estado. O gráfico 8 mostra que enquanto foram investidos, entre 1997 e 2012, R\$33,87 bilhões pela iniciativa privada, somente R\$9,99 bilhões foram investidos pelo poder público.

Gráfico 8: Investimentos no setor ferroviário



Fonte: CNT (2013).

Ao mesmo tempo, é necessário aprimorar o ambiente regulatório de operação e gestão das ferrovias concedidas sob responsabilidade da ANTT. A concentração de mercado e a atuação de poucos agentes de modo verticalizado foram circunstâncias apontadas como responsáveis pela elevação dos custos de transporte e por conflitos relacionados ao livre e isonômico acesso à infraestrutura ferroviária (Acórdão nº 3697/2013-TCU-Plenário).

3 MARCO REGULATÓRIO DO SETOR FERROVIÁRIO BRASILEIRO

Com a extinção da RFFSA, surgiu o atual marco regulatório do setor ferroviário brasileiro e ocorreu sua consolidação com a concessão das principais ferrovias nacionais às empresas privadas. O Ministério dos Transportes detém a primazia para a formulação da estratégia de longo prazo, mas a operação está majoritariamente sob a responsabilidade das concessionárias. A concessão, a fiscalização e a regulação técnica e econômica tornaram-se atribuições da ANTT.

A criação da ANTT, abrangendo, entre outros, o transporte ferroviário, foi consequência natural da implantação, no Brasil, de um modelo de concessões de serviços públicos ao setor privado. O pressuposto desse modelo é que o órgão regulador estabelecerá metas de acessibilidade e eficiência para o serviço prestado e imporá as regras para a operação dos entes privados, servindo como fundamento, para todas essas ações, o contrato de concessão (CAMPOS NETO, 2010). A agência reguladora, como entidade independente, garantidora do fiel cumprimento dos contratos de concessão, deveria, na prática, sobrepujar eventuais questionamentos judiciais e interferências de outros órgãos estatais que não o regulador, sob pena de afastar novos investimentos no setor e mesmo em outros setores.

3.1 ANTT E A FUNÇÃO REGULADORA

Como mencionado anteriormente, a ANTT foi criada por meio da Lei nº 10.233/2001, que trata da reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, complementada pela Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997, referente ao Programa Nacional de Desestatização.

Esse marco legal estabelece, na Lei nº 10.233/2001 (arts. 13 e 14-A), que a transferência a empresas públicas ou privadas do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes depende de concessão para a exploração das ferrovias e do transporte ferroviário de passageiros e cargas associado à exploração da infraestrutura ferroviária.

Legalmente, cabe à ANTT a regulação do transporte terrestre, cuja atuação se articula aos órgãos responsáveis pela formulação da política e do planejamento do transporte – o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes e o Ministério dos Transportes. Além desses, cabe à ANTT a interlocução com

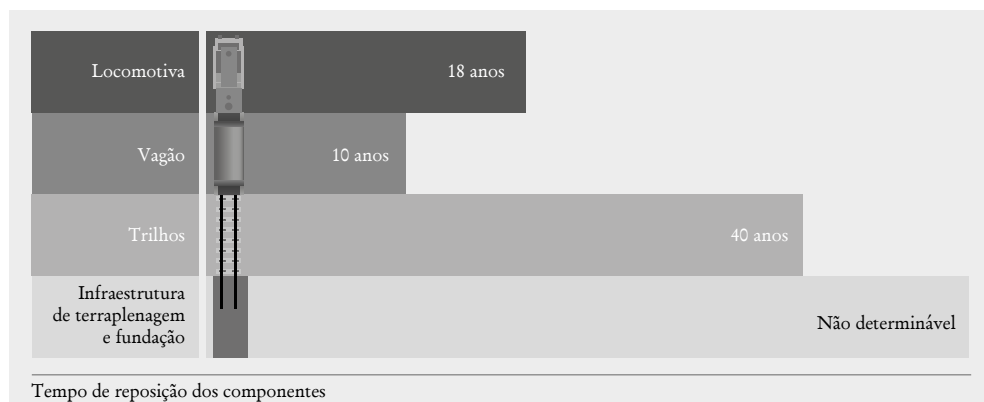
outros órgãos de governo que interferem sobremaneira na sua atuação, como o Ministério do Planejamento, o Ministério da Fazenda, a Casa Civil e o Ministério do Meio Ambiente.

A Lei nº 10.233/2001 atribui à ANTT a competência para publicar editais – após aprovação do plano de outorga pelo Ministério dos Transportes –, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão para prestação dos serviços de transporte ferroviário.

No exercício de sua função reguladora, deve a ANTT estar atenta às especificidades do sistema ferroviário. De acordo com a corrente econômica mais amplamente aceita, os ganhos de escala no setor ferroviário são mais pronunciados na provisão de infraestrutura do que na esfera operacional. Isso ocorre porque a infraestrutura é o verdadeiro monopólio natural, com relevantes custos fixos e custos irrecuperáveis (*sunk costs*), o que exige uma escala elevada e caracteriza o mercado. A provisão do serviço de transporte ferroviário, por sua vez, demanda menor escala, podendo haver várias empresas transportando produtos sobre uma mesma infraestrutura (CNT, 2013).

O gráfico 9, a seguir, ilustra a estrutura de custos ferroviários ao longo do tempo, explicitando quantos anos cada componente leva até que seja necessária sua reposição.

Gráfico 9: Tempo de reposição dos componentes ferroviários



Fonte: CNT (2013).

Para o exercício da regulação do setor ferroviário, a ANTT conta essencialmente com a Lei nº 10.233/2001, com os contratos de concessão e também com o Decreto nº 1.832, de 4 de março de 1996, conhecido como Regulamento dos Transportes Ferroviários (RTF).

Entre as principais características do RTF, está a disciplina da segurança nos serviços ferroviários e das relações entre: a) a Administração Pública e as administrações ferroviárias; b) as administrações ferroviárias, até mesmo o no tráfego mútuo; e c) as administrações ferroviárias e os seus usuários (CAMPOS NETO, 2010).

A partir do arcabouço legal disponível e utilizando-se das resoluções como diploma legal apropriado para sua atividade-fim, a ANTT pode atuar como intermediária nas relações entre o Estado e os operadores privados, utilizando como parâmetros principais o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e a salvaguarda dos interesses da sociedade diante da prestação privada de um serviço público por delegação. Nesse sentido, foram regulados diversos aspectos do transporte ferroviário, destacando-se (CAMPOS NETO, 2010):

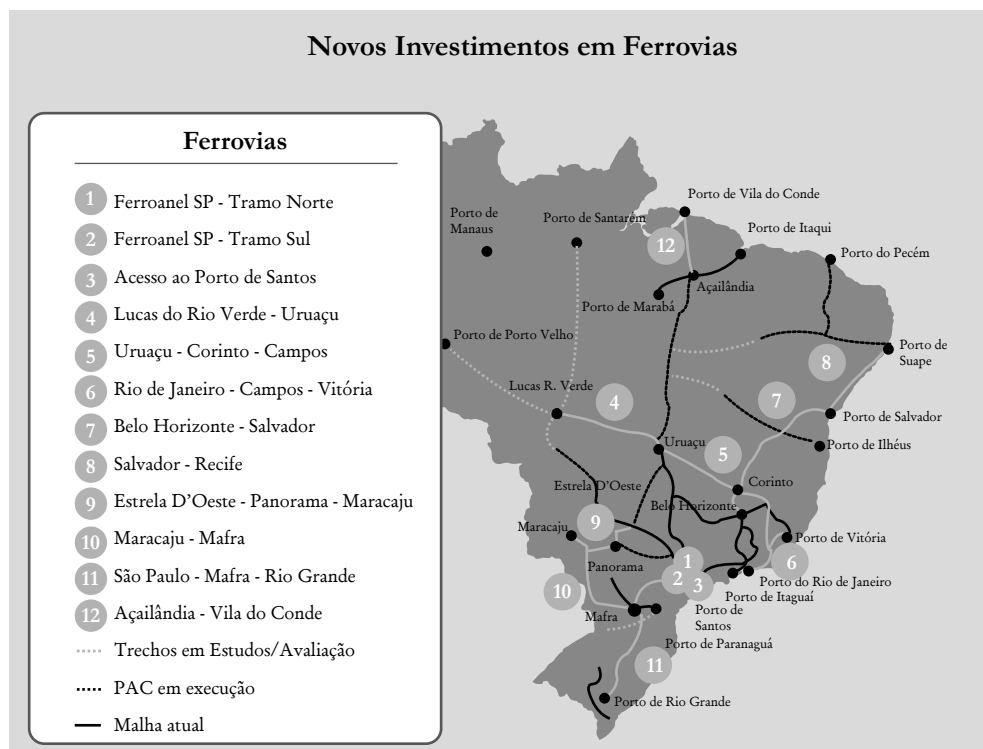
- usuário dependente;
- usuário investidor;
- interconexão ferroviária – tráfego mútuo e direito de passagem;
- penalidades pelo não cumprimento de metas – segurança e produção;
- estabelecimento de novas metas quinquenais de segurança e produção;
- transporte ferroviário de passageiros – turístico e cultural;
- comunicação de acidentes;
- treinamento; e
- transporte de produtos perigosos.

Em julho de 2011, foram ainda editadas três novas resoluções para regulamentar o setor ferroviário (CNT, 2013). A Resolução-ANTT nº 3.694/2011 definiu novos direitos e obrigações dos usuários, padrões de qualidade para os serviços e penalidades referentes à prestação inadequada do serviço; a Resolução-ANTT nº 3.695/2011 trata do direito de passagem e do tráfego mútuo; e a Resolução-ANTT nº 3.696/2011 estabelece metas de produção por trecho com o objetivo de diminuir a ociosidade da malha.

3.2 MODELOS DE CONCESSÃO DA EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE TRANSPORTE FERROVIÁRIO ADOTADOS NO BRASIL

Em 2012, o governo federal lançou o Programa de Investimentos em Logística (PIL), apresentado como uma iniciativa estruturada para dotar o país de um sistema de transporte adequado, buscando-se restabelecer a capacidade de planejamento integrado do sistema de transportes de forma a integrar rodovias, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, articulando-se tais modais com as cadeias produtivas.

Esse Programa contava inicialmente com previsões de R\$133 bilhões em investimentos, dos quais R\$91 bilhões seriam destinados a investimentos em 10 mil km de ferrovias, distribuídos conforme o quadro a seguir.

Gráfico 10: Previsão de novos investimentos em ferrovias no Brasil

Fonte: Brasil, Ministério dos Transportes (2015).

Para a concretização de tais investimentos, o Ministério dos Transportes informou que seria adotado um modelo em que o governo contrataria a construção, a manutenção e a operação da ferrovia, sendo a Valec (empresa pública) responsável pela compra da capacidade integral de transporte da ferrovia e pela oferta pública da capacidade, de forma a assegurar o direito de passagem dos trens em todas as malhas.

Afigura-se, assim, a substituição de um modelo vertical, adotado nos anos 1990, por um modelo horizontal. No primeiro, resultado do modelo de concessão da década de 1990, há o monopólio da linha por uma única empresa, responsável por sua infraestrutura, assim como pelo transporte (material rodante), e a política tarifária é regulada por meio de uma tarifa-teto (*price-cap*).

Nesse modelo, para tornar viável a operação entre as malhas, proporcionando eficiência ao sistema, adota-se duas formas de compartilhamento: o tráfego mútuo e o direito de passagem, cabendo à ANTT coordenar e regular a atuação das concessionárias também nesse sentido, observada a neutralidade em relação aos

interesses dos usuários (PEREIRA NETO; PINHEIRO; ADAMI, 2010, p. 208).

Segundo a Resolução-ANTT nº 433/2004 (BRASIL, 2004) por tráfego mútuo deve-se entender:

A operação em que uma concessionária, necessitando ultrapassar os limites geográficos de sua malha para complementar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, compartilha recursos operacionais, tais como material rodante, via permanente, pessoal, serviços e equipamentos, com a concessionária em cuja malha se dará o prosseguimento ou encerramento da prestação do serviço, mediante remuneração ou compensação financeira (art. 2º, I).

Ou seja, a utilização do compartilhamento por meio do tráfego mútuo permite que uma concessionária (acessante) realize o transporte até um ponto de entrada administrado por outra concessionária (acessada) e, a partir desse trecho o transporte é executado por essa última, havendo o “intercâmbio de vagões ou, excepcionalmente, de carga entre concessionárias, sendo que uma acaba por não trafegar na malha de outra concessionária” (PEREIRA NETO; PINHEIRO; ADAMI, 2010, p. 203).

Por outro lado, no direito de passagem, uma concessionária permite que a outra trafegue na sua malha de forma a dar prosseguimento, complementar, ou encerrar uma prestação de serviço público de transporte ferroviário, mediante remuneração ou compensação financeira (art. 2º, II, da Resolução nº 433/2004).

Assim, a relação entre as concessionárias é estabelecida livremente por meio de contratos operacionais específicos, já tendo decidido o Tribunal Regional Federal da 1ª Região que:

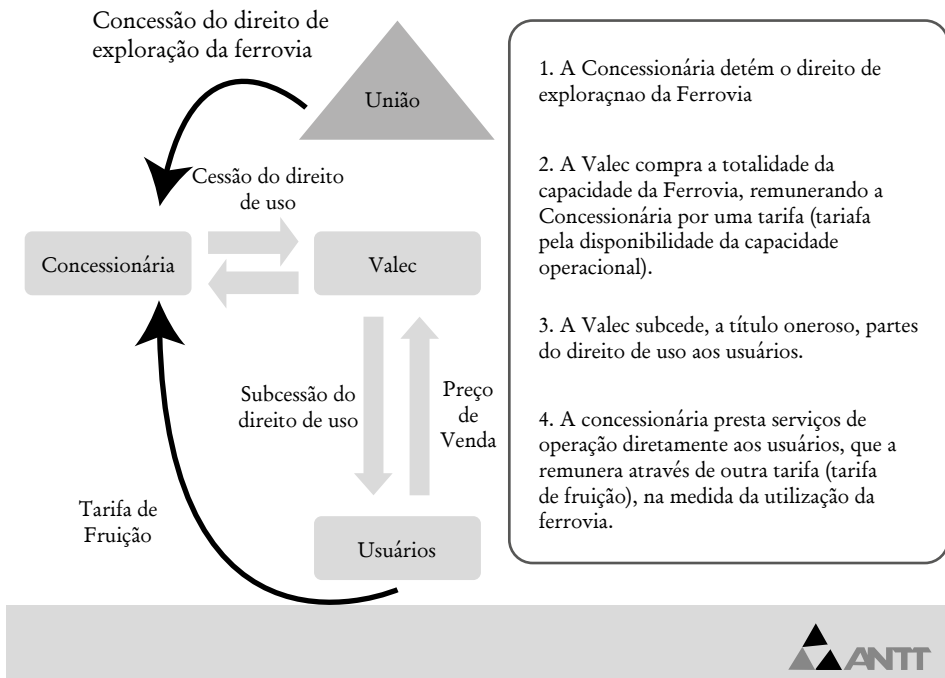
Não se afigura razoável a intervenção da ANTT, de forma sucessiva e perene, nas cláusulas do contrato de concessão, tendo em vista que o poder de arbitrar conflitos, conferido à Agência pela lei 10.233/01, não permite que seja alterada a forma de exploração da malha ferroviária objeto do contrato (BRASIL, 2004).

Contudo, a experiência demonstrou que a eficiência almejada não foi alcançada nesse modelo verticalizado, sobretudo em razão de problemas oriundos do compartilhamento da malha ferroviária e, ainda, do alto custo do transporte ferroviário, cujos gastos representam variações em torno de 10% menores que o transporte rodoviário, permitindo-se, assim, uma alta lucratividade por parte das concessionárias (BRASIL, 2013).

Ante essas dificuldades, o modelo proposto pelo governo federal no PIL/2012 previu concessões a serem realizadas com base em um modelo de acesso aberto (*open access*) e visa segregar verticalmente a rede (*vertical unbundling*), o que possibilita que operadores independentes possam competir entre si utilizando-se de trilhos de uso comum – modelo horizontal, estruturado da seguinte forma:

- a) A concessionária é responsável pela implantação da infraestrutura, sinalização e controle da circulação de trens e deterá o direito de exploração da ferrovia;
- b) A Valec compra a totalidade da capacidade da ferrovia, remunerando a concessionária por uma Tarifa (Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional – TDCO);
- c) A Valec subcede, a título oneroso, partes do Direito de Uso aos Usuários;
- d) A concessionária presta serviços de operação diretamente aos Usuários, que a remunera através de outra Tarifa (Tarifa de Fruição), na medida da utilização da Ferrovia (BRASIL, 2013, p. 5).

Gráfico 11: Modelo de concessão horizontal



Fonte: ANTT (2013).

Dessa forma, a concessionária teria duas formas de remuneração: uma relacionada à disponibilização da capacidade operacional, de forma a remunerar os investimentos e os custos fixos decorrentes da manutenção da via, e outra em virtude da utilização dessa capacidade, fixada com base em custos variáveis, conforme o uso. Ou seja, “a Valec arcará com o ônus de remunerar a concessionária pelo capital investido e

pelos custos fixos incorridos, independentemente das condições reais de demanda” (BRASIL, 2013, p. 5), atuando como operador central.

Esse modelo, apesar de trazer como maior benefício a não detenção do monopólio do transporte de cargas ou passageiros pelos futuros concessionários da infraestrutura, gerou um sério embate jurídico travado no âmbito do Tribunal de Contas da União, acerca de sua natureza jurídica e, conseqüentemente, de quais seriam suas principais normas de regência.

Inicialmente o processo de outorga da concessão de serviço público de exploração da infraestrutura ferroviária, no trecho EF-354, compreendido entre Lucas do Rio Verde/MT e Campinorte/GO, parte do PIL/2012, foi conduzido pela (ANTT) sob o regime de concessão comum, disciplinada pelas leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; nº 9.074, de 7 de julho de 1995; nº 10.233, de 5 de junho de 2001; e nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Contudo, em relatório acatado pelo relator no processo TC 031.086/2013-6 (BRASIL, 2013), do Tribunal de Contas da União, a Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação dos Transportes (SefidTrans) criticou enfaticamente a opção adotada pela ANTT em relação ao regime de concessão comum.

O modelo de concessão previa que, durante as obras, a Valec anteciparia o valor equivalente a 15% do total dos investimentos de capital (Capex), valor que seria abatido linearmente durante o período de operação da ferrovia. Este foi, por sua vez, mostrou-se ser o principal ponto de divergência, uma vez que a ANTT, ao adotar o modelo de concessão comum deixou de considerar, segundo a SefidTrans que esse adiantamento seria incompatível com o regime da Lei nº 8.987/1995 já que representaria a assunção, pelo poder concedente, de riscos próprios da concessionária.

Nesse sentido, é pacífico na doutrina que, na concessão comum, o concessionário age por sua conta, risco e perigos, de sorte que não são repartidos os riscos inerentes a qualquer empreendimento, relacionados à álea ordinária. Ou seja, pode ser o concessionário, “como outro empreendedor, integralmente bem sucedido, parcialmente bem-sucedido ou malsucedido em suas expectativas legítimas de sucesso econômico” (MELLO, 2013, p. 754).

Além disso, e ainda de acordo com o relatório da SefidTrans, a Valec não poderia receber subsídios do governo federal, a não ser que fosse nos moldes do *caput* do art. 17 da Lei nº 8.987/1995, qual seja, por meio de lei² e não do Decreto nº 8.129, de 23 de outubro de 2013, como ocorrido na prática. Nesse sentido:

² Lei nº 8.987/1995, art. 17. “Considerar-se-á desclassificada a proposta que, para sua viabilização, necessite de vantagens ou subsídios que não estejam previamente autorizados em lei e à disposição de todos os concorrentes.”

[...] por força do disposto no art. 174 da Constituição Federal de 1988, o exercício das atividades administrativas de fomento pelo Estado depende de lei, de modo que o Decreto 8.129/2013 não é o ato normativo adequado para dotar a Valec da competência para fomentar o desenvolvimento dos sistemas de transporte de carga sobre trilhos mediante as ações estabelecidas nos seus artigos 2º, 3º e 4º [...] (BRASIL, 2013, p. 5).

Em suma, o modelo de contrato proposto pela ANTT buscaria a redução significativa dos riscos da concessionária, seja por meio da antecipação de recursos ao concessionário na fase de construção da ferrovia (15% do valor total), seja por garantir-lhe uma renda mínima. Dessa forma, apresentar-se-ia como uma alternativa inviável, diante dos altos riscos de prejuízo ao erário.

Frente a tais críticas, a SefidTrans entendeu em seu relatório, que a aplicação da Lei nº 8.987/1995, ou seja, a compreensão de tais contratos como concessões comuns, não encontraria respaldo legal. Como alternativa, propôs que fossem disciplinados pela Lei nº 11.079/2004, ou seja, por meio do modelo de parceria público-privada (PPP), com base no qual se tem um “contrato administrativo de longo prazo em que se permite ao capital privado o financiamento e a execução de obras e empreendimentos públicos e da prestação de interesse coletivo” (GUIMARÃES, p. 555).

Assim, resultado da incapacidade dos estados no financiamento de projetos estruturantes, o modelo de PPPs tem, na sua essência, a partilha de riscos entre o poder público e o concessionário, de forma a permitir o incremento da infraestrutura pública (GUIMARÃES, 2013). Difere, portanto, da concessão comum, especialmente em dois aspectos:

- a) a contraprestação do Estado como obrigação do parceiro público estabelecido no contrato de concessão; e b) a previsão de novos instrumentos de garantia do investimento do parceiro privado, com a repartição e segmentação dos riscos negociais, de modo a oferecer maior segurança acerca do retorno dos valores empregados, sobretudo por intermédio de constituição de fundo garantidor de obrigações do Poder Público em relação ao parceiro privado e da obrigatoriedade e operação da concessão por intermédio de pessoa jurídica especialmente criada para este fim, qual seja, uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) (MIRAGEM, 2013, p. 105)

Adotando-se o modelo de PPPs, a Tarifa pela Disponibilidade da Capacidade Operacional (TDCO) seria a contraprestação do parceiro público ao parceiro privado, nos moldes fixados pela Lei nº 11.079/2004.

Apesar dessa divergência de interpretações quanto à natureza jurídica dos novos contratos de concessões de ferrovias no Brasil, o entendimento que predominou no Tribunal de Contas da União não acatou nem a posição que defende tratar-se de uma PPP, nem tampouco aquele que entendia cuidar-se de uma concessão comum, regida pela Lei nº 8.987/1995.

Segundo corte de contas, a SefidTrans, ao sugerir a adoção do modelo de PPP administrativa, fez confusão entre a exploração da ferrovia e a comercialização de capacidade de transporte (BRASIL, 2013). Assim, o novo modelo proposto, caracterizado pela segregação vertical da rede (*vertical unbundling*) e pela política de livre acesso (*open access*), representa não uma concessão de serviço público, mas sim uma atividade econômica incentivada, mediante contrato de exploração de bem público, na qual a aquisição da capacidade operacional pela Valec não tem o condão de diminuir os riscos ou aumentar as garantias. Cuida-se, portanto, como estratégia do estado-empresário, “da compra de um bem ao setor privado para, mais tarde, negociá-lo no mercado” (BRASIL, 2013, p. 75).

Desse modo, a atividade de fomento estabelecida pelo Decreto nº 8.129/2013 nada mais seria que uma forma de promoção do desenvolvimento do sistema ferroviário, o que evidencia a legalidade da atuação da Valec, uma vez que, ao estabelecer relações jurídicas de direito privado com os concessionários, em razão dos contratos comerciais de compra e venda da capacidade de transportes das ferrovias, não inova em relação às atividades previstas em lei ou no decreto de regência (BRASIL, 2013).

Resolvida a questão atinente à natureza jurídica e à legalidade dos novos contratos, um aspecto de extrema relevância a ser discutido diz respeito, ainda, à viabilidade econômica da proposta, sobretudo em relação aos investimentos a serem feitos pela Valec.

Frise-se, ainda, conforme entendimento do TCU, que na execução da política de livre acesso instituída pelo Poder Executivo, a Valec desenvolveria atividade inerente às suas finalidades no desempenho de atividade econômica, não se confundindo “com as relações de direito público estabelecidas entre os novos concessionários e o poder concedente, instrumentalizadas nos contratos de concessão firmados” (BRASIL, 2013, p. 77). Assim:

A Valec não é a usuária do serviço, porque o concessionário não presta serviço, nem há serviço concedido [...]. A atuação da Valec é de aquisição e venda de capacidade de transporte ferroviário e é nessa condição que ela remunera o concessionário (BRASIL, 2013, p. 77).

Dessa forma, cuidando-se de concessões do tipo *greenfield* (onde ainda será construída a malha ferroviária) a maior parte da remuneração do concessionário virá da TDCO em razão dos vultosos investimentos necessários à construção da infraestrutura ferroviária. Por outro lado, tratando-se de ferrovia *brownfield* (em que as vias férreas já estão instaladas), a TDCO será menor e os maiores ganhos do particular serão decorrentes da TF.

Assim, conclui-se que no modelo proposto, o risco da demanda estará “na venda, pela Valec, da capacidade de transporte para os operadores independentes. A Valec (e não o poder concedente) continuará a pagar o construtor/operador independentemente da capacidade que venha a vender” (BRASIL, 2013, p. 77).

Ante o exposto, depreende-se que o sucesso do novo modelo dependeria, antes de tudo, da capacidade de investimento da Valec que, apesar de poder ser lucrativa em longo prazo, em um primeiro momento necessitaria de fontes de receita para assegurar os investimentos necessários, as quais poderiam, entre outras fontes, resultar de repasses contratuais de receitas oriundas do arrendamento da antiga malha ferroviária da RFFSA, ou ainda, da exploração de fibras óticas a serem instaladas nas ferrovias construídas, exemplos também extraídos da decisão do TCU (BRASIL, 2013).

O novo modelo proposto, de segregação vertical da rede, e a política de livre acesso – apesar de mostrar-se de acordo com o ordenamento jurídico e aparentar ser uma alternativa viável para a melhoria e ampliação da malha ferroviária brasileira, conforme proposta do Programa de Investimentos em Logística (PIL/2012), vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento –, foi alvo de críticas de diferentes setores e, em razão da atual conjuntura econômica nacional e estrangeira, a Administração Pública federal optou por não levar adiante as novas concessões, interrompendo, mais uma vez, a oportunidade de se alavancar um projeto de desenvolvimento nacional que contemple o modal ferroviário como instrumento de integração econômica no país.

4 QUADRO ATUAL E PERSPECTIVAS PARA AS NOVAS OUTORGAS NO SETOR DE FERROVIAS NO BRASIL

Por meio do que foi apresentado neste artigo, duas características do desenvolvimento do setor de transporte ferroviário, especialmente de cargas, se destacam: a maior eficiência do setor privado perante o setor público na expansão, operação e conservação da malha ferroviária; e o fato de que a infraestrutura sempre foi outorgada em conjunto com a exploração do transporte.

Contudo, entende-se que a proposta em discussão até o começo do ano, a qual considerava o modelo horizontal como paradigma para as novas outorgas, mantendo a Valec como garantidora de demanda, ignora as características que foram destacadas no parágrafo anterior.

A opção pela transferência da exploração da malha e do transporte ferroviário por meio de parcerias com o setor privado mostrou-se exitosa até 1920 e, posteriormente, a partir da década de 1990. Portanto, o governo federal, ao propor um modelo de outorga, para a realização de investimentos bilionários, com uma empresa estatal ocupando papel central na relação entre o responsável pela infraestrutura e os operadores da ferrovia, na tentativa de mitigar o risco de demanda, além de ter oferecido uma solução juridicamente questionável, gerou incertezas quanto à capacidade de a Valec remunerar o concessionário tanto pelos investimentos em bens de capital, quanto pela disponibilização da capacidade operacional.

Vale ressaltar que as incertezas foram aumentando na mesma proporção em que houve a deterioração da situação fiscal da União.

Quanto à segregação, separar a infraestrutura da operação pode fazer mais ou menos sentido dependendo das circunstâncias. No entanto, as circunstâncias aqui no Brasil não recomendam a separação. A quantidade de investimento necessário para ampliar a rede atual é considerável, assim é necessário criar novos serviços capazes de atrair investimentos.

Para um conjunto de investimentos como o do PIL ser implementado, é necessário reconhecer a realidade do mercado e verificar que talvez, como restou demonstrado mais adiante, não fosse viável propor um modelo completamente distinto do vertical, de algum modo praticado há mais de um século.

Ademais, é necessário considerar que o atual momento de crise econômica, com perspectiva de piora, torna os possíveis investidores mais conservadores, em vista de indicadores macroeconômicos como: taxa básica de juros (Selic) em 14,25%; taxa de juros de longo prazo (TJLP) em 6,5% (julho a setembro de 2015); projeção do PIB para 2015 de -3%; IPCA de 9,70%. A retração dos investidores é ainda reforçada pela piora considerável na percepção de risco do mercado em relação ao Brasil, tendo em vista os sucessivos rebaixamentos da nota de crédito por agências internacionais de classificação de risco, até com a perda do grau de investimento pela Standard&Poor's e rebaixamento pela Fitch Ratings e Moody's. Tais circunstâncias influenciam diretamente a financiabilidade e aumentam consideravelmente o custo de capital de projetos de longo prazo, por exemplo.

Ante esse cenário, cabe à ANTT dialogar com os diversos atores do governo (Casa Civil, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda, etc.) e do Mercado, de modo que, nas novas concessões, sejam licitados projetos que respeitem a necessidade de inicialmente ampliar a malha ferroviária nacional, por meio de um modelo integrado para o setor, com acesso aberto aos produtores e regulação efetiva do direito de passagem e do tráfego mútuo, com a ANTT atuando principalmente na manutenção da continuidade da prestação do serviço para os usuários e da sua adequação aos parâmetros estabelecidos em contrato.

O importante é permitir, às concessionárias e aos usuários, um ambiente regulatório propício para que ocorra o transporte ferroviário. A ANTT, portanto, deverá garantir que as regras estabelecidas sejam transparentes e estáveis tanto para usuários quanto para concessionários. Ao usuário, importa saber, por exemplo, o quanto poderá obter no tráfego, a tarifa máxima que terá que pagar e se a ferrovia poderá acomodar o seu pedido, além do debate sobre a hora em que o produto deverá estar na estação. Ao concessionário, por sua vez, interessa saber, por exemplo, quais são os parâmetros de desempenho do seu contrato e quais são as regras de acesso à malha sob sua responsabilidade.

CONCLUSÃO

O sistema ferroviário no Brasil ainda hoje é pouco estruturado, o que torna a produção nacional dependente do modal rodoviário, mais caro e mais lento, restringindo o desenvolvimento econômico em razão das dificuldades de se integrar um país de dimensões continentais.

Assim, tendo como pressuposto o fato de que o aprimoramento logístico passa, indubitavelmente, por maciços investimentos no modal ferroviário, em diferentes momentos da história nacional, esforços foram direcionados a tentativas de se construir um sistema integrado e adequado. Contudo, observa-se que tais investimentos, em regra, acompanham ciclos econômicos agroexportadores, sem que, em nenhum momento, tenha se logrado êxito na estruturação de uma malha ferroviária capaz de suprir as necessidades da economia nacional.

Mais uma vez, acompanhando um ciclo de crescimento econômico, com amplo destaque para a produção de *commodities*, vinculado ao PAC, foram estabelecidas ambiciosas metas de investimentos no setor ferroviário pelo PIL/2012, do qual resultaram significativas alterações na regulação setorial.

Assim, o novo marco regulatório do setor tem com premissa a substituição do modelo vertical por um modelo horizontalizado, em que a segregação vertical da rede (*vertical unbundling*) seria acompanhada de uma política de livre acesso (*open access*), de forma a se estimular a competição entre operadores independentes, evitando-se, assim, o monopólio das concessionárias.

A viabilidade jurídica desse novo modelo gerou profundos debates, muito bem evidenciados no Acórdão nº 3.697/2013-TCU-Plenário do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013). Se, por um lado, alegava-se tratar de concessão comum a ser regulada pela Lei nº 8.987/1995 e, por outro, cuidar-se de modalidade de parceira público-privada (PPP), disciplinada pela Lei nº 11.079/2004, nenhuma dessas duas foi a compreensão adotada pela referida Corte de Contas.

Em verdade, entendeu-se que o novo marco teria como centro uma concessão de uso de bem público, e não uma concessão de serviço público, compreensão da qual resultaria a constitucionalidade da proposta cuja essência consiste na detenção do direito de exploração da ferrovia pela concessionária, com a respectiva compra, pela Valec, da totalidade da capacidade da ferrovia, remunerando-se a concessionária pela TDCO. A partir dessa aquisição, a Valec, como ente de natureza privada, transferiria aos usuários o direito de uso, a título oneroso, possibilitando que a concessionária prestasse serviços de operação diretamente aos usuários que a remunerariam por meio da Tarifa de Fruição, conforme a efetiva utilização da malha ferroviária.

Contudo, apesar de mostrar-se viável pela parte econômica, o novo marco regulatório apresenta-se atualmente inviável do ponto de vista econômico. A realidade global e,

sobretudo, nacional, agravou-se de 2012 (época do lançamento do PIL) até o presente, gerando incertezas quanto à capacidade de a Valec dispor de recursos necessários para os investimentos atrelados à reestruturação proposta do setor ferroviário.

Assim, além de garantir a remuneração dos concessionários por meio da TDCO, competiria à Valec, ainda, antecipar o valor equivalente a 15% do total dos investimentos de capital, valor que seria abatido linearmente durante o período de concessão das ferrovias.

Dessa forma, não só o setor privado passou a contestar o novo modelo de regulação ante a desconfiança da capacidade de a Valec honrar seus investimentos, como também o próprio governo federal parece acenar para a necessária rediscussão do modelo, tendo como primeira reação a suspensão de leilões agendados para as novas concessões. Apesar disso, a Administração Pública federal, diante das dificuldades econômicas, demonstra interesse em retornar ao modelo vertical adotado nas concessões dos anos 1990, uma vez que, ao contrário do modelo sugerido em 2012, inicialmente ter-se-ia uma captação de recursos, e não enormes custos em razão do papel proposto para a Valec.

Por certo o marco regulatório deve levar em consideração a realidade econômica e a capacidade de investimentos do Estado. Assim, o modelo vertical com a política de livre acesso, ainda que possa, sob alguns aspectos, parecer favorável, sobretudo em razão da superação do monopólio da linha pelas concessionárias, atualmente mostra-se inviável, pelo menos até que seja demonstrada a fonte dos recursos necessários para que a Valec honre seus compromissos de investimento.

O modelo vigente (vertical), por sua vez, ainda que menos oneroso aos cofres públicos, pode não alcançar – como vem acontecendo – o resultado esperado, sobretudo em termos de compartilhamento da rede (tráfego mútuo ou direito de passagem).

Assim, conclui-se pela imperiosa necessidade de repensar o marco regulatório das concessões de ferrovias no país, compreendendo-se, antes de tudo, a urgência em dotar o país de uma infraestrutura ferroviária capaz de proporcionar, à produção nacional, meios para competir no cenário internacional, por meio de custos menores e maior eficiência em sua logística.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Ricardo Barreto de. As Novas Concessões Ferroviárias como Parcerias Público-Privadas. In: JUSTEN FILHO, Marçal; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: RT, 2015.

ANTT (Brasil). *Tomada de Subsídio nº 005*. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/20591.html>>. Acesso em: 14 out. 2015.

_____. *Resolução nº 442* de 17 de fevereiro de 2004. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.antt.gov.br/index.php/content/view/27641/Resolucao_n__442.html>. Acesso em: 14 out. 2015.

_____. *Evolução do Transporte Ferroviário de Cargas*. Brasília: ANTT, 2015.

BRASIL. Ministério dos Transportes. *Caminhos do Brasil*. Brasília, 2001.

_____. Ministério dos Transportes. *Plano Nacional de Logística e Transportes* – Relatório Executivo. Brasília, 2011.

_____. Ministério dos Transportes. *Programa de Investimentos em Logística: rodovias e ferrovias*. Slide em PDF. Brasília, 2015. Disponível em <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/601553fda730f7f943dbeca51cadd538.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.908/2012. TC 009.594/2012-4. Relator: SHERMAN, Augusto. Ata 42/2012. Publicado no *DJ* de 24 out. 2012. Brasília, 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.274/2012. TC 009.594/2012-4. Relator: SHERMAN, Augusto. Ata 49/2012. Publicado no *DJ* de 28 nov. 2012. Brasília, 2012b.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.697/2013. TC 031.086/2013-6. Relator: RODRIGUES, Walton Alencar. Ata 50/2013. Publicado no *DJ* de 16 dez. 2013. Brasília, 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 309/2015. TC 009.594/2012-4. Relator: SHERMAN, Augusto. Ata 06/2015. Publicado no *DJ* de 25 fev. 2015. Brasília, 2015.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo nº 2003.01.00.031873-1. Ata de julgamento publicada no *DJ* de 29 mar. 2004.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva et al. *Texto para Discussão nº 1.465 Gargalos e demandas da infraestrutura ferroviária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras ferroviárias*. Brasília: Ipea, 2010. Produzido no programa de trabalho de 2009, Rio de Janeiro, jan. 2010.

CNT (Brasil). *Pesquisa CNT de ferrovias 2011*. Brasília: CNT, 2011.

_____. *O sistema ferroviário brasileiro*. Brasília: CNT, 2013.

_____. *Plano CNT de Transporte e Logística*. Brasília: CNT, 2014.

FOGEL, Robert William. *Railroads and American Economic Growth: essays in Economic History*. Baltimore, MD: Johns Hopkings Press, 1964.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Parcerias Público-Privadas. In: DALLARI, Adilson Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Tratado de Direito Administrativo*. V. 2. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 555-599.

INSTITUTO ILOS. *Panorama Ilos: custos logísticos no Brasil 2013*. Rio de Janeiro: Instituto Ilos, 2013.

MORISUGI, Hisa; HAYASHIYAMA, Yasuhisa. Post-evaluation of the Japanese railway network: 1875-1940. In: QUINET, E.; VICKERMAN, R. (Ed.). *The Econometrics of Major Transport Infrastructures*. London: Macmillian, 1997.

MCCARTHY, Patrick S. *Transport Economics – Theory and Practice: A Case Study Approach*. Massachusetts: Wiley-Blackwell, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIRAGEM, Bruno. *A nova Administração Pública e o Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: RT, 2013.

PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva; PINHEIRO, Luis Felipe Valerim; ADAMI, Mateus Piva. Tráfego mútuo e direito de passagem como instrumentos para compartilhamento de infraestrutura no setor ferroviário. In: SCHAPIRO, Mário Gomes (Coord.). *Direito Econômico Regulatório*. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVEIRA, Márcio Rogério. *A importância geoeconômica das estradas de ferro no Brasil*. 2003. 454 f. Tese (Doutorado em Geografia)–Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2003.

WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. *The Global Competitiveness Report 2014/2015*. Documento em PDF. Switzerland, 2015. Disponível em <<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/rankings/>> Acesso em: 13 out. 2015.

Sistema Único de Assistência Social (Suas): um olhar sobre a estrutura de implementação, de seu financiamento e os saldos financeiros nos municípios brasileiros

Bruno Cabral França

Analista de Políticas Sociais (MDS/DF).

Jaime Crozatti

Coordenador do curso de graduação de Contabilidade da Universidade de São Paulo (USP).

Resumo

Este artigo apresenta o Sistema Único de Assistência (Suas) sob o viés de seu financiamento, bem como a estrutura financeira que o sustenta, seus pilares conceituais e o arranjo de sua implementação. Explora a responsabilidade de cada ente federado quanto a sua operação. O Suas está subdividido basicamente em Proteção Básica e Especial, além de sua Gestão. Por um lado, o Sistema se efetiva no município; por outro, todos os entes financiam sua realização. Com base em regras pactuadas entre os entes da federação, os recursos são transferidos aos municípios com vistas à entrega de serviços continuados de Assistência Social para a população priorizada. A constatação de que parcela significativa dos valores transferidos pela União aos municípios, no final de cada ano fiscal, permanece em conta e evidencia o gargalo estrutural em sua operacionalização. Esses valores somaram mais de 1,7 e 1,4 bilhão de reais nos anos de 2013 e 2014, respectivamente, diante de repasses totais de valores superiores a 2,5 e 2,2 bilhões nos mesmos anos. O texto avalia que há necessidade de um acompanhamento mais intensivo e solidário por parte da União aos responsáveis pela execução dos programas e serviços, bem como aos programas de melhoria da gestão da Assistência Social nos municípios brasileiros.

Palavras-chave

Sistema Único de Assistência. Suas. Transferências. Programa. Benefícios.

Abstract

This article aims to present the Assistance Single System (SUAS) under the bias of funding. In presenting the financial structure that supports it as well as its conceptual pillars and arrangement of its implementation, the text exposes the responsibility

of each federal entity as its operation. The SUAS, which is under construction, is divided into Basic and Special Protection, as well as its management and social assistance surveillance. On the one hand, the system is realized in the municipality, on the other, all entities finance their realization. From rules agreed between the federal entities, the funds are transferred to municipalities with a view to delivering continued services of social assistance for the eligible population. A significant portion of realization of amounts transferred by the Union to the municipalities at the end of each fiscal year shows that the management of funds transferred by the Union to the municipalities does not meet the needs identified in the programs. These figures totaling over R\$1.7 and 1.4 billion in the years 2013 and 2014, before total transfers values greater than R\$2.5 and 2.2 billion in the same years. The text assesses that there is need for greater monitoring of those responsible for implementing programs related to individual benefits and programs to improve the management of Social Assistance in Brazilian municipalities.

Keywords

Brazilian Unified National Assistance System. SUAS. Transfers. Program. Benefits.

INTRODUÇÃO

No momento atual das contas públicas, quando ocorre, por um lado, frustração das receitas e, por outro, aumento da rigidez na obrigatoriedade do gasto por parte do executivo, juntamente com a dificuldade em gerar resultados primários superavitários, chama a atenção a existência de saldos financeiros relevantes em contas bancárias da Assistência Social em municípios brasileiros. São contas bancárias do Sistema Único de Assistência Social (Suas) que movimentam repasses financeiros para apoio de atividades continuadas das atividades locais. Apresentar e avaliar a existência de tais saldos torna-se questão de primeira ordem

na pauta da gestão dos recursos financeiros do Ministério do Desenvolvimento Social.

Este trabalho contribui com essa avaliação ao traçar o perfil dos municípios brasileiros que têm saldos financeiros significativos em contas bancárias da Assistência Social. Para isso, o trabalho apresenta o desenho da implementação do Suas no Brasil, com destaque para as formas do financiamento. Em um segundo momento, com base em uma série histórica de 2008 a 2014, será evidenciada a evolução de tais saldos por diferentes enfoques, como a localização dos municípios, os valores dos saldos (em sua totalidade e ponderado com a população do município que é atendida pelo Suas).

1 TRAJETÓRIA RECENTE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

O sistema de proteção social não contributivo vigente no Brasil é caracterizado por um conjunto de garantias sociais universais que vão além daquelas advindas das relações laborais e que se expressam como certezas de apoios e acessos sociais perante situações de exclusão social, fragilidade, vulnerabilidade e risco social nas relações familiares, comunitárias e societárias.

O processo de regulamentação do tripé da Seguridade Social – Assistência Social, Saúde e Previdência Social – ainda está em processo de consolidação e, como será demonstrado, parte do terreno da negociação política foi superado. Ao se referir à trajetória, portanto, têm-se na Assistência Social brasileira um campo em transformação. Ela transita de um período em que o foco de compreensão da Assistência Social era dado pela benemerência, pela filantropia e pelo assistencialismo, com conotação de clientelismo político; para a condição de um direito social inscrito além da cidadania regulada (SANTOS, 1987).

Esse fato marca, do ponto de vista normativo, as ferramentas necessárias para o rompimento do modelo de gestão conhecido como *primeiro-damismo* (CORREIA, 2008; FALCÃO, 1998; SIMILI, 2008; TORRES, 2002). Tal modelo, executado por via convenial com traços fortemente fisiológicos, tratava a discussão sobre a desigualdade social como caso de envio de cestas básicas. Críticas em seu funcionamento aconteceram, ocasionando desgastes, pelas constantes denúncias de corrupção e pelo próprio viés de abordagem. Dessa maneira, atualmente se vê um novo modelo de prestação de serviços socioassistenciais em plena execução. Desenvolveu-se uma rede de proteção social apoiada nos programas de transferência de renda, que tiveram como novidade a exigência de contrapartida por parte do beneficiário com o propósito de criar condições para sua futura independência econômica: assistência escolar e visitas familiares aos centros de saúde, condicionalidades associadas à transferência financeira pelo Programa Bolsa-Família.

Sua contemporaneidade caracteriza-se, nesse esteio, pela existência de um esforço de

reconceituar e buscar a identidade da Assistência Social, pelo desenvolvimento de estruturas públicas que o compõem como um sistema descentralizado e participativo no nível dos municípios. Outra ação que o caracteriza é a construção das relações interorganizacionais e intergovernamentais que devem operá-lo. O Sistema Único de Assistência Social consagra de várias formas esse esforço, uma vez que sua raiz se constitui como público e único, coordenado atualmente pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

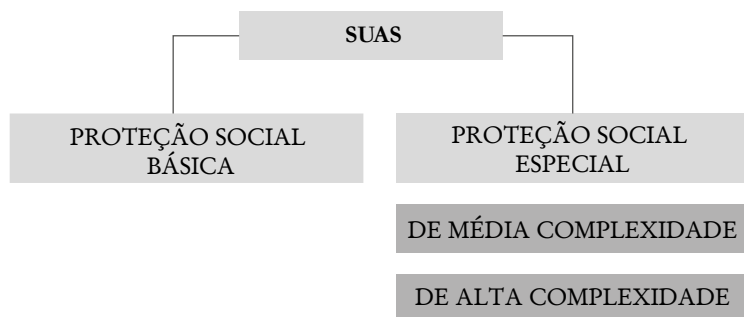
Figura 1: Símbolo do Sistema Único de Assistência Social



Fonte: Brasil (2005).

Se, por um lado, o Suas é único e homogêneo na oferta dos serviços, por outro, ele é dotado de organização descentralizada, com gestão participativa e compartilhada, composta pelo poder público e pela sociedade civil. O Suas coordena os esforços e recursos nos três níveis de governo para a execução e o cofinanciamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), abrangendo de forma direta as estruturas e os marcos regulatórios em todos os níveis de governo. Além disso, ele organiza as ações da Assistência Social em duas modalidades de proteção social: Proteção Social Básica (PSB), que busca prevenir ou mitigar a ocorrência de riscos sociais e pessoais por meio de auxílios em programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social; e, a Proteção Social Especial (PSE), que objetiva prover meios que possam corrigir ou auxiliar na correção ou no resgate das famílias e dos indivíduos que já estejam expostos a situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus tratos, abuso sexual uso de drogas, entre outros. O esquema de estruturação do Sistema por nível de complexidade, pode ser observado na figura 2, a seguir:

Figura 2: Segmentação de serviços ofertados no âmbito do Suas



Fonte: Brasil (2005).

Para garantir o orçamento necessário a esse tipo de proteção social, tornando seu financiamento menos dependente de variáveis externas, foi definido que as receitas orçamentárias viriam dos tributos salariais: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); contribuições dos empregadores para Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que incide sobre a receita bruta das empresas em geral, e do empregado para o Programa de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep); da Contribuição Social sobre Lucro Líquido (CSLL) das empresas; receitas de loterias, entre outras (MARQUES; MENDES, 2005).

No entanto, a falta de sistematização e regulamentação inicial acerca do papel de cada ente federativo, principalmente no que diz respeito ao financiamento¹ das ações e dos serviços na Assistência Social, bem como a precária definição do papel das entidades beneficentes e de seu mapeamento, geraram um quadro bastante polêmico no processo de operacionalização da política que acabou, mesmo após a Constituição Federal de 1988, conservando alguns aspectos tradicionais de ações na área, como o assistencialismo e a '*cultura do favor*' na prestação dos serviços.

Se a descentralização e a desconcentração são eixos norteadores da implementação das políticas públicas, a pactuação é a forma de operacionalizá-los. Estados e municípios assumiram prerrogativas e atribuições próprias. A vitória das teses voltadas à descentralização sob viés federalista trouxe de volta o interesse e a forte necessidade de estudos e de arranjos de implementação municipalistas. Conforme apresentado por Dolhnikoff (2005), os sucessivos movimentos de centralização e descentralização no federalismo brasileiro revelam que essa 'luta' entre o governo federal e os estados pelo poder no sistema político e orçamentário remontam à época do Império.

¹ Relatada na função programática "Assistência Social", função (8), na classificação funcional da despesa.

A implementação do Suas sob o enfoque federativo, obriga o país a desenvolver mecanismos e arenas de negociação e pactuação. Consolidam-se as arenas intergovernamentais: a Comissão Intergestores Tripartites (CIT) e as comissões intergestores bipartites (CIBs), com caráter deliberativo no âmbito operacional da gestão da política. A CIT é constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, via Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS)²; os estados, representados pelo Fórum Nacional de Secretários de Estado de Assistência Social (Fonseas); e os municípios, representados pelo Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (Congemas). As CIBs, por sua vez, são instâncias de nível estadual que contemplam gestores do governo estadual e gestores dos municípios e dos consórcios municipais eventualmente existentes para atendimento da Assistência Social.

O quadro 1 apresenta síntese das comissões intergestoras que compõem o Suas:

Quadro 1: Estrutura de pactuação para a gestão do Sistema Único de Assistência Social (ênfase para as instâncias de gestão)

Esfera de governo	Gestor	Entidade representativa	Instância intergestora
Municipal	Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Assistência Social (Congemas)	—
Estadual	Secretaria Estadual de Assistência Social (Seas)	Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Coegemas)	Comissão Intergestores Bipartite (CIB) – uma por estado. Composta por representantes da Seas e das SMAS. Rede socioassistencial privada.
Federal	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)		Comissão Intergestores Tripartite (CIT) – nacional por representantes do MDS, das Seas por meio do Coegemas, e SMAS por meio do Congemas. Rede socioassistencial privada.

² Durante 1999, a Assistência Social foi desvinculada do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e a Secretaria Nacional de Assistência Social foi transformada em Ministério de Assistência Social (MAS), absorvida posteriormente pelo então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004.

As deliberações advindas das instâncias intergestoras são responsáveis por grande parte do que é hoje o Suas, uma vez que elas tratam do *dia a dia* do sistema. Por mais que, com a criação de novas instâncias para discussão, o argumento do engessamento e da burocratização da Administração Pública pudesse se sustentar, percebe-se, ao contrário, que tais comissões conseguem ser resolutivas quanto à forma de espraçamento dos recursos da Assistência Social; e este canal de participação aproxima – no sentido de alinhar – formas e estratégias de operacionalização da política pública. Normalmente, as CIBs ficam com o papel de adaptar a norma nacional à realidade do respectivo estado, sendo comum a crítica de que tais normas não levam em consideração especificidades locais e regionais. Reitera-se, contudo, que a União aparece como sendo o ator com o maior poder de pautar a agenda e de induzir as políticas segundo suas posições, dada a concentração em si da maior parte dos recursos do sistema.

O quadro 2, a seguir, mostra a estrutura gestora do Suas, incluindo as entidades representativas da União, dos estados e dos municípios. Os dados são apresentados por quatro critérios: formulação e planejamento; financiamento; coordenação e regulação; e prestação direta de serviços.

Quadro 2: Divisão de atribuições para a operacionalização do Suas por ente federado (Brasil)

Nível de gestão	Formulação de políticas e planejamento	Financiamento	Coordenação, regulação e avaliação	Prestação direta de serviços
FEDERAL Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Identificação de problemas e definição de prioridades no âmbito nacional; papel estratégico e normativo; manutenção da unicidade, respeitando a diversidade; busca da equidade; apoio e incentivo para o fortalecimento institucional e práticas inovadoras de gestão estadual e municipal	Peso importante dos recursos federais (cofinanciamento); papel redistributivo; busca da equidade na alocação; definição de prioridades nacionais e critérios de alocação entre áreas e entre estados	Coordenação e regulação de sistemas estaduais; apoio à articulação interestadual; normas de orientação quanto à regulação de sistemas; avaliação do desempenho dos sistemas estaduais; avaliação dos resultados das políticas nacionais	Pagamento das políticas de transferência de renda (Bolsa-Família e BPC)

Sistema Único de Assistência Social (Suas): um olhar sobre a estrutura de implementação, de seu financiamento e os saldos financeiros nos municípios brasileiros

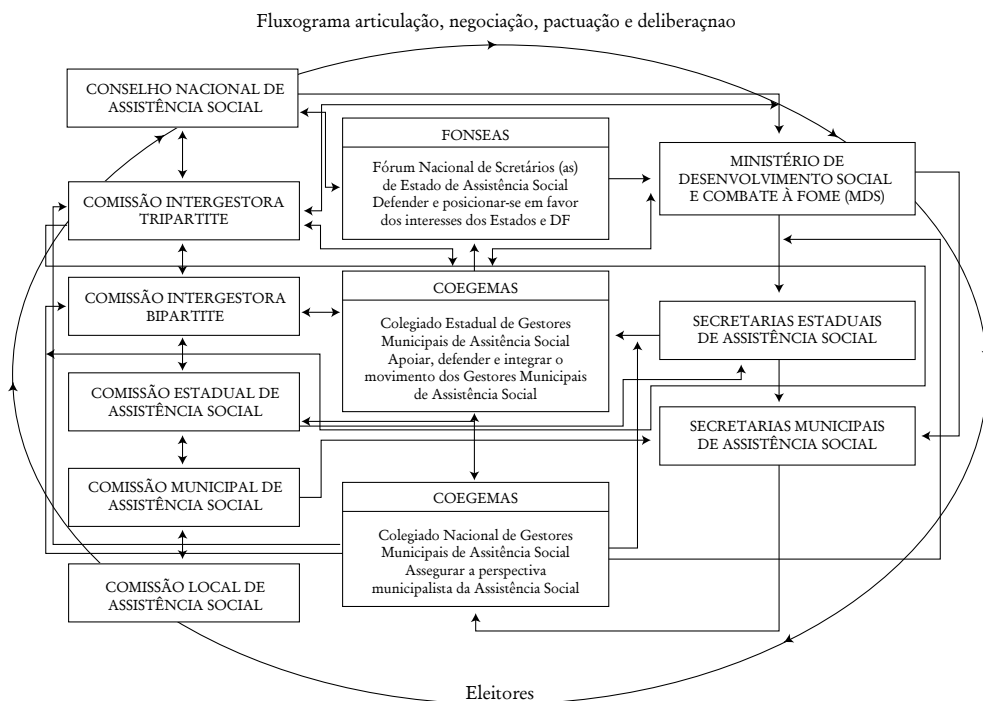
ESTADUAL Secretarias Estaduais de Assistência Social	Identificação de problemas e definição de prioridades no âmbito estadual; promoção da regionalização; estímulo à programação integrada; apoio e incentivo ao fortalecimento institucional das SMAS	Definição de prioridades estaduais; garantia de alocação de recursos próprios; definição de critérios claros de alocação de recursos federais e estaduais entre áreas da política e entre municípios	Coordenação e regulação de sistemas municipais; apoio à articulação intermunicipal; implantação de mecanismos de regulação (centrais); avaliação do desempenho dos sistemas municipais; avaliação dos resultados das políticas estaduais	Em caráter de exceção; em áreas estratégicas; serviços de referência estadual/regional, como por exemplo no Creas regional, no Cras, onde o nível de gestão do município seja inicial; em situações de carência de serviços e de omissão do gestor municipal; em calamidades públicas; pagamento de programas de transferência de renda estaduais
MUNICIPAL Secretarias Municipais de Assistência Social	Identificação de problemas e definição de prioridades no âmbito municipal; planejamento de ações e serviços necessários; organização da oferta de serviços públicos e contratação de privados (caso necessário)	Garantia de aplicação de recursos próprios; critérios claros de aplicação de recursos federais, estaduais e municipais	Organização das portas de entrada no sistema; estabelecimento de fluxos de referência; integração da rede de serviços; articulação com outros municípios para referências; regulação e avaliação dos prestadores públicos e privados; avaliação dos resultados das políticas municipais	Peso importante na execução de ações/prestação direta de serviços; contratação; administração e capacitação de profissionais de Assistência Social; pagamento de programas de transferência de renda municipais

Fonte: Departamento de Descentralização da Gestão do Sistema Único de Assistência Técnica, Secretaria Nacional de Assistência Social, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (MDS, 2008).

A CIT aumenta o poder de veto dos estados e dos municípios, dando maior vigor aos pesos e contrapesos (*check and balances*) da arena política. Assim como na CIT, o processo decisório nas CIBs se dá de forma a equalizar o poder político entre estado e municípios, visando estimular o debate e a negociação entre as partes. Essa situação é um incentivo significativo, para as relações federativas, à maior cooperação, mesmo com carências em sua representatividade quanto aos interesses dos diversos municípios. Importante frisar que a CIT, não raro, figura como instância recursal para as decisões das CIBs que, por ventura, sejam questionadas por qualquer de seus membros, sendo que habilitações ou desabilitações de estados e de municípios a incentivos ou a modalidades de gestão previstas nas normas passam por ela, em última instância.

A figura 3, a seguir, evidencia os atores, as arenas e os fluxos de participação no Suas. Foi apresentada em três segmentos, dos quais: a primeira coluna retrata os espaços de deliberação; a segunda, os segmentos das agregações de coletivos – municípios, estados, gestores e conselhos –; e na terceira subdivisão estão os órgãos executivos. Chama a atenção que este fluxograma coloca como fiscalizador, em última instância, os eleitores, a partir da confiança imputada ao modelo em desenvolvimento.

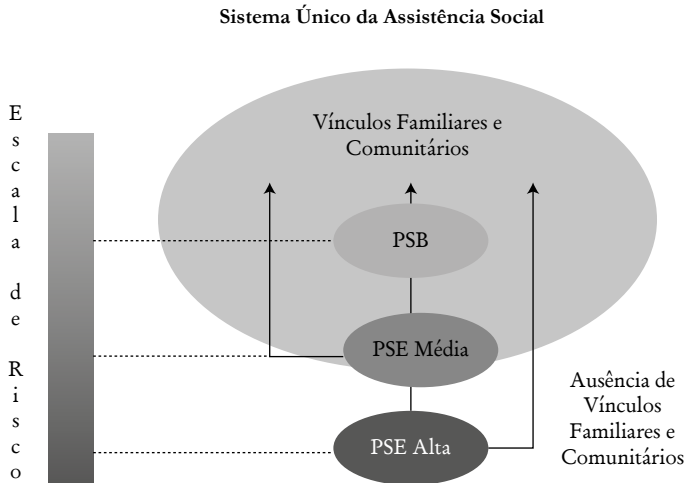
Figura 3: Articulação entre diferentes atores e arenas para a operacionalização cotidiana da Assistência Social



Fonte: elaboração do autor.

A figura 4, seguinte, apresenta a estrutura de proteção social com base na ideia de *escala de risco*. Cada perfil de pessoa – demandante de serviços em Assistência Social, por distintas vulnerabilidades sociais, expressas na escala de risco, acessa o sistema tendo em vista tal vulnerabilidade. Dessa forma, os serviços compreendidos na PSB atuam naquilo que se convencionou de *risco* social como estrutura de *vulnerabilidade*, sem que haja ruptura de seus laços sociais e familiares. No limite entre a ruptura e as *fragilidades* encontram-se as PSEs de média complexidade. Por fim, encontram-se os serviços de Assistência Social ofertados ao público com *ausência de vínculos familiares e comunitários*, campo por excelência de atuação da proteção social especial de alta complexidade.

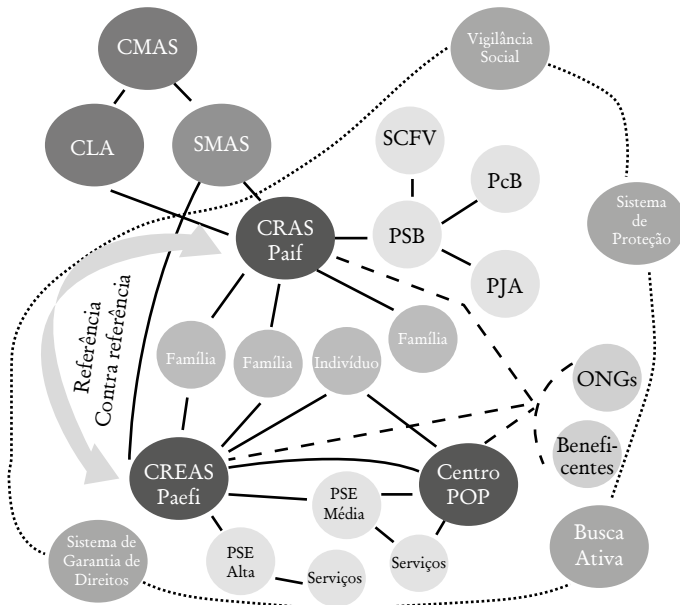
Figura 4: Escalonamento e âmbito de atuação dos serviços compreendidos no Suas (por escala de risco)



Fonte: Brasil (2006).

A seguir, na figura 5, é demonstrada a consolidação de tais relações e articulações entre os vários serviços e os níveis de complexidade do Suas.

Figura 5: Inter-relação entre equipamentos e serviços na rede socioassistencial



A possibilidade de opção entre as três distintas condições de habilitação – inicial, básica e plena –, hierarquizadas de acordo com o grau de complexidade das funções de gestão, permite aos governos locais avaliarem os custos e os benefícios envolvidos em cada uma delas – o que significa dizer que o diagrama anterior não é cabível a todos os municípios, a depender das opções de proteção implementadas municipalmente. Como ocorre na área da Saúde, e segundo a análise de Arretche (2003), a escolha do nível de habilitação é:

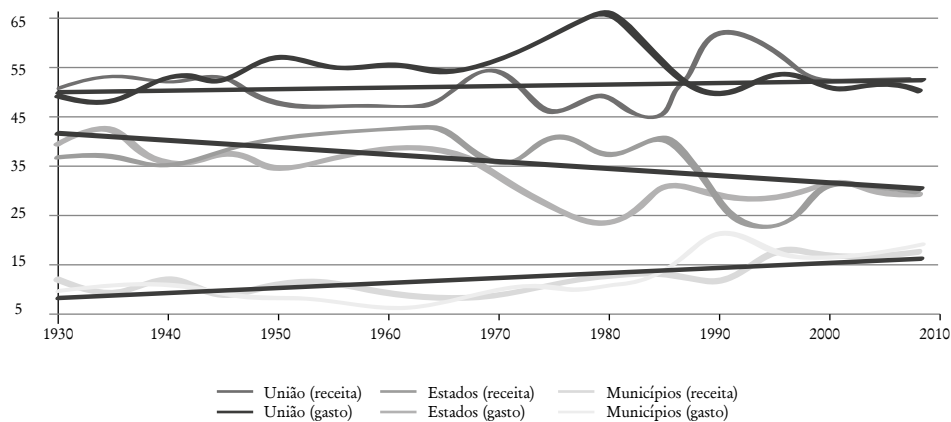
[...] expressão de um cálculo que considera as próprias capacidades gerenciais, bem como a extensão da responsabilização política pela gestão da saúde que os gestores locais pretendiam assumir. A capacidade de indução do Ministério da Saúde não se restringe à habilitação dos municípios ao SUS, mas se estende às prioridades dos governos locais na gestão de seus sistemas de saúde, isto é, as regras das NOBs interferem nas prioridades dos governos locais.

Em suma, não há dúvidas de que o Ministério dispôs e dispõe de recursos institucionais para induzir as decisões dos governos locais. Entretanto, embora haja uma tendência à redução das diferenças entre os municípios quanto à participação no total da produção de serviços básicos, observam-se grandes diferenças no que concerne à forma de acesso aos serviços pela população atendida.

Do ponto de vista da contabilidade pública, destaca-se que o patamar do gasto social teve sensivelmente alteração perante o orçamento público como um todo. A participação de cada ente também se modificou, diante do processo de descentralização e municipalização empreitados a partir da Constituição Federal de 1988. A distribuição desse gasto social também mudou: de um lado, a Previdência Social que emerge da Constituição amplia a cobertura e as garantias dos seus benefícios, liderando o crescimento do gasto social; de outro, políticas recriadas e fortalecidas pela Constituição, como as áreas de Assistência Social e de trabalho, aumentam a importância relativa no gasto social, para fazer frente ao seu novo *status* no sistema de políticas sociais brasileiro.

A figura 6, a seguir, demonstra a evolução do gasto público total de cada nível de governo, em valores percentuais, ante a arrecadação com as atividades da Assistência Social. A participação do governo federal é estável em 50%, ainda que tenha flutuado – não muda significativamente entre 1930 e 2008.

Figura 6: Receitas e gastos gerais anuais com a Assistência Social no federalismo brasileiro de 1930 a 2008 (%)



Fontes: Estatísticas do Século XX (IBGE, 2003), para o período de 1930 a 1997, e Estatísticas Consolidadas do Governo Geral, para o período de 1998 a 2008.

Os estados perderam, em termos relativos, sua participação no bolo das finanças públicas. Essa mudança pode ser explicada, em grande parte, pelo fortalecimento dos municípios, o qual foi realizado de diversos modos, ainda que se consolide por três aspectos centrais: 1) o aumento da capacidade de gasto dos governos locais, realizado não pela descentralização de poder de arrecadação, mas pela participação em impostos federais e estaduais; 2) a descentralização administrativa, ao conceder aos governos locais responsabilidades específicas para a execução e gestão de determinadas políticas; e 3) o peso relativo da União na repartição do bolo das finanças públicas. Conforme Afonso e Serra (1999), destaca-se a importância do Fundo Social de Emergência, que recoloca no centro das atenções uma parcela significativa das receitas orçamentárias da União, atualmente executadas pela Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Além da autonomia para arrecadação de alguns tributos, a composição da receita dos municípios para gastos sociais conta com significativas transferências de recursos financeiros de outras esferas, sobretudo da federal. É perceptível, portanto, que, nos anos mais recentes, as transferências e os repasses estejam mais bem organizados, com regras mais claras e transparentes, cumprindo assim papel importante para a composição da receita dos municípios. Os mecanismos de cofinanciamento entram nesse esteio, definido com base na divisão de competências entre as três esferas de governo, ou seja, na responsabilidade de cada ente federado na execução da Pnas. A responsabilidade de cada ente leva em conta seu porte, a complexidade dos serviços que ele se propõe a prestar e as diversidades da região em que se localiza.

O argumento posto pelo Ipea (2008) atribui alta relevância ao desafio da coordenação e do papel dos espaços intergovernamentais de articulação e pactuação entre os entes envolvidos no sucesso da atividade. Segundo o documento, ao se focar nas entregas públicas à população, a *luta federativa* deve se respaldar na ideia de cooperação, com vistas à busca do equilíbrio entre as esferas do governo em prol da implementação efetiva da proteção socioassistencial. Assim, eficientes instrumentos de incentivos e coordenação de agenda devem pautar os próximos caminhos a serem percorridos por políticas públicas executadas em um cenário federativo.

2 SERVIÇOS E PISOS E OS REPASSES DOS RECURSOS AOS MUNICÍPIOS

O cofinanciamento consolidou as transferências federais regulares e automáticas, fundo a fundo, bem como implementou o repasse federal por pisos organizados por nível de proteção. Essa forma de financiar as ações continuadas diferenciase do formato empreendido pelo Suas no passado. Antes, os repasses se davam majoritariamente por projetos com prazos definidos e vinculados ao quantitativo de beneficiários. Eram também fortemente vinculados à série histórica de atendimento das entidades socioassistenciais, o que caracterizava a estrutura como de caráter incremental.

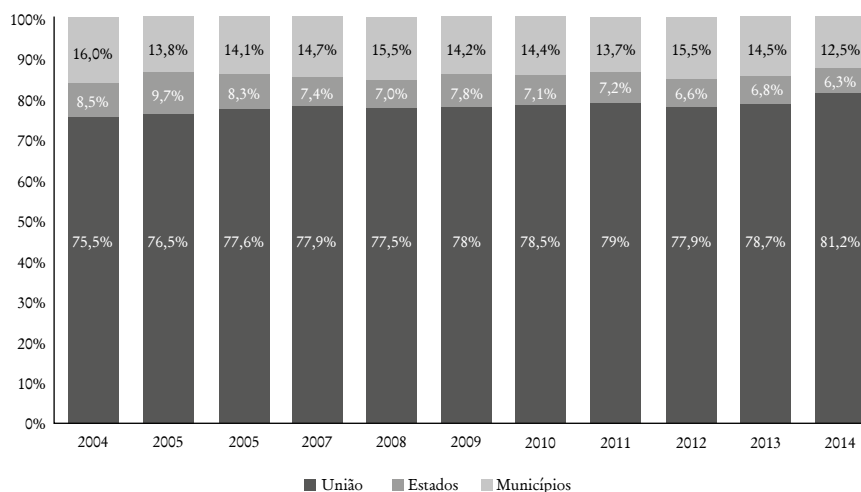
Ao fortalecer o caráter de perenidade dessa política pública, a lógica de financiamento federal deixa de ser o público atendido e passa a ser o serviço a ser prestado. Nessa seara, outra mudança na forma de implementação está no formato da partilha dos recursos federais, associando critérios mais equitativos, bem como ampliando a participação dos gestores federais, estaduais e municipais e do controle social.

Com a mudança para o modelo de transferências por pisos de valores, buscou-se sustentar os serviços continuados, em vez de custear prestações pontuais por segmentos atendidos. A novidade provoca uma mudança de visão da Assistência Social no país, uma vez que esta era vista como mera distribuição de cesta básica ou de agasalhos a pessoas com necessidades pontuais. Na implementação do sistema único, a adesão dos entes federados a ele atribui maior racionalidade à forma de contabilizar os recursos destinados.

A composição dos pisos, dessa forma, deve reunir recursos de todos os entes federados, efetivando assim o cofinanciamento dos serviços entre as esferas de governo, de tal monta que, segundo dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)³, o papel do ente estadual e mesmo do municipal fica explicitado pelos dados expostos na figura 7, a seguir.

³ O Siconfi auxilia a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na consolidação das contas nacionais. Os dados dos estados, do DF e dos municípios estão disponíveis no sítio eletrônico <www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>.

Figura 7: Participação dos entes federados no financiamento da Assistência Social – 2004 a 2014

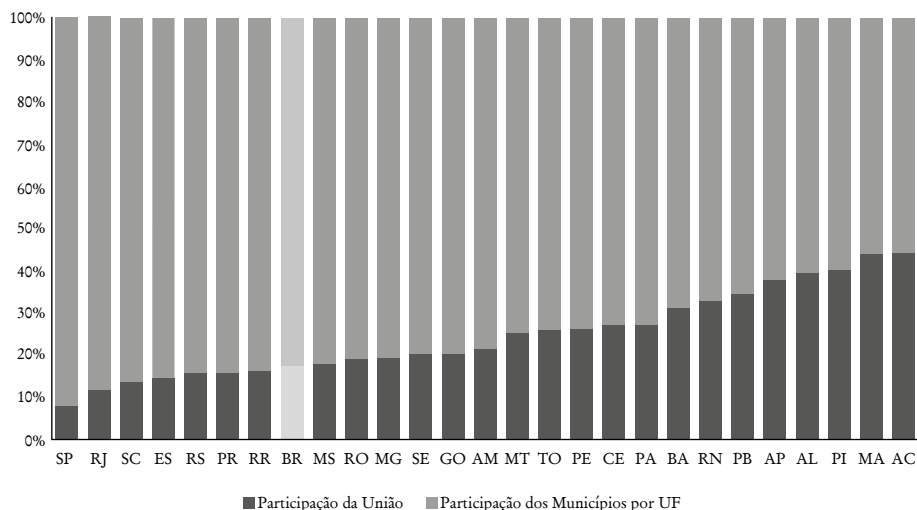


Fonte: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS (BRASIL, 2015), com base nos dados da Siafi (União) e Siconfi/Finbra (estados, Distrito Federal e municípios).

Como se observa na figura 7, embora tenha havido pequenas oscilações na participação relativa da União, essa participação foi, de modo geral, crescente em valores correntes e passou de R\$13,9 bilhões, em 2004, para R\$70,4 bilhões, em 2014. Essa trajetória de crescimento da participação do governo central no financiamento das atividades da Assistência Social deve-se, sobretudo, à ampliação da cobertura do Programa Bolsa-Família e do Benefício de Prestação Continuada, especialmente à pessoa idosa – este último, fortalecido pela aprovação do Estatuto do Idoso em 2003 e pela mudança dos critérios de elegibilidade para obtenção dos benefícios. Outro fator de impacto no crescimento do financiamento dos benefícios da Política de Assistência Social no país, por parte da União, foram os incrementos ocorridos nos serviços, nos programas, nos projetos e na gestão do Suas, bem como na área de segurança alimentar.

Ao apresentar a estrutura de cofinanciamento, a figura 8 quantifica a participação dos recursos da União, para o ano de 2014, em relação ao total das despesas na função Assistência Social (função 8) na classificação da despesas públicas por função (BRASIL, 1999).

Figura 8: Cofinanciamento dos municípios em 2014



Fontes: Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS (BRASIL, 2015) com base nos dados do Siafi (União) e do Siconfi/STN (estados, Distrito Federal e municípios).

Por mais que a participação média da União esteja em torno de 20% do total dos gastos em Assistência Social em 2014, a União detém prerrogativa de indutora da racionalidade para a execução das Políticas da Assistência Social, pois estabelece padrões de entregas de produtos e serviços, de funcionamento e de financiamento. O piso financeiro é uma forma de organização dos serviços ofertados a determinado público-alvo. O valor é definido e será repassado aos estados e municípios com base nos critérios com os quais esses entes devem se comprometer na oferta dos serviços.

Por mais que o Suas já tenha 10 anos de instalação, os pisos também desempenham importante papel quanto aos incentivos à reorganização do sistema. Os pisos de caráter temporário⁴ são exemplo disso. O quadro 3 apresenta todos os pisos existentes atualmente.

⁴ Pisos de transição, instituídos com a função de assegurar os repasses federais para manutenção desses serviços durante a passagem para o novo padrão, ainda em voga.

Quadro 3: Os diferentes pisos existentes na Assistência Social para o cofinanciamento

GRUPO	SIGLA	NOME
Gestão	IGDBF	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA
	IGD-SUAS	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DO PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA – SUAS
Programas	ACEPETI	AÇÕES ESTRATÉGICAS DO PETI
	ACESSUAS	PROGRAMA NACIONAL DE PROMOÇÃO DO ACESSO AO MUNDO DO TRABALHO
	AP REDE	APRIMORA REDE
	BPC	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
	CALAMIDADE	CALAMIDADE PÚBLICA
	PNC SUAS	PROGRAMA NACIONAL DE CAPACITAÇÃO DO SUAS
	PVAC	PISO VARIÁVEL DE ALTA COMPLEXIDADE
Proteção Social Básica	LAS	LANCHA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
	PBFI	PISO BÁSICO FIXO
	PBTR	PISO BÁSICO DE TRANSIÇÃO
	PBVA	PISO BÁSICO VARIÁVEL
	PBVII	PISO BÁSICO VARIÁVEL II
	PBVIII	PISO BÁSICO VARIÁVEL III
	PJOV	PRÓ-JOVEM
	PVMC	PISO VARIÁVEL DE MÉDIA COMPLEXIDADE
	SCFV	SERVIÇO DE CONVI. DE VÍNCULOS
Proteção Social Especial	PACI	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE I
	PACII	PISO DE ALTA COMPLEXIDADE II
	PFMC	PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE
	PFMC/CREAS	PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE /CREAS
	PFMC2	PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE 2
	PFMC3	PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE 3
	PFMC4	PISO FIXO DE MÉDIA COMPLEXIDADE 4
	PTMC	PISO DE TRANSIÇÃO DE MÉDIA COMPLEXIDADE

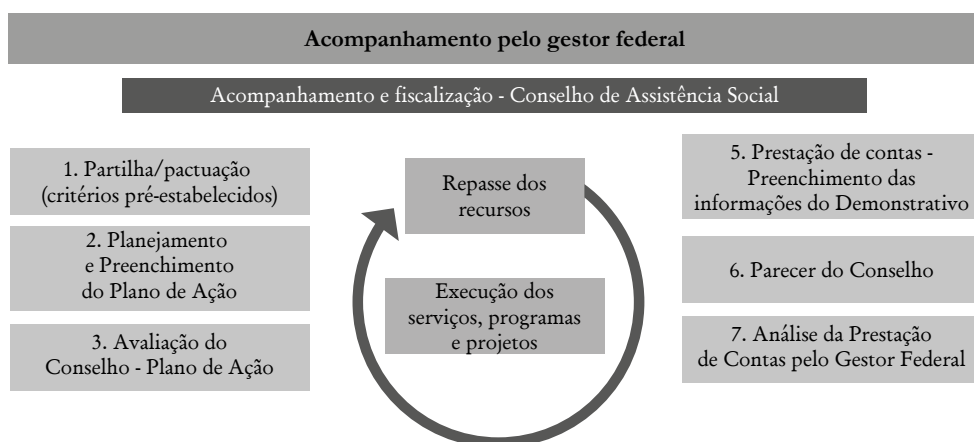
Fonte: Boletim Informativo do Fundo Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2015b).

Uma das características dos pisos é a tentativa de respeitar os diferentes níveis de complexidade dos serviços, com base em sua variação quanto ao formato entre os

pisos *fixo* e *variável*. Os pisos fixos atuam na estruturação de serviços, principalmente dos equipamentos públicos destinados ao atendimento das famílias nos centros de referências da Assistência Social (Cras) e dos centros de referência especializada de Assistência Social (Creas). Os pisos variáveis, por sua vez, deveriam acolher situações dinâmicas, a exemplo do atendimento de prioridades, segundo relata o próprio Fnas (BRASIL, 2015b).

Por outro lado, a forma de execução dos recursos alocados em cada um desses pisos se processa da mesma forma. A figura 9 evidencia o passo a passo que o gestor municipal deve seguir para obter o financiamento das atividades em Assistência Social, com o uso dos recursos cofinanciados.

Figura 9: Fluxograma para a plena execução financeira dos recursos em Assistência Social



Fonte: Fundo Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2015b).

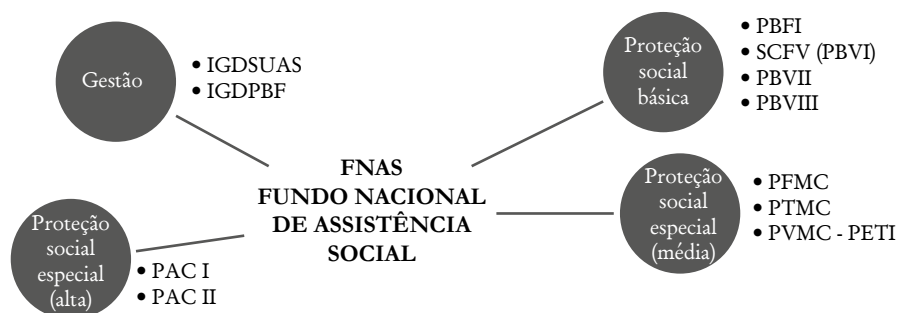
A tônica do diálogo e do planejamento perpassa as três primeiras etapas, nas quais estão importantes documentos, como o Plano Plurianual do Município, o Plano Municipal de Assistência Social, com os necessários diagnósticos das demandas do território, entre outros. No centro da figura 9 estão as execuções orçamentária e financeira do município, compostas por peças como a Lei Orçamentária Anual, e seus decretos de programação financeira e orçamentária. Os processos licitatórios, na execução dos serviços, programas e projetos, identificam a relevância desse momento na execução da política no âmbito do município. Tendo executado a política pública, as etapas finais são de prestação de contas e controle social sobre o implementado, por parte do gestor local.

Do ponto de vista desse fluxo, o gestor federal acompanha, em todas as etapas, o processo de implementação da política de Assistência Social, subsidiariamente; o conselho local dá legitimidade ao processo.

Ao apresentar a complexidade do orçamento e a gestão financeira associada aos diferentes pisos que financiam as ações em Assistência Social em blocos, têm-se a noção operacional do sistema no nível municipal. Contudo, o próprio Fundo Nacional de Assistência Social (Fnas) propõe que tais pisos sejam agregados por tema, como o bloco da proteção social básica, ou bloco da gestão. A redução é na ordem de 60% da quantidade de contas que o gestor municipal teria de trabalhar diariamente.

Outra proposta do Fnas é a de dar mais liberdade ao gasto do recurso no mesmo nível de proteção. Por exemplo, para todos os serviços da proteção social básica haverá apenas uma conta a ser gerenciada, com a possibilidade de realocar recursos de um serviço para outro dentro do mesmo bloco.

Figura 10: Descrição do processo de síntese dos pisos de cofinanciamento



Fonte: Fundo Nacional de Assistência Social – Fnas (BRASIL, 2015b).

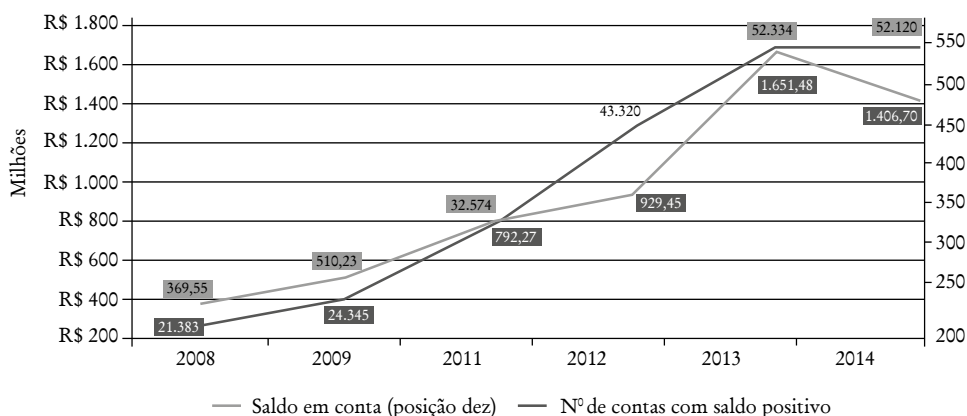
3 OS SALDOS FINANCEIROS EM CONTAS-CORRENTES DOS PROGRAMAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Após apontar esse pequeno histórico da Política Pública da Assistência Social no Brasil, bem como as formas anteriores e recentes da gestão dos programas em vigor, desenvolvidos pela pasta de Assistência Social, este tópico trata dos repasses e saldos financeiros repassados aos municípios brasileiros. O período abordado refere-se aos anos de 2008 a 2014, tendo em vista a significativa quantia movimentada e estocada

em contas-correntes dos municípios no último dia de cada ano fiscal, conforme poderá ser visto adiante. Cabe destacar que esses valores não contemplam os repasses pelo gestor federal com transferências direta ao cidadão, seja pelo Programa Bolsa-Família, seja pelo Benefício de Prestação Continuada.

A figura 11, a seguir, apresenta duas questões relevantes, que poderiam ser tratadas na lógica causa-consequência. A linha azul mostra o quantitativo totalizado, em valores correntes, do saldo financeiro efetivo para o final do exercício que foi repassado, porém não gasto pelos gestores municipais. Em 2013, o valor chegou a R\$1,651 bilhão, com sua primeira queda na evolução apresentada para o ano de 2014, retração aproximada de 15%. A linha vermelha, por sua vez, apresenta o quantitativo de contas-correntes com alguma movimentação no período e que mantinham algum saldo ao final do exercício. Destaca-se a quantidade de 52.334 contas bancárias ativas e com saldo ao final de 2013, equivalente à quantidade existente em 2014. Dessa forma, a redução do quantitativo financeiro restante em saldo imbricou na estabilização do número de contas-correntes ativas com saldo em conta.

Figura 11: Evolução do quantitativo do saldo em conta e do quantitativo de contas com valor positivo em caixa

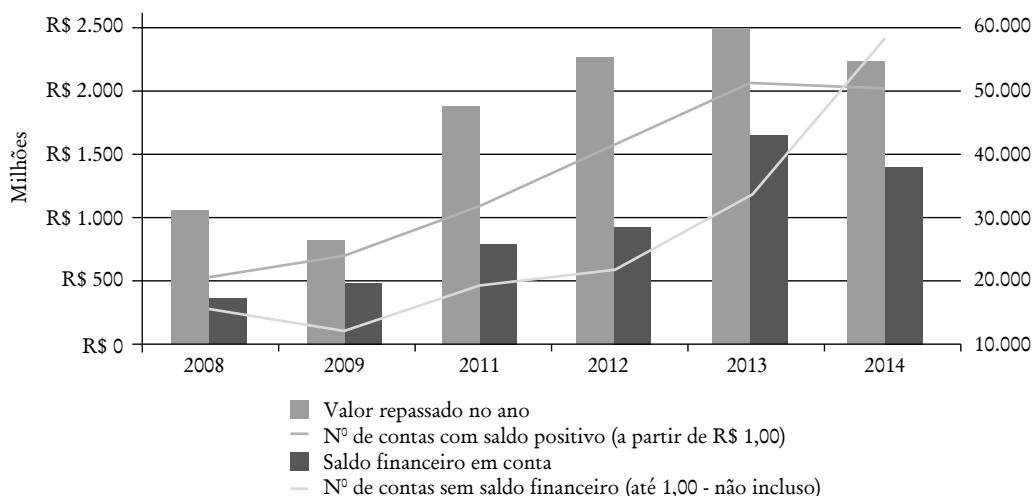


Fonte: elaboração do autor com base no Fnas (BRASIL, 2015b).

Ao analisar o gráfico da figura 12, adiante, pode-se inferir que os valores repassados sejam destinados para melhoria na qualidade da gestão ou para uma das proteções sociais previstas na Política de Assistência Social. Essas contas movimentaram valores próximos a R\$2,5 bilhões, em 2013, e R\$2,2 bilhões, em 2014. Por mais que os saldos estejam apresentados por ano, esses valores não significam, contudo, saldos referentes aos repasses daquele ano. Conforme afirmado na estruturação do

cofinanciamento, há saldos financeiros de diferentes anos e pisos ainda ativos nas contas municipais. Quanto à evolução da quantidade de contas-correntes associadas aos saldos, há uma importante constatação: essa quantidade de contas-correntes bancárias com saldo financeiro próximo de zero apresenta um crescimento rápido, ultrapassando o número de contas-correntes com saldo superior a R\$1,00. Conclui-se que houve uma mudança no perfil de gerenciamento dessas contas-correntes pelos municípios, dado o acréscimo expressivo das contas com saldos inexpressivos.

Figura 12: Saldo financeiro e valores repassados anualmente e quantitativo de contas bancárias com seu respectivo saldo – Brasil

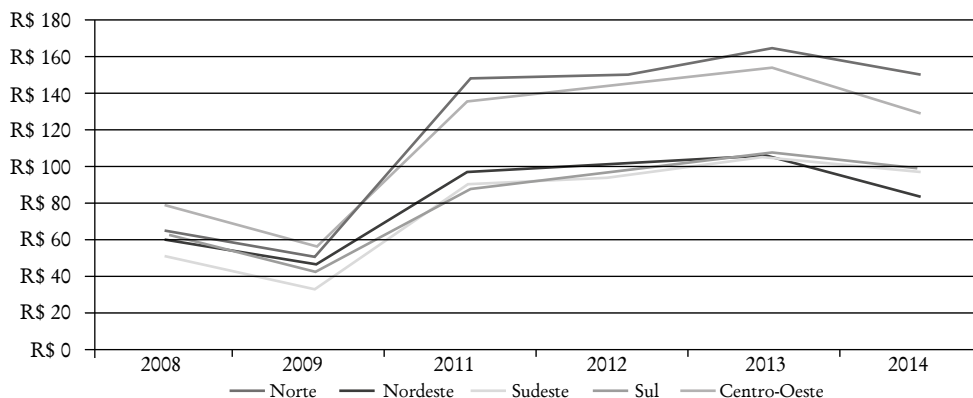


Fonte: elaboração do autor com base em dados do Fnas e do MDS (BRASIL, 2015b).

A figura 13, a seguir, evidencia o valor médio *per capita*⁵ do repasse mensal aos municípios brasileiros agregados por região geográfica. A figura evidencia que os beneficiários dos programas de transferência da região Sul do Brasil têm recebido valores superiores aos beneficiários das demais regiões geográficas.

⁵ A referência per capita do presente artigo se dá pelo somatório de pessoas inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e os beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC) nos municípios.

Figura 13: Evolução do valor financeiro médio mensal *per capita* (BPC + CadÚnico) repassado aos municípios pela União para os municípios agregados por região



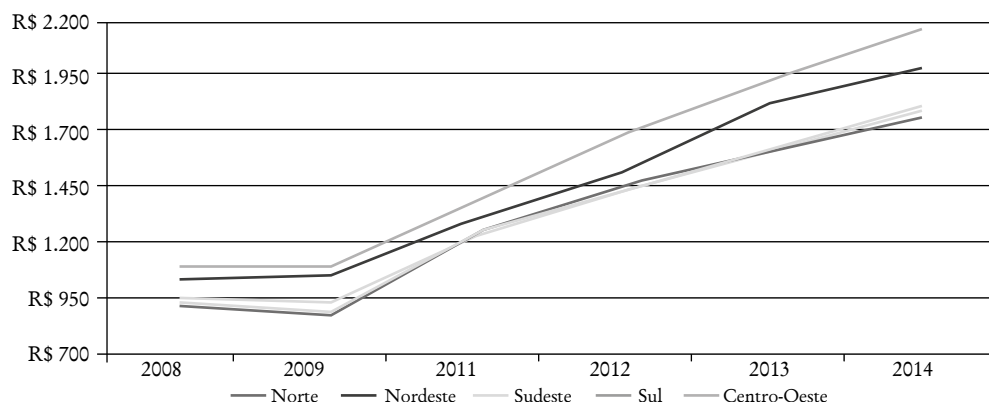
Fonte: elaboração do autor com base em dados do Fnas e do MDS (BRASIL, 2015b).

Tal análise é corroborada por Simões (2014) ao analisar a dispersão dos recursos humanos utilizados pelo Sistema Único nos estados brasileiros. O autor infere que, geralmente, os estados que concentram maior proporção de pessoas vulneráveis tendem a ter um número de profissionais de assistência social por pessoa vulnerável menor que os estados com menos pessoas vulneráveis proporcionalmente a sua população. Simões chega a afirmar que:

os estados com menor prevalência de pobreza entre sua população em 2013, em geral, apresentaram no período 2007-2012 um maior crescimento da capacidade de atendimento a essa população, alcançando uma razão Serv. CRAS/Mil Benef.PBF bem mais elevada que os estados com maior proporção de população pobre (SIMÕES, 2014).

Na figura 14, a seguir, pode-se observar o valor anualizado do benefício médio repassado por família do Programa Bolsa-Família, agregado por macrorregiões. Uma vez que o benefício médio da região Norte girou em torno de R\$190,00 e da região Sul em R\$150,00, para o ano de 2014, conclui-se que o padrão macrorregional no passar dos anos permanece inalterado. Considerando os dados da figura 13 em confronto com os dados da figura 14, pode-se inferir que a implementação dos repasses para os serviços no Suas seguem padrões distintos aos estabelecidos para o Bolsa-Família, por mais que esse último seja o principal programa a encaminhar público prioritário para seus serviços.

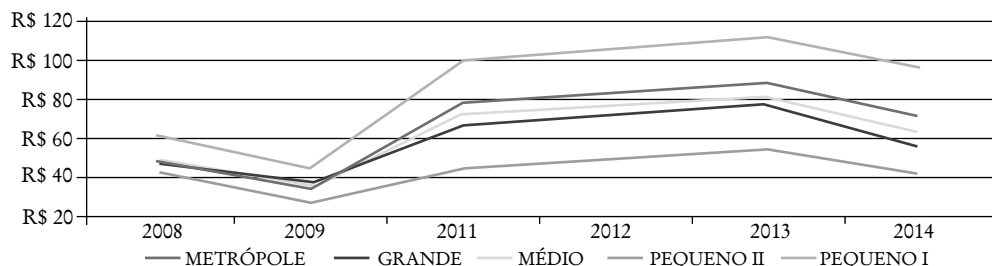
Figura 14: Valor anualizado do benefício médio mensal por família do Programa Bolsa-Família (R\$)



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do MDS (BRASIL, 2015).

Por sua vez, da figura 15 adiante, ao apresentar o total do repasse financeiro da União aos municípios agregados pelo porte populacional, relativizado pelo valor médio *per capita* dos beneficiários, pode-se concluir que os municípios de pequeno porte I, aqueles com até 20 mil habitantes, receberam as maiores quantias médias por beneficiário em todos os anos, seguido pelos municípios de porte pequeno II. Por lado oposto, os municípios considerados metrópole foram os que tiveram menor valor médio recebido para a execução de políticas em Assistência Social.

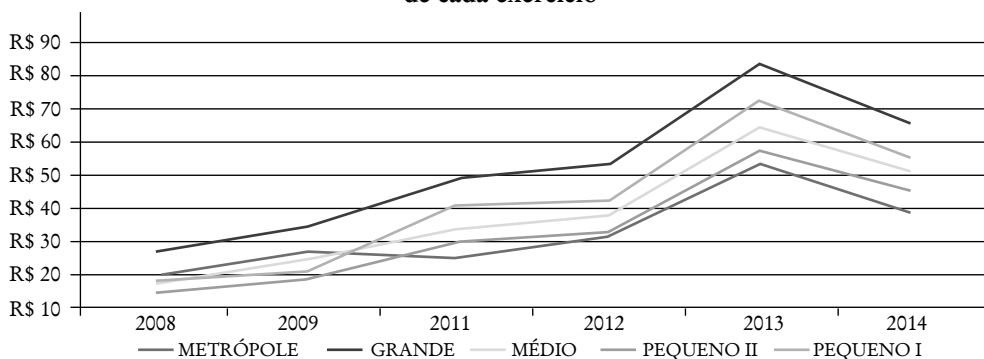
Figura 15: Evolução do quantitativo financeiro repassado aos municípios per capita (BPC + CadÚnico) pela União por porte do município



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do MDS (BRASIL, 2015).

Na figura 16, a seguir, outra visão dessa realidade é a consideração da média do somatório dos saldos existentes no final de cada exercício fiscal, dividido pelo número *per capita* de público-alvo prioritário. Os municípios de grande porte e os classificados como metrópoles têm os maiores valores médios nesses saldos em contas-correntes.

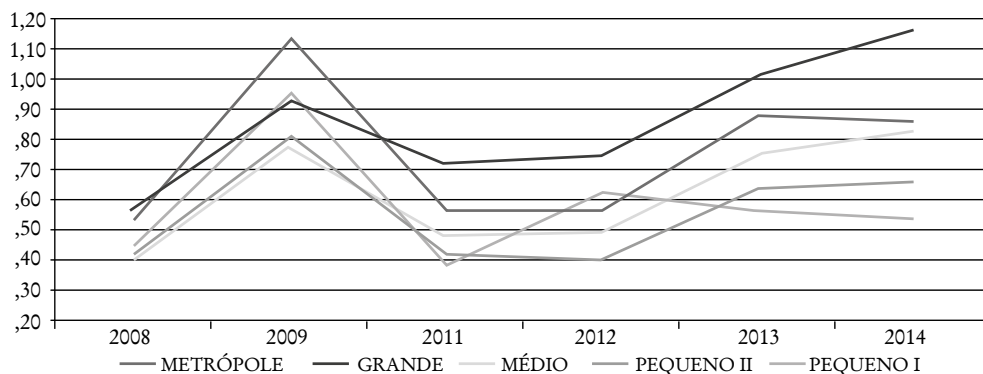
Figura 16: Valor *per capita* (BPC + CadÚnico) do saldo financeiro ao final de cada exercício



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do MDS (BRASIL, 2015).

A figura 16 evidencia a razão entre o total de recursos repassados aos diversos serviços de Assistência Social dividido pela soma dos saldos remanescente no último dia do ano fiscal. Infere-se da figura 17, seguinte, que os municípios de grande porte seriam os que apresentam a maior relação do valor repassado durante o ano e o saldo remanescente no último dia do ano fiscal, chegando próximos de 120%. As metrópoles aparecem em segundo lugar, com uma razão de aproximadamente 90%, para 2014. Esse dado evidencia a necessidade de um diagnóstico mais detalhado acerca do fato, uma vez que dos municípios maiores é esperado que tenham melhor estrutura administrativa e contábil, ou seja, maior capacidade operacional de gasto efetivo dos recursos repassados.

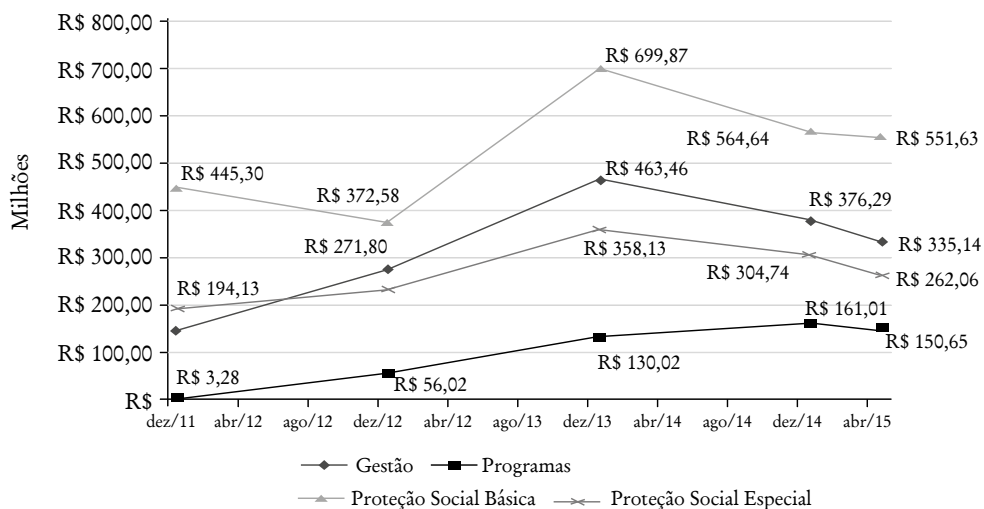
Figura 17: Razão entre o saldo financeiro ao final do exercício e os repasses anuais do executivo federal por porte



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do MDS (BRASIL, 2015).

Ao destacar os saldos financeiros pelos blocos de repasse e na posição de abril de 2015, infere-se que havia R\$1,299 bilhão disponível em contas-correntes dos municípios para aplicação em serviços de Assistência Social nos municípios, valores repassados pelo governo central. A figura 18, a seguir, destaca que o maior saldo em contas-correntes é o de Proteção Social Básica (PSB), com valores superiores à R\$500 milhões. É por via do bloco de Proteção Básica que os municípios se efetivam perante o Suas e se viabilizam para implementação dos Cras, dos serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). Ou seja, qualquer município que faça adesão ao Suas tem compromisso de implementar esses serviços de forma prioritária, o que explica, em parte, os valores mais relevantes encontrados.

Figura 18: Evolução do saldo nacional por ano em seus diferentes agrupamentos



Fonte: elaborado pelo autor com base em dados do MDS (BRASIL, 2015).

Da análise dos dados apresentados neste tópico do trabalho, pode-se observar que há necessidade de mais eficácia na gestão dos recursos financeiros repassados pela União aos municípios brasileiros. Dar perenidade aos serviços de assistência social é fator decisivo para que se rompa o viés assistencialista, motivo principal da existência dessa pasta nos órgãos públicos por várias décadas. Nesta análise, não se pode responsabilizar somente os gestores municipais, mas também os de outros níveis de governo, uma vez que o modelo do cofinanciamento implica acompanhamento e avaliação de resultados do recurso disponibilizado, bem como o sistema de controle social associado ao Suas. Dada a lógica de continuidade dos serviços e dos repasses, encontrar saldos financeiros relevantes significaria dizer que o ente município arcou, em um primeiro momento, com desembolso financeiro maior que o pactuado em um sistema cofinanciado, isso em um cenário em que os serviços não sofreram interrupções.

CONCLUSÃO

Sem a intenção de esgotar o tema abordado, este artigo ilumina uma discussão ainda não amplamente apreendida pela Academia, delimitando possíveis linhas argumentativas a serem desenvolvidas. É claro que o processo de implementação do Suas está se consolidando e pode se observar um momento de maturação, haja vista que o próprio Plano Plurianual (PPA) do governo federal do período de 2012 a 2015 apresentou o Suas no momento de “fortalecimento”, e o PPA do período de 2016 a 2019 o coloca no *status* de “consolidação”. Problemas de gestão, principalmente de

utilização dos recursos financeiros que não são suficientes para todas as atividades, frente, por exemplo, a destinação aos programas de transferência de renda, são questões que se sobressaem, conforme demonstrado durante todo artigo.

Questões que avançam nesse tema precisam ser debatidas, como os impactos da rotatividade dos servidores municipais envolvidos com a gestão dos diversos serviços da Política de Assistência Social, ante sua capacidade de gasto, bem como os impactos do aumento no nível de complexidade do desenho e da implementação das ações continuadas em Assistência Social, como foi destacado no segundo tópico deste trabalho. Isso ao passo que, a partir do pressuposto de que a não utilização dos recursos cofinanciados destinados aos municípios não significa a não entrega dos programas e dos serviços em Assistência Social. Também é necessário colocar com maior clareza quais são as fontes de financiamento de tais atividades, por mais que o peso da União nas despesas municipais associadas à Assistência Social chegue a 20%. Significaria, portanto, esforço financeiro por parte dos municípios para sua plena execução.

As quantidades de contas bancárias utilizadas pelos municípios, os saldos financeiros dessas contas no final de cada ano, *vis-à-vis* o número de beneficiários, os montantes totais repassados nos anos fiscais, bem como as médias de repasses por beneficiários, mensais e anuais, evidenciam necessidade de racionalização dos controles e da estrutura de governo. Interessante observar que os recursos destinados à melhoria da gestão dos serviços em nível municipal, com recursos disponíveis (saldos) nas referidas contas bancárias, ensejam questionamentos e investigações que permitam compreender com maior nível de detalhe porque os municípios são tão *lentos e pouco reativos* quanto ao uso dos recursos para este fim. Essa deve ser a linha a ser seguida na investigação iniciada neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; SERRA, José. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 4, dez. 1999.
- ALMEIDA, M. H. T. Balanço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil. In: *Redefinição de Competências entre Esferas de Governo na Prestação de Serviços Públicos na Área Social* – primeiro relatório parcial, 1993.
- _____. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, R. B. (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- ARRETCHE, M. Emergência e desenvolvimento do “Welfare State”: teorias explicativas. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3- 40, 1995.
- _____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 331-345, 2003.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Assistência Social. *Norma Operacional Básica* (NOB/SUAS), jul. 2005.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Capacitação de conselheiros de assistência social*: guia de estudos. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. 118 p., 25 cm. ISBN: 978-85-60700-31-8.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Coordenação-Geral de Planejamento e Avaliação/SPO/MDS. *Caderno SUAS*: financiamento da Assistência Social no Brasil, 2015a. No prelo.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fundo Nacional de Assistência Social. *Boletim Informativo do Fundo Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2015b.
- _____. Ministério do Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 abr. 1999. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- CORREIA, C. *O lugar da primeira-dama*. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2008. Disponível em: <www.flem.org.br>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- DOLHNIKOFF, M. *O Pacto Imperial*: origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Editora Globo, 2005.

FALCÃO, M. do C. B. C. As primeiras-damas ressurgem na era Collor. *Serviço Social e Sociedade*, ano XI, n. 33, São Paulo: Editora Cortez, 1998.

IBGE. *Estatísticas do séc. XX*. Brasília: IBGE, 2003. Disponível em: <<http://seculoxx.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise* n° 15. Brasília: IPEA, 2008. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145>. Acesso em: 2 fev. 2015.

MARQUES R. M; MENDES A. SUS e Seguridade Social: em busca do elo perdido. *Revista Saúde e Sociedade*, São Paulo: USP, v. 14, n. 2, p. 39-49, maio/ago. 2005.

RODRIGUES, R. Divide et Impera: centralização política pela descentralização administrativa no Brasil (1930-2008). Tópicos Especiais de Finanças Públicas. XVI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília: Esaf, 2011.

SANTOS, W. G. Gênese e apocalipse. *Novos Estudos Cebrap*, n. 20, São Paulo, 1987.

SIMÕES, A. *Estudo Técnico N° 13/2014: análise da evolução recente dos recursos humanos da Assistência Social a partir dos dados da ESTADIC, MUNIC e Censo SUAS*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. SIMILI, I. G. *Mulher e Política: a trajetória da primeira-dama Darcy Vargas (1930-1945)*. São Paulo: Editora Unesp, 2008.

TORRES, I. C. *As primeiras-damas e a Assistência Social: relações de gênero e poder*. São Paulo: Cortez, 2002.

Tributação pigouviana: meta-análise dos potenciais impactos econômicos no Brasil

Edson Rodrigo Toledo Neto

Técnico Federal de Finanças e Controle da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (MF).

Resumo

Não há mais dúvida que parte da atual mudança no clima global é gerada por influência antropogênica, em especial pelas emissões de gases de efeito estufa (GEEs), externalidades negativas de dimensões nunca vistas pelo homem. A teoria econômica recomenda a prescrição de políticas públicas de mitigação dos efeitos via solução pigouviana e teoria da tributação ótima. Nesse sentido, o presente trabalho revisa conceitos e verifica tanto a existência de consenso no que se refere a sua aplicabilidade no Brasil quanto a influência de medidas compensatórias e do framework de modelagem utilizado. Para isso, foi conduzida meta-análise da literatura brasileira que simula a imposição do tributo pigouviano para redução das emissões de GEEs. Os resultados demonstram que há uma divisão internacional de eras na aplicação da solução, definida por medidas anteriores a 1990 e após 1990. Levando em consideração a estrutura do sistema tributário brasileiro, a categoria Contribuições Especiais é a mais adequada ao sentido teórico da solução. A literatura brasileira demonstra forte divergência quanto aos impactos sobre o produto interno bruto (PIB), que variou entre efeitos positivos (0,36%) e efeitos negativos (-11,29%), quanto a efetividade da reciclagem de receitas, que se mostrou não significativa, bem como uma relativa indiferença entre as plataformas de modelagem econômica utilizadas, seja em simulações utilizando modelos estáticos ou dinâmicos.

Palavras-chave

Tributo pigouviano. Mudança climática. Tributação ótima. Meta-análise. Economia ambiental.

Abstract

There is no doubt that part of the current global climate change is generated by anthropogenic influence, especially by emissions of greenhouse gases (GHG), this involves dimensions of negative externalities never seen by man. Economic theory recommends the adoption of public policies to mitigate the effects via Pigovian solution and theory of optimal taxation. In this way, the present study sought to review concepts and verify the

existence of a consensus as regards its applicability in Brazil, the influence of compensatory measures and the modeling framework applied. Thereby, meta-analysis was conducted in Brazilian literature that simulates the use of Pigovian tax to reduce GHG emissions. The results show that there is an international division of eras in applying the solution set by actions before 1990 and after 1990. Taking into account the structure of the Brazilian tax system, the category special contributions are the most appropriate to the theoretical Pigovian solution direction. In addition, Brazilian literature shows strong disagreement as to the impact on gross domestic product with a range of positive effects (0.36%) to negative effects (-11.29%), effectiveness of no significant revenue recycling, as well as an relative indifference among economic modeling platform used, whether static or dynamic models.

Key words

Pigovian tax. Climate change. Optimal taxation. Meta-analysis. Environmental economics.

INTRODUÇÃO

O Painel Intergovernamental de Mudança do Clima (IPCC) confirma, em seu quinto relatório, que parte da atual mudança no clima global é gerada por influência antropogênica (IPCC, 2013). Embora haja evidência de hiatos sobre o conhecimento do clima na Terra, são inquestionáveis as influências negativas das mudanças climáticas sobre os agentes econômicos, as instituições e o bem-estar social.

Essas dúvidas iniciais impediram o avanço de medidas de redução de emissão dos gases de efeito estufa (GEEs) nas últimas duas décadas, quando, mais recentemente, essa fase deu lugar a uma forte pressão internacional para que acordos multilaterais de mitigação das emissões e adaptação às mudanças climáticas fossem firmados. Esses acordos, de forma geral, envolvem uma

mescla de políticas multilaterais de cunho ambiental, econômico e comercial.

Nesse contexto, instrumentos de política de controle da poluição são aplicados. Tais instrumentos apresentam características que permitem distribuí-los genericamente em três categorias: abordagens institucionais para facilitar a internalização das externalidades negativas; instrumentos de comando e controle; e incentivos econômicos. Este último é caracterizado por intervenções por meio de políticas públicas que alterem a estrutura de preços a que indivíduos, famílias e firmas são submetidos no dia a dia, de modo a alterar o comportamento na produção e no consumo desses agentes (PERMAN, 2011). Os incentivos econômicos mais frequentemente utilizados são os tributos (ou outras cargas) sobre as emissões como subsídios para cada unidade reduzida de emissão, ou ainda o estabelecimento de um esquema de licenças de emissões negociáveis (GOULDER; PARRY, 2008; FIELD, 1997).

Mesmo possuindo uma variedade de instrumentos aplicáveis, a literatura aponta que a economia da poluição industrial nos países em desenvolvimento foi muito pouco pesquisada (DASGUPTA, 2008). Mesmo no que se refere às tradicionais políticas de regulação ambiental, há poucas evidências de eficácia, o que deve se agravar com as projeções de maior crescimento de emissões de GEEs em países como a Índia e a China. No entanto, o bem-estar do resto do planeta depende do sucesso das políticas ambientais nesses países (GREENSTONE; HANNA, 2011). Podemos incluir nessa lista os demais países em desenvolvimento integrantes dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Trata-se de promover a intervenção pública para regular os agentes, criar mercados e limitar o crescimento de determinados setores intensivos em GEEs.

Dessa forma, o presente trabalho tem por objetivo revisar aspectos conceituais da tributação com finalidades ambientais, em especial para redução das emissões de GEEs, além de verificar a experiência da literatura econômica em simulações da aplicação do tributo pigouviano no Brasil. O esforço envolve também a identificação dos modelos econômicos utilizados, além dos aspectos macroeconômicos e fiscais utilizados na literatura aplicada ao caso brasileiro.

Após essa breve introdução, este trabalho é seguido por uma segunda seção, que descreve os conceitos da tributação pigouviana para, numa terceira seção, discorrer sobre o princípio da tributação ótima. A quarta aborda o estado da arte da tributação como instrumento econômico para políticas climáticas. Em seguida, é explicitada a meta-análise empregada para identificar as principais variáveis explicativas do comportamento hipotético na tributação sobre emissões de GEEs no Brasil. A sexta seção apresenta os resultados de diferentes pacotes de política climática. Na seção final, são realizadas reflexões em torno das recomendações teóricas e dos resultados de simulações do tributo pigouviano com fins de controle de GEEs na economia brasileira.

1 TRIBUTAÇÃO COMO POLÍTICA AMBIENTAL: ASPECTOS CONCEITUAIS

Os gases de efeito estufa (GEEs) são tratados pela economia ambiental neoclássica sob a égide do princípio da poluição ótima ou do nível eficiente de poluição, os quais resultam do equilíbrio entre os benefícios e os danos, obtidos ou provocados (poluição), pela dinâmica de produção e consumo de bens (MUELLER, 2012).

O critério de eficiência econômica utilizado para determinação das metas de poluição ótima é a solução do problema de maximização dos benefícios líquidos advindos da poluição. Nesse processo, as metas de redução de GEEs que vêm sendo estabelecidas são condicionadas e irão variar de um país para outro em função da magnitude da redução pretendida, em decorrência do tempo definido para que a meta seja alcançada e dependendo dos instrumentos de redução de emissões adotados (PERMAN, 2011).

Diante das metas estabelecidas e das medidas de redução das emissões de GEEs, há somente duas vias: a primeira consiste no aumento da capacidade de sumidouros realizarem a captura dos gases (florestas e oceanos); e a segunda é por meio da diminuição das emissões de GEEs geradas no consumo e produção (*business as usual*) (HANLEY; SPASH, 1993).

Sob o aspecto teórico, as políticas ambientais figuram como resultado das funções intervencionistas do Estado. Os resultados revestem-se sob a forma de políticas instrumentais (horizontais) e políticas setoriais (verticais), numa conjunção que torna viável os objetivos da política econômica. Na prática, as políticas instrumentais formadas pelas políticas fiscal, trabalhista, monetária e externa exercem influência e moldam os resultados em políticas setoriais, como as políticas ambiental, agrícola, energética, de transportes, entre outras (ROURA, 1997).

No caso das políticas climáticas, trata-se de utilizar as políticas instrumentais, como a política fiscal, com objetivos ambientais (setoriais), num consórcio de políticas públicas (policy mix). Um exemplo dessa interjeição de políticas ambientais no conjunto da política econômica é a recomendação do Banco Mundial (WORLD BANK, 2013) para que governos interliguem o financiamento do clima ao financiamento do desenvolvimento econômico.

Ao tratarmos a política ambiental como política setorial, as três categorias já citadas no controle da poluição envolvem, na abordagem institucional, ações de governo que promovam facilitações na negociação e reduzam o poder de barganha, a especificação de responsabilidades e o desenvolvimento da responsabilidade social. A segunda categoria de política ambiental é o tradicional mecanismo de comando e controle, cujo foco são controles sobre a quantidade de insumos ou *mix* de insumos; controle da tecnologia empregada (padrões); quotas de produção ou proibições; licenças de emissão não negociáveis; controles de localização espacial; e incentivos econômicos caracterizados por cargas de emissão ou implementação de taxas (tributos); cargas de

uso como pagamento por serviços coletivos ou tarifas e taxas sobre recursos naturais utilizados; cargas aplicadas sobre a produção de produtos poluentes; subsídios para abatimento de emissões e para gestão de recursos; licenças de emissão negociáveis em mercados próprios; sistemas de depósito e *refund*; tarifas por não conformidade, geralmente proporcionais ao dano ou ao retorno auferido; títulos de *performance* ou desempenho; e compensação financeira por danos (PERMAN, 2011).

No fim, o que se espera das intervenções estatais é a manutenção e a melhoria do bem-estar social, obtido também pela garantia do direito a um meio ambiente favorável às atividades humanas e a sua sobrevivência. Esse direito é garantido por meio do provimento de serviços ambientais diretos, de acordos internacionais e de políticas fiscal, monetária e comercial (STERNER; CORIA, 2012), essas últimas ditas horizontais no sentido dado por Roura (1997).

A tributação para o controle de emissão de poluentes não é uma solução recente. No final do século XIX e início do século XX, Marshall (1890) tratou de externalidades e falhas de mercado. Pigou, por sua vez, em 1920, foi o primeiro a realizar uma análise sistemática da poluição como uma externalidade (PERMAN, 2011). Esses autores sugeriram medidas para se atribuir um preço apropriado para a poluição, de modo que os agentes econômicos internalizassem os custos sociais decorrentes da atividade poluidora. Esse instrumento ficou conhecido como *taxa pigouviana*, ou *solução pigouviana* (BAUMOL; OATES, 1988, BARANZINI; GOLDEMBERG; SPECK, 2000).

O instrumento é uma estratégia de intervenção para estabelecer um preço para a poluição, cuja essência é a formulação do princípio do poluidor pagador (*polluter pays*) (STERNER; CORIA, 2012).

O fundamento econômico desse instrumento é que bens como o ar e os recursos hídricos são bens públicos. Caso esses bens tenham sua qualidade alterada pela atividade produtiva ou de consumo, isso aumenta o custo social compartilhado por todos, decorrente da poluição emitida por essas atividades. São as externalidades negativas, envolvendo custos não capturados pelos preços de mercado das transações econômicas envolvidas na sua geração (PINDYCK; RUBINFELD, 2010).

O princípio da poluição ótima ou do nível eficiente de poluição, proveniente da economia ambiental neoclássica (MUELLER, 2012), busca determinar o nível obtido pela maximização dos benefícios sociais líquidos advindos da poluição (BS_L), definido como resultante dos benefícios da poluição $B(E)$ menos os danos da poluição $D(E)$ (equação 1) (PERMAN, 2011, p. 146).

$$BS_L = B(E) - D(E) \quad (1)$$

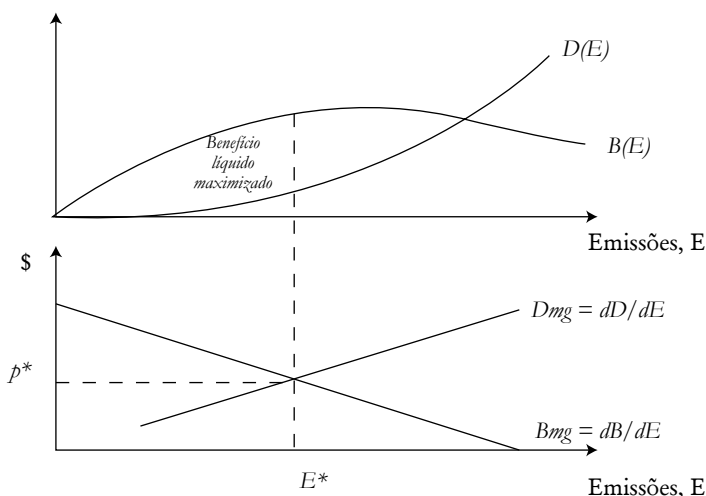
Para uma firma que objetiva maximizar o lucro levando em consideração a imposição da taxa pigouviana e os custos de abatimento, depara-se com o problema

de otimização a seguir, em que P é o preço do produto, q_i é a quantidade produzida da firma i , cujo custo de produção é c_i , o custo de abatimento é a_i , que representa as emissões, conforme equação 2 (STERNER; CORIA, 2012, p. 74).

$$\max P Q_i - C_i(q_i, a_i) - T e_i(q_i, a_i) \quad (2)$$

A interpretação é como se houvesse um mercado hipotético para a poluição, quando se estabelece um *preço sombra* do poluente ou *preço de equilíbrio da poluição* (p^*), chamado nível ótimo de poluição (E^*) (figura 1) (STERNER; CORIA, 2012), intitulado ainda de preço implícito da poluição (DASGUPTA, 2008).

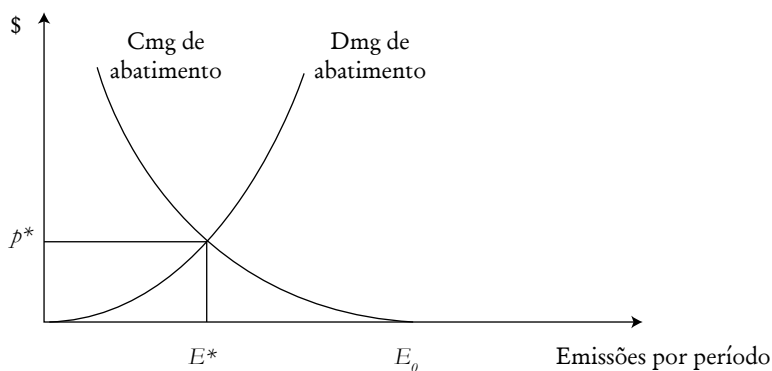
Figura 1: Benefício e dano de emissões de poluentes e nível eficiente de poluição E^*



Fonte: adaptado de Perman (2011).

Outra ótica de interpretação da taxa pigouviana é a solução do problema de minimizar os custos de abatimento e os custos sociais do dano ambiental. Essa reinterpretação parte do fato de que reduções nas emissões iniciais (E_0 , nível de emissão sem política climática) incorrem em custos de abatimento, conforme figura 2 (PERMAN, 2011, p. 147).

Figura 2: Nível eficiente econômico de poluição que minimiza a soma dos custos de abatimento e dano social



Fonte: adaptado de Perman (2011).

Seja a poluição em corpos hídricos, seja a poluição no ar, o nível de emissões pode ser agrupado em duas classes: como poluição de fluxo ou como poluição de estoque, dados os efeitos de acumulação (formação de estoques) (PERMAN, 2011). Em consequência, haja vista a persistência dos níveis de poluição no tempo dos GEEs, a aplicação da teoria da poluição ótima ou do controle ótimo requer, a qualquer tempo, que custos marginais de abatimento sejam iguais ao valor presente dos danos marginais das emissões não abatidas no tempo (STERNER; CORIA, 2012).

Considerando que o preço sombra da poluição é resultante de um equilíbrio ideal¹, a taxa pigouviana é caracterizada como *first-best world* ou *first-best solution*, na qual todas as externalidades são internalizadas no consumo e na produção (BOVENBERG; MOOIJ, 1997). Entretanto, há muitos desvios do equilíbrio competitivo no mundo real, e um teorema importante em economia do bem-estar é o do *second-best world*, ou *second-best policy*, definido como um pacote de intervenções do governo que faz o melhor que pode ser feito, visto que nem todas as fontes de falha de mercado podem ser corrigidas (PERMAN, 2011).

Nesse processo de busca pelo melhor *second-best world*, outro importante conceito foi cunhado pela literatura nos anos 1990, formalizado pela hipótese do duplo dividendo (DD). A hipótese versa que uma atividade poluidora, ao ser tributada, gera dois benefícios: o primeiro é o aumento da receita pública em si; e a segunda é a melhoria no meio ambiente. Esse conceito é de fundamental importância para a definição da estrutura de implementação de políticas de tributação ambiental (GOULDER,

¹ Trata-se de um eficiente e competitivo mercado, no qual as funções de benefício e dano apresentam as condições necessárias para estabelecer o Ótimo de Pareto (convexidade, concavidade e unicidade) (PERMAN, 2011, p. 161).

1994). Os efeitos de um DD são associados a um primeiro dividendo econômico e um segundo definido pelo retorno ambiental da medida (CHEN, 2013).

A hipótese do duplo dividendo fundamentou políticas de redução de emissões conduzidas em pacotes de medidas, até mesmo reforma do sistema fiscal. A hipótese surge da possibilidade de receitas fiscais auferidas com a tributação de emissões (ou sistema de licenças vendidas por leilão) sejam carimbadas (*earmarking*), ou seja, a receita de sua arrecadação deve ser aplicada para reduzir custos com outros impostos da economia, chamada de *reciclagem de receitas* (*revenue-recycling*). O objetivo é reduzir efeitos distorcidos de alguns impostos, responsáveis por ineficiências econômicas, o que conduz a possíveis ganhos de eficiência econômica e melhoria na qualidade ambiental, um duplo dividendo (PERMAN, 2011).

Outro agravante para a mitigação das emissões de GEEs é sua característica de externalidade global, que impossibilita seu direcionamento em nível nacional, em decorrência do problema do carona (*free rider*)², em função da presença da hipótese dos paraísos de poluição³ (*pollution haven hypothesis*), e em função da hipótese da corrida para o fim do poço⁴. Esses elementos, por sua vez, também dificultam a efetivação de acordos internacionais (FRANKEL, 2009; METCALF, 2008a).

Além disso, a tributação dos GEEs, mais especificamente do CO₂, pode gerar dois tipos de efeitos em direções opostas: um vetor direcionado para a elevação do bem-estar social, em presença de redução de taxas distorcidas sobre a renda, o já mencionado efeito reciclagem da receita (*revenue-recycling*); ou outro no sentido de redução do bem-estar social, quando uma taxa ambiental aumenta os preços dos produtos, reduzindo os salários após os tributos e criando distorções nos mercados de trabalho e de *commodities*, chamado *efeito de interação das taxas* (*tax-interaction*) (GOULDER, 1994).

A tributação como política ambiental possui desvantagens perante outros instrumentos: dependência de um complexo processo legislativo para aprovar e modificar as taxas; resistência dos setores econômicos à própria cobrança; a percepção de que as rendas provenientes da cobrança são perdidas dentro do orçamento do Tesouro (STERNER; CORIA, 2012); perdas na competitividade da indústria devido ao aumento nos custos totais acrescidos dos custos de abatimento; e imigração das indústrias intensivas em carbono para países com políticas de controle ambiental mais liberal (*pollution haven hypothesis*) chamado *efeito vazamento* (*leakage effect*) (FRANKEL, 2009).

² São consumidores ou produtores que não pagam por um bem ou serviço não exclusivo na expectativa de que outros agentes que também usufruem do mesmo bem ou serviço paguem pelo custo total. No caso dos bens públicos, a presença do carona impede que mercados ofereçam esses bens e serviços eficientemente (PINDYCK; RUBINFELD, 2010).

³ *Pollution haven hypothesis* é a hipótese de que, se forem dadas pronunciadas diferenças no nível de rigor da política ambiental entre países desenvolvidos ou em desenvolvimento, as indústrias altamente poluidoras migrarão entre esses países (STERNER; CORIA, 2012).

⁴ *Race to the bottom* compreende ações deliberadas de enfraquecimento das normas ambientais por parte de estados nacionais, subnacionais ou municipais devido aos altos custos de regulação ambiental e para atrair fatores de produção para o seu território (STERNER; CORIA, 2012).

Em pequenas economias abertas, a solução pigouviana é possível. Entretanto, em grandes economias abertas, a aplicação da solução requer que gestores levem em consideração o efeito *termos de comércio*⁵ e o efeito *vazamento*⁶ (RAUSCHER, 2003). Dessa forma, direcionar políticas com impacto sobre poluição transfronteiriça depende da harmonia entre acordos internacionais e regulação nacional (STERNER; CORIA, 2012).

Seja na forma de um tributo sobre a emissão de carbono, seja sistema de autorização de *cap-and-trade*, a política climática é susceptível de aumentar o preço de toda mercadoria intensiva em energia (FULLERTON; HEUTEL; METCALF, 2011). Dessa forma, o desenho de um tributo sobre o carbono passa a considerar não só o arcabouço teórico das taxas pigouvianas, mas também da teoria da tributação ótima⁷, visto que irá compor um conjunto de taxas na carga tributária total atuante sobre os agentes e com elas interagir.

Uma taxa de carbono funciona, na verdade, como um preço mínimo para a tonelada de poluente, garantindo os preços transacionados nos mercados estabelecidos pelos esquemas *cap-and-trade* já estabelecidos, evitando uma volatilidade nos preços (METCALF, 2008a).

Portanto, considerando as diversas fontes de distorção na economia, uma taxa ambiental ótima opera por meio de cinco efeitos: efeito abatimento com a redução na emissão de poluentes; efeito de substituição de insumos menos intensivos em carbono e energia; efeito de substituição dos produtos mais intensivos para os menos intensivos; efeito de reciclagem de receitas fiscais; e efeito de interação do tributo ambiental com outros impostos da economia (GOULDER, 1999).

2 SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO COMO PLATAFORMA DE POLÍTICA AMBIENTAL

O sistema tributário brasileiro, segundo a Constituição, define um tributo como uma prestação pecuniária compulsória instituída por lei, cuja criação compete à União e a entes federados, envolvendo as seguintes espécies tributárias: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais.

⁵ *Term-trade effect* ocorre quando políticas ambientais mais restritivas aumentam a relação de preços das commodities intensivas em recursos naturais, reduzindo sua demanda e, por sua vez, seu preço. É benéfico para um país importador, mas prejudicial para um exportador (RAUSCHER, 2003).

⁶ *Leakage effect* (efeito vazamento) é quando mudanças de preços ocorrem no mercado global e impactos sobre as emissões de poluentes podem ser provocados em economias externas, enquanto políticas de restrição de emissões domésticas geram aumento de importação de produtos intensivos em recursos naturais ou induzem o maior uso desses recursos em países não restritivos, o que afeta o bem-estar social doméstico por meio da difusão de poluentes transfronteiriços (RAUSCHER, 2003).

⁷ A teoria da tributação ótima é regida por dois princípios: a equidade e a neutralidade. Está última prega a não interferência na alocação de recursos, decisão baseada nos preços de mercado, ou seja, o tributo não deve alterar os preços relativos e a equidade (distribuição equitativa do ônus tributário entre agentes) (REZENDE, 2001).

Entre essas espécies tributárias, somente a contribuição especial possibilita a criação de um tributo pigouviano propriamente dito. Essa categoria requer a vinculação de receitas a despesas específicas, característica que se opõe à natureza dos impostos. Não está relacionada ao exercício do poder de polícia ou utilização de serviços públicos prestados ao contribuinte ou à sua disposição, como no caso das taxas. Não se destina a despesas extraordinárias em função de calamidade pública ou guerra, como os empréstimos compulsórios. Não está também associada à geração de valor à imóvel por obra pública, como se definem as contribuições de melhoria.

Dessa forma, a construção de um esquema de tributação ambiental em torno de uma contribuição especial se mostra mais adequada ao arcabouço teórico da tributação pigouviana. Não obstante, deve ainda seguir a doutrina de formulação de sistemas tributários, cujos princípios econômicos repousam sobre a moldura teórica da tributação ótima.

Num sistema tributário, os efeitos econômicos de um tributo são percebidos pelos contribuintes sob três formas: impacto sobre a renda via efeito-renda (retirada de parte do poder aquisitivo); impacto sobre a cesta de consumo por meio do efeito-substituição (tentativa de evasão perante a carga tributária); e o efeito sobre os preços relativos de bens e produtos, o que provoca mudanças na decisão econômica original com perda da satisfação e carregamento do peso morto (*excess burden*) (LAGEMANN, 2004).

A alternativa eficiente apontada na literatura ocorre por meio do imposto único (imposto *lump sum*). No entanto, é um esquema de difícil aplicação, de forma que, no limite, todos os sistemas tributários são, por natureza, ineficientes sob o aspecto econômico (LAGEMANN, 2004; REZENDE, 2001). Lagemann (2004) lembra ainda que o imposto único é tratado como a solução *first-best world* de tributação. Sob o aspecto conceitual, a teoria da tributação ótima está fundamentada especialmente nos princípios da neutralidade e da equidade (REZENDE, 2001). Tais princípios estabelecem em seu conceito, espécie de critério de avaliação de um tributo ou mesmo do próprio sistema tributário a ser analisado⁸.

O princípio da neutralidade prega a não interferência na alocação de recursos (decisões de investimento) e nas preferências baseadas nos preços de mercado. Assim, o tributo não deve alterar os preços relativos, de forma a perseguir a eficiência econômica (Ótimo de Pareto). O princípio da equidade, por sua vez, postula a distribuição equitativa do ônus tributário entre agentes. Compreende o estabelecimento de critérios de equidade “horizontal” (dar o mesmo tratamento aos “iguais”) e equidade “vertical” (estabelecer critérios objetivos para diferenciar os “desiguais”) (REZENDE, 2001, p. 163).

Nesse ponto, chega-se à expectativa, praticamente impossível, na qual um esquema

⁸ Além desses princípios, Stiglitz (1999, p. 182) cita ainda outros como: a facilidade para administração tributária, consolidado no princípio da “simplicidade”; a capacidade de absorver mudanças no cenário econômico, constituindo o princípio da “flexibilidade”; bem como o tratamento transparente sobre os pagamentos na forma de princípio da “transparência”.

de tributação seja capaz de unir eficiência econômica (neutralidade) e equidade. O foco é a segunda teoria do bem-estar. Como afirmam Pyndick e Rubinfeld (2010), a redistribuição não precisa conflitar com o Ótimo de Pareto, numa relação na qual, dadas as preferências comportadas, a cada alocação eficiente existirá um equilíbrio competitivo conforme determinada alocação inicial de recursos.

Entretanto, uma ideia profundamente disseminada na teoria que fundamenta a política econômica é a noção de que há *trade-offs* entre eficiência e equidade. Essa dualidade influenciou a distinção das três regras das funções do Estado: estabilizadora, alocativa e distributiva, descrita por Musgrave (1959) (BOADWAY; KEEN, 2000). Em consequência desses objetivos conflitantes, os estudos analíticos de esquemas de tributação normalmente tratam os efeitos de um imposto ou de uma reforma fiscal levando-se em consideração apenas um dos princípios. Esse foi o tratamento dado, por exemplo, em Stiglitz e Dasgupta (1971) ao analisarem os critérios de eficiência *vis-à-vis* distorções na economia provocadas pelo uso extensivo, pelos governos, de tributos diferenciados ou discriminatórios⁹.

Portanto, no caso da solução pigouviana, ao internalizar, na economia, os custos externos ao meio ambiente oriundos da produção e consumo, há uma inserção de funções adicionais ao sistema tributário. O fato é que a relação do tributo pigouviano com o conjunto do sistema tributário evidencia uma tendência, definida por Rezende (2001), como a busca dos impostos e taxas por objetivos mais amplos da política fiscal, característica denominada de *extrafiscalidade* ou *tributo para-fiscal*, no qual um instrumento tributário é usado para atingir finalidades que não a arrecadatória (COSTA, 2012).

As atribuições extrafiscais ampliam-se para a correção de distorções nos mercados, os desequilíbrios no crescimento da economia, bem como para os objetivos de distribuição de renda – esta alcançada por meio de tributos de caráter progressivo. Por último, o tributo ideal deveria também reduzir ao máximo sua concorrência com a formação da poupança da economia (REZENDE, 2001).

3 TRIBUTO AMBIENTAL E EMISSÕES DE GEES: ESTADO DA ARTE

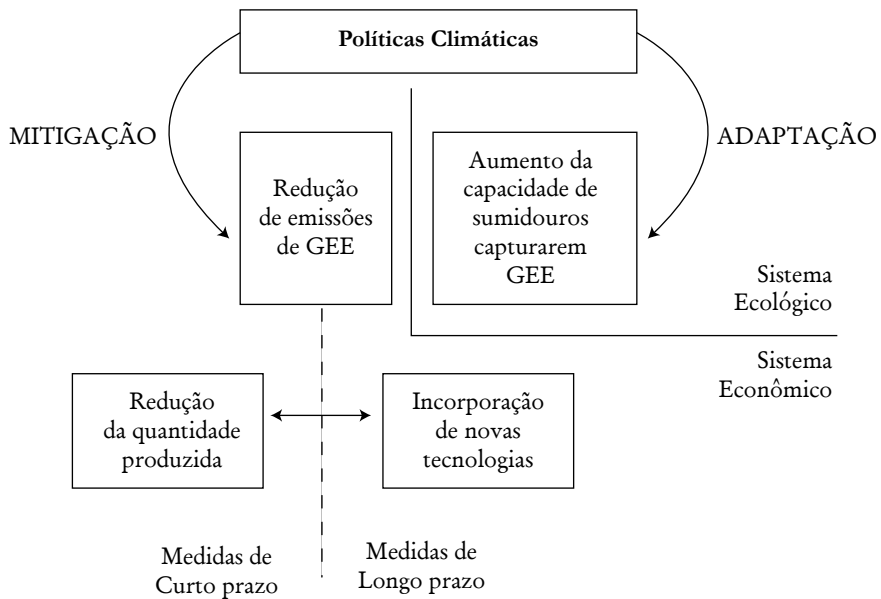
Os GEES são externalidades negativas de dimensões nunca vistas pelo homem (STERN, 2008). O maior desafio atualmente para os formuladores de política é desenhar políticas climáticas para controlar e reduzir as emissões de GEES (BELFIORI, 2013). Nessa base, a primeira complicação é suplantar a defasagem no

⁹ Stiglitz e Dasgupta (1971) reúnem em três classes as principais distorções que normalmente são inseridas na economia: a) taxar commodities e distintos fatores produtivos a diferentes taxas introduzem distorções entre as taxas marginais de substituição e transformação; b) taxas diferenciadas por fator de produção geram diferenças nas taxas marginais de substituição dos fatores nas diferentes indústrias, a exemplo de uma taxa seletiva sobre o trabalho assalariado (emprego); c) tratamento tributário discriminado por diferenças individuais geram diferenças nas taxas marginais de substituição das diferentes commodities (vestuário e alimentação por exemplo) entre as pessoas, o que resulta em ineficiência econômica, a exemplo da tributação progressiva sobre a renda e os subsídios de alimento às famílias de baixa renda.

tempo de suas ações em relação ao aumento da concentração atmosférica de GEEs (STERNER; CORIA, 2012).

Para ilustrar adequadamente as alternativas de política climática, o esquema da figura 3 foi construído. Nele, a redução da concentração de GEEs na atmosfera está restrita ao aumento da capacidade de sumidouros capturarem os gases (florestas e oceanos), e à diminuição das emissões de GEEs, gerados no consumo e na produção (*business as usual*) (HANLEY; SPASH, 1993; PERMAN, 2011). Quando um agente apresenta expectativas racionais com uma função de produção de proporções fixas (curva de produção Leontief na forma), somente duas possibilidades emergem, quando a opção é redução de emissões por mitigação: a primeira solução é a redução da quantidade produzida; e a segunda, incorporação de novas tecnologias que substituam insumos ou reduzam seu uso (PINDYCK; RUBINFELD, 2010; PERMAN, 2011).

Figura 3: Esquema de alternativas das políticas climáticas para mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas



Fonte: elaboração do autor.

Explorando o esquema construído da figura 3, verifica-se que a mitigação está envolvida em soluções que passam pelo sistema econômico, enquanto as medidas de adaptação dependem dos ecossistemas naturais. A via que tenta incorporar novas tecnologias é uma medida de longo prazo e envolve mudanças na função de

produção e nos custos das firmas; ao passo que a redução da produção é a única medida de curto prazo que pode ser tomada pelas políticas climáticas de mitigação.

A tributação sobre o carbono foi inicialmente implementada, em 1990, na Finlândia (\$6,5/tCO₂), depois na Holanda (\$1,5/tCO₂), seguidas por Noruega, Dinamarca e Suécia (\$62/tCO₂), em 1991 (POTERBA, 1991). Atualmente, já foi experimentada na Itália, na Nova Zelândia, na Suíça, no Canadá e em alguns estados subnacionais como a Califórnia (USA) (LIN; LI, 2011). A tabela 1 demonstra o histórico de aplicação da solução pigouviana no mundo, dividido em duas eras: uma anterior a 1990, quando o foco eram outros compostos poluentes (à exceção da Tailândia e da Suécia) que não o CO₂; e outra posterior a 1990.

Tabela 1: Histórico de implementação da taxa pigouviana no mundo

Objetivo da medida	País	tipo de Poluente	Ano de aplicação
Poluentes tradicionais do ar	Japão	óxido de enxofre	1968
	China	múltiplos poluentes	1982
	França	óxidos de nitrogênio	1985
	Suécia	óxidos de nitrogênio	1992
	Tailândia	múltiplos poluentes	1996
Mudanças Climáticas	Finlândia	CO ₂	1990
	Suécia	CO ₂	1991
	Noruega	CO ₂	1991
	Holanda	CO ₂	1991
	Dinamarca	CO ₂	1991
	Inglaterra	GEE	2001
	Itália	GEE	2006
	Suíça	GEE	2007
	Alberta, Canadá	GEE	2007
	British Columbia, Canadá	GEE	2008
	Índia	GEE	2010
	Nova Zelândia	GEE	2010
	Austrália	CO ₂	2012
	Japão	GEE	2012

Fonte: adaptado de Tietenberg (2013) e de Lin e Li (2011).

Sob o aspecto fiscal, a implementação do tributo pigouviano pode se dar na forma direta, quando se tributa diretamente o emissor; e de forma indireta, quando são tributados os insumos e produtos como combustíveis e bens intensivos em carbono e energia (METCALF, 2008a). Trabalhos desenvolvidos apontam para

uma regressividade¹⁰ da tributação sobre emissões de carbono (METCALF, 2008b). A observação é geralmente válida em economias industriais e decorre da maior proporção de gastos com combustível por parte de grupos de baixa renda comparado com grupos de renda mais alta (PERMAN, 2011, p. 267).

Outra questão importante é se a reciclagem das receitas fiscais auferidas com a tributação pigouviana poderia mitigar alguns dos impactos regressivos. Duas possibilidades básicas emergem (BARANZINI; GOLDEMBERG; SPECK, 2000):

- a) redistribuição *lump sum* das receitas para a população (transferências), em especial para grupos de menor renda, embora com efeitos negativos sobre os preços e emprego (variáveis macroeconômicas); e
- b) redução na tributação trabalhista, por meio de diminuição no imposto sobre a renda ou aplicação de mudanças no sistema de seguridade social.

No que tange à modelagem econômica para mensurar os efeitos das políticas climáticas, há intensa utilização dos modelos de equilíbrio geral computável (EGC), cuja base está fundamentada no tradicional modelo de insumo-produto (MIP) e na matriz de contabilidade social (MCS).

4 MÉTODO DE ANÁLISE E BASE DE DADOS

A meta-análise tem se transformado em ferramenta de análise da influência de métodos analíticos sobre os resultados obtidos por pesquisadores em seus estudos. Essa é uma discussão proeminente na literatura econômica sobre as avaliações dos potenciais impactos macroeconômicos das medidas de combate às mudanças climáticas (ROSE; DORMADY, 2011).

Utilizando esse instrumental, este trabalho apresenta e analisa uma seleção dos mais relevantes estudos de impactos de pacotes de políticas climáticas sobre as projeções macroeconômicas do Brasil. Foram excluídos os trabalhos que não apresentaram os dados de forma que possibilitassem seu uso ou que avaliaram somente um setor (análise parcial) ou que obtiveram impactos não macroeconômicos (como nível de emprego).

Uma análise de regressão multivariada foi aplicada sobre os resultados de cada estudo, no qual o percentual de variação do impacto macroeconômico (variação do produto interno bruto – PIB em porcentagem) é a variável dependente, e as variáveis explicativas são as alíquotas do tributo pigouviano – a variação (%) de redução das emissões de GEEs e as variáveis *dummy* para a incorporação de aspectos qualitativos

¹⁰ Imposto com característica de regressividade significa dizer que a relação entre o montante de imposto a pagar e o montante de renda do contribuinte decresce com o aumento do seu nível de renda. Assim, há equidade vertical da carga tributária na qual aumentos na contribuição via impostos são proporcionais a aumento na renda (REZENDE, 2001).

dos pacotes de política aplicados nos estudos. A tabela 2 apresenta a literatura que simula a solução pigouviana para o caso brasileiro, base para a meta-análise realizada.

Tabela 2: Experiências de simulação do tributo pigouviano na economia brasileira

Estudo	Tipo de Modelo	Número de simulações	Simulações utilizadas	Incidência setorial/ aspecto da política de mitigação	Ano de Calibração
Babiker e Jacoby (1999)	EGC (EPPA-recursivo)	2	0	Protocolo de Kyoto e tributos distorcidos e harmonizados sobre a atividade dos setores.	1995
Tourinho, Motta e Alves (2003)	EGC	3	3	Tributação sobre a atividade dos setores.	1998
Hilgemberg e Guilhoto (2006)	MIP	2	2	Tributação sobre a atividade dos setores.	1999
Ferreira Filho e Rocha (2007)	EGC	5	5	Tributação sobre o consumo de combustíveis, atividades dos setores e setores enquadrados no EU/ETS.	1996
Feijó e Porto Junior (2009)	EGC (GTAP-E)	3	0	Protocolo de Kyoto, comércio GEEs mundial e comércio GEEs nos países Anexo I do Protocolo.	1997
Domingues (2010)	EGC (EFES e Bmaria - recursivo)	10	0	Efeitos climáticos em cenário de elevação alta e baixa de temperaturas sobre a atividade dos setores.	2004
Silva e Gurgel (2010)	EGC (EPPA-recursivo)	8	8	Tributação sobre a atividade dos setores.	1992
Gouvello (2010)	MIP	5	0	$\Delta\%$ investimento e $\Delta\%$ queima combustíveis gerando $\Delta\%$ demanda bens e serviços.	2005
Silva e Gurgel (2011)	EGC (EPPA-recursivo)	2	2	Tributação sobre a atividade dos setores.	2004

Tributação pigouviana: meta-análise dos potenciais impactos econômicos no Brasil

Chen e Tilmisina (2012)	EGC (recursivo)	18	18	Tributação sobre a atividade dos setores com diferentes percentuais de redução de desflorestamento.	2007
França (2012)	EGC (EPPA-recursivo)	32	0	Mercado carbono internacional + PNMC + tarifa de ajustamento de carbono.	2004
Silva e Gurgel (2012)	EGC (EPPA-recursivo)	16	16	Tributação equivalente a cortes de emissões setoriais com controle do desmatamento.	2004
Magalhães e Domingues (2013)	EGC (Be green)	15	15	Tributação equivalente a metas de redução de emissões setoriais, reciclagem de receita e tecnologias de abatimento.	2005
Grottera (2013)	MCS	6	6	Tributação sobre a atividade dos setores e diferentes reciclagens de receitas.	2005
Wills (2013)	EGC (ImacliM_BR - Message)	12	12	Tributação sobre a atividade dos setores e diferentes reciclagens de receitas.	2005
Toledo Neto (2014)	MCS	2	2	Tributação sobre a atividade dos setores.	2009
Total de simulações	–	141	89	–	–

Fonte: elaboração do autor.

Legenda: Equilíbrio Geral Computável (EGC), Matriz Insumo-Produto (MIP), Matriz de Contabilidades Social (MCS), MIT Emissions Prediction and Policy Analysis (EPPA), Global Trade Analysis Project – Energy (GTAP-E), Economic Forecasting Equilibrium System (EFES), Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), European Union Emissions Trade System (EU/ETS).

A variável independente binária (*dummy*) destinou-se a contabilizar a utilização da reciclagem de receitas auferidas com o tributo nos pacotes de política simulados (valor 1), ou sem reciclagem (valor 0). Outra variável binária é o *framework* do modelo (tipo de modelo) utilizado, sendo valor 0 para *framework* que quantifica efeitos estáticos, apenas durante um determinado ano (MIP e MCS); e valor 1 para métodos que levam em consideração as elasticidades de substituição dos fatores produtivos

(EGC) e métodos dinâmicos capazes de avaliar impactos em séries temporais (EGC recursivo), ambos considerados mais robustos.

Essa abordagem possibilita identificar o *framework* de modelagem mais utilizado pela literatura atualmente, assim como as características de política climática possíveis e mais custo-efetivas sob o aspecto econômico, em um *range* de aplicação de diferentes pacotes de política climática.

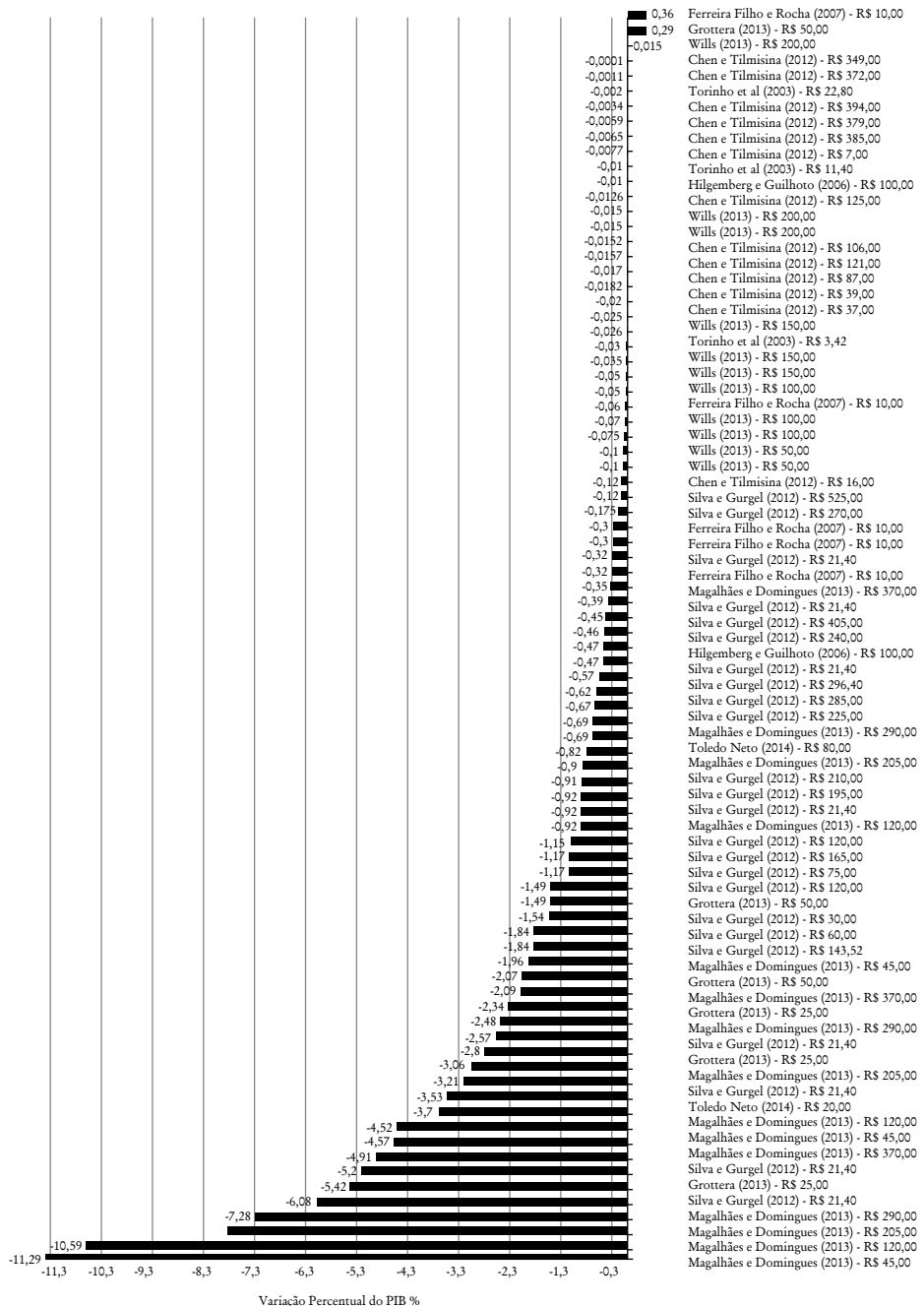
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise de correlação entre a variável dependente e as variáveis explicativas é baixa, sendo negativa (-0,27) entre a variação (%) do PIB e a alíquota do tributo obtido/implementado, e muito baixa (0,23) se correlacionada às variações (%) nas emissões de GEEs, o que evita efeitos de multicolinearidade entre as variáveis quantitativas dos modelos. A correlação entre alíquota e variações (%) nas emissões de GEEs foi negativa (-0,35). Optou-se pelo desenvolvimento de dois modelos, nos quais o modelo 1 analisa a variância das variações (%) do PIB em função do valor em reais (R\$) da alíquota do tributo e as variáveis *dummy* (binárias). O modelo 2 inclui a variação (%) de emissões de GEEs e as variáveis *dummy* (binárias).

O gráfico 1, a seguir, demonstra significativa variância na variável dependente. Os extremos são cobertos pelo trabalho de Ferreira Filho e Rocha (2007) com impactos positivos para PIB brasileiro de 0,36% para alíquota de R\$10/tCO₂ e aumento de 0,84% nas emissões. Magalhães e Domingues (2013) obtiveram impacto negativo de -11,29% equivalente à alíquota de R\$370/tCO₂ e redução de 25% de GEEs. A média aponta para impactos negativos de -1,50% e tributação pigouviana de R\$143,84/tCO₂, e redução de -11,45% nas emissões brasileiras de GEEs.

Tributação pigouviana: meta-análise dos potenciais impactos econômicos no Brasil

Gráfico 1: Impactos das políticas climáticas sobre o PIB (%) e o valor das alíquotas (R\$) do tributo pigouviano simuladas



Fonte: elaboração do autor.

Obs.: elementos com referência e valor da alíquota do tributo pigouviano, sendo que os estudos que apresentam a mesma alíquota diferem entre si quanto ao pacote de política climática simulada pelo pesquisador(s).

Conforme a tabela 3, o modelo 2 é mais adequado pelo valor do coeficiente de determinação (R^2) superior comparado ao modelo 1. O modelo 2 explica 12% das variações no PIB entre todos os estudos analisados com estatística F significativa ao nível de 5%, o que indica que o modelo inclui variáveis independentes apropriadas, mas com baixo poder explicativo. A inferência dos modelos indica que as medidas de mitigação implicam impactos negativos sobre a economia brasileira. Na média, os pacotes de tributação indicaram decréscimos entre 0,4% e 0,5% no PIB, mantidas as demais variáveis constantes. Uma inferência desse resultado é que a tributação pigouviana, mesmo com alíquotas elevadas por tonelada de GEEs, provoca, na média, impactos não desprezíveis sobre o PIB.

Tabela 3: Resultados da análise de regressão multivariada

Variável	Modelo 1	Modelo 2
Tributo	-0,005**	-0,004*
	(-2,779)	(-2,164)
$\Delta\%$ GEEs		0,044
		(1,821)
Reciclagem (<i>dummy</i>)	-0,039	-0,394
	(-0,077)	(-0,733)
Tipo de modelo (<i>dummy</i>)	1,033	1,303
	(1,335)	(1,677)
Intercepto	-1,663	-1,407
R^2	0,09	0,12
Estatística F	2,74*	2,94*

Fonte: elaboração do autor.

Nota: significância dos coeficientes (**0 < 0,01, *0 < 0,05), valores t entre parênteses.

Após a aplicação dos pacotes de política climática, os resultados demonstram reduções de emissão de GEEs pouco expressivas *vis-à-vis* a tributação, conferindo uma redução de 0,03%, no modelo 1, e de 0,05%, no modelo 2. Portanto, infere-se que a tributação não se mostra tão efetiva como política de mitigação.

No que se refere às variáveis qualitativas, elas mostraram-se não significativas para a influência da reciclagem de receitas e do *framework* de modelagem utilizado sobre as variações no PIB.

CONCLUSÃO

A teoria econômica que suporta o delineamento de políticas climáticas repousa sobre a teoria da poluição ótima. Intitulada como *solução pigouviana*, expressa a condição na qual um preço adequado para a poluição é formado, o que pode ocorrer via implementação de tributação ou mercados de captura de poluentes e comércio de emissões. A solução equaliza os custos sociais do dano ambiental provocado pela poluição gerada na produção e no consumo de bens e serviços em relação aos benefícios sociais advindos da produção e do consumo desses bens e serviços.

Sobre essa moldura teórica, o histórico internacional de tributação ambiental revela a formação de dois períodos bem distintos: o primeiro período, entre 1968 e 1990, foi caracterizado por tributos que se destinavam principalmente ao controle de múltiplos poluentes com objetivos de controle da poluição em âmbito local; e o segundo período, após 1990, foi marcado pela Conferência ECO-92, quando a criação de novos tributos com fins ambientais em países europeus foi motivada por ações prioritariamente voltadas à mitigação das mudanças climáticas.

Diante dessa tendência e considerando a estrutura do sistema tributário brasileiro, apenas as contribuições especiais possibilitariam efetivamente a criação de um tributo pigouviano. Criada em 2001, incide sobre a importação e comercialização de combustíveis, o que permitiria a internalização de externalidades negativas advindas da queima de gasolina, diesel e querosene.

A literatura brasileira que simula a imposição do tributo pigouviano diverge quanto aos impactos sobre o PIB, tão pouco apontam reduções significativas nas emissões de GEEs. Isso demonstra que há capacidade técnica nacional para tratar o tema, mas que diferentes modelos, apesar de usarem o mesmo *framework*, simulam diferentes pacotes de política, fazendo com que a dispersão dos resultados aumente. Contudo, verificou-se uma predominância de custos econômicos não desprezíveis para se implementar metas de redução como as fixadas pela Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). A reciclagem de receita, principal medida econômica compensatória, não se mostrou efetiva em evitar impactos sobre o PIB. Além disso, não se verificou diferenças significativas para o *framework* utilizado na quantificação dos efeitos econômicos desse instrumento econômico, seja em simulações utilizando modelos estáticos (MIP e MCS), seja utilizando modelos dinâmicos (EGC).

REFERÊNCIAS

- BABIKER, Mustafa; JACOBY, Henry D. *Developing Country Effects of Kyoto-Type Emissions Restrictions*. MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change. Report n. 53, 1999.
- BARANZINI, Andrea; GOLDEMBERG, José; SPECK, Stefan. A Future for Carbon Taxes. *Ecological Economics*, v. 32, p. 395-412, 2000.
- BAUMOL, William J.; OATES, Wallace E. *The Theory of Environmental Policy*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press. 1998. p. 79-90.
- BELFIORI, Maria Elisa. *Essays on Optimal Taxation of Carbon Emissions*. 2013. 66 p. Thesis (Doctor of Philosophy)—Universidade de Minnesota, Minnesota. Disponível em: ProQuest LLC. Acesso em: 18 nov. 2013.
- BOADWAY, Robin; KEEN, Michael. *Redistribution*. In: ATKINSON, A. B.; BOURGUIGNON, F. (Org.). *Handbook of Income Distribution*, v. 1, p. 683, 2000.
- BOVENBERG, A. Lans; MOOIJ, Ruud A. de. Environmental Tax Reform and Endogenous Growth, *Journal of Public Economics*, v. 63, p. 207-237, 1997.
- CHEN, Henry; TIMILSINA, Govinda R. Economic Implications of Reducing Carbon Emissions from Energy Use and Industrial Process in Brazil. *Policy Research Working Paper n. 6135*. [S.l.]: The World Bank, Development Research Group, Environment and Energy Team, 2012. 31 p.
- CHEN, SHIYI. What Is The Potencial Impact of a Taxation System Reform on Carbon Abatement and Industrial Growth in China? *Economic Systems*, [S.l.], v. 37, p. 369-386, 2013.
- COSTA, Regina Helena. *Curso de Direito Tributário: Constituição e Código de Direito Tributário nacional*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- DASGUPTA, Susmita et al. Environmental Economics at the World Bank. *Review of Environmental Economics and Policy*, Oxford University Press, v. 2, issue 1, 2008. Disponível em: <<http://reep.oxfordjournals.org/>>. Acesso em: 21 ago. 2012.
- DOMINGUES, Edson Paulo et al. *Economic Impacts of Climate Change in Brazil*. Munich Personal RePEc Archive (MPRA), Paper n. 30697, posted 20 apr. 2012, 2010. Disponível em: <<http://mpr.ub.uni-muenchen.de>>. Acesso em: 19 ago. 2015.
- FEIJÓ, Flávio Tosi; PORTO JÚNIOR, Sabino. O Protocolo de Quioto e o Bem-Estar Econômico no Brasil – uma análise utilizando equilíbrio geral computável. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, ano 27, n. 51, p. 127-154, 2009.

- FERREIRA FILHO, J. B. S.; ROCHA, M. T. Avaliação econômica de políticas públicas visando redução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 45, 2007, Londrina. *Anais...* Londrina: SOBER, 2007.
- FIELD, Barry. Análisis de Política Ambiental. Estrategias Basadas en Incentivos. *Economía Ambiental*. Una Introducción. Santafé de Bogotá: McGraw-Hill, p. 268-293, 1997.
- FRANÇA, Franklin Pedro. *Impactos Econômicos de políticas climáticas no Brasil, nos EUA e UE*. 2012. 126 f. Dissertação (Mestrado em Economia)—Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade Federal de São Paulo, Ribeirão Preto, 2012.
- FRANKEL, Jeffrey. Environmental Effects of International Trade. *Faculty Research Working Papers Series*, Cambridge: Harvard Kennedy School, 2009. Disponível em: <<https://research.hks.harvard.edu/publications/getFile.aspx?Id=335>>. Acesso em: 25 out. 2014.
- FULLERTON, Don; HEUTEL, Garth; METCALF, Gilbert. Does the Indexing of Government Transfers Make Carbon Pricing Progressive? *American Journal of Agricultural Economics*, v. 94, issue 2, p. 347-353, 2011.
- GOULDER, Lawrence H. Environmental taxation and the “Double Dividend”: a reader’s guide. *NBER Working Paper Series*, Working Paper 4896, Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER), 1994.
- GOULDER, Lawrence H. et al. The Cost-effectiveness of Alternative Instruments for Environmental Protection in a Second-best setting. *Journal of Public Economics*, v. 72, p. 329-360, 1999.
- GOULDER, Lawrence H.; PARRY, Ian W. H. Instrument Choice in Environmental Policy. *Review of Environmental Economics and Policy*. Oxford University Press, v. 2, issue 2, p. 152-174, 2008. Disponível em: <<http://reep.oxfordjournals.org/>>. Acesso em: 21 dez. 2012.
- GOUELLO, Christophe et al. *Brazil Low-carbon Country Case Study*. Washington, DC: The World Bank Group, 2010. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/BRAZILEXTN/Resources/Brazil_LowcarbonStudy.pdf> Acesso em: 20 ago. 2015.
- GREENSTONE, Michael; HANNA, Rema. *Environmental Regulations, Air and Water Pollution, and Infant Mortality in India*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology – Center for Energy and Environmental Policy Research, 2011.
- GROTTERA, Carolina. *Impactos de políticas de redução de emissões de gases do efeito estufa sobre a desigualdade de renda no Brasil*. 2013. 150 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético)—Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

HANLEY, N.; SPASH, C. L. *Cost-benefit analysis and the environment*. Cheltenham, UK – Northampton, USA: Edward Elgar, 1993.

HILGEMBERG, Emerson Martins; GUILHOTO, Joaquim J. Uso de combustíveis e emissões de CO₂ no Brasil: um modelo inter-regional de insumo-produto. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 16 (1), p.49-99, 2006.

IPCC – INTERGOVERNAMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. In: STOCKER, T. F. *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LAGEMANN, Eugênio. Tributação ótima. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 403-426, 2004.

LIN, Boqiang; LI, Xuehui. The Effect of Carbon Tax on Per Capita CO₂ Emissions. *Energy Policy*, n. 39, p. 5137-5146, 2011.

LU, Chuanyi; TONG, Qing; XUEMEI, Liu. The Impacts of Carbon Tax and Complementary Policies on Chinese Economy. *Energy Policy*, v. 38, p. 7278-7285, 2010.

MAGALHÃES, Aline Souza; DOMINGUES, Edson Paulo. *Economia de baixo carbono no Brasil: alternativas de políticas e custos de redução de emissões de gases de efeito estufa*. Texto para Discussão n. 491. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar/UFMG), 2013. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:cdp:texdis:td491>>. Acesso em: 11 dez. 2013.

MARSHALL, A. *Principles of Economics*. London: Macmillan and Co., 1890.

METCALF, Gilbert E. Designing a Carbon Tax to Reduces U.S. Greenhouse Gas Emissions. *NBER Working Paper Series*. Working Paper n. 14375. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER), 2008a.

METCALF, Gilbert E. et al. Analysis of U.S. Greenhouse Gas Tax Proposals. *NBER Working Paper Series*. Working Paper n. 13980. Cambridge: National Bureau of Economic Research (NBER), 2008b.

MUELLER, Charles C. *Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente*. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

MUSGRAVE, R. A. *The Theory of Public Finance*. New York: McGraw-Hill, 1959.

PERMAN, Roger et al. International Environmental Problems. *Natural Resource and Environmental Economics*. 4. ed. Inglaterra: Pearson Education Limited, 2011. p. 282-341.

PIGOU, Arthur Cecil. *The economics of welfare*. 4. ed. London: Macmillan and Co. 1932, part II, chapter III. Disponível em: <www.econlib.org/library/NPDBooks/Pigou/pgEW14.html#>. Acesso em: 5 dez. 2013.

- PINDYCK, R. S.; RUBINFELD, D. L. *Microeconomia*. 7. ed. São Paulo: Pearson, 2010.
- POTERBA, James M. Tax Policy to Combat Global Warming: on designing a carbon tax. *NBER Working Paper Series n. 3649*, Cambridge: *National Bureau of Economic Research* (NBER), 1991.
- RAUSCHER, Michael. International Trade, Foreign Investment, and the Environment. In: MÄLLER, KARL-GÖRAN and VICENT, JEFFREY R. (Coord.). *Handbook of Environmental Economics*, v. 3, chapter 27, p. 1403-1456, Amsterdam: Elsevier, 2003.
- REZENDE, Fernando Antônio. *Finanças Públicas*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas. , 2001, p. 158-192.
- ROSE, Adam; DORMADY, Noah. A Meta-Analysis of the Economic Impacts of Climate Change Policy in the United States. *The Energy Journal*, v. 32, n. 2. p. 143-165, 2011.
- ROURA, Juan R. et al. *Introducción a la política económica*. 1997. Madrid: McGraw-Hill, 1997, p. 99-173.
- SILVA, Jonathan Gonçalves; GURGEL, Angelo Costa. Impactos de impostos às emissões de carbono na economia brasileira. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS CENTROS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA (ANPEC), 38. 2010, Salvador. *Anais...* Salvador, 2010, 13 p.
- SILVA, Jonathan Gonçalves; GURGEL, Angelo Costa. Impactos Econômicos de Cenários de Políticas Climáticas para o Brasil. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico* (PPE), v. 42, n. 1, 44 p. 2012.
- STERN, Nicolas. The Economics of Climate Change. *American Economic Review: Paper & Proceedings*, v. 98, n. 2, p. 1-37, 2008. Disponível em: <<http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.98.2.1>>. Acesso em: 20 mar. 2014.
- STERNER, Thomas; CORIA, Jessica. *Policy instruments for environmental and natural resource management*. Washington, DC: Resources for the Future RFF Press, 2012.
- STIGLITZ, Joseph Eugene; DASGUPTA, P. Differential Taxation, Public Goods, and Economic Efficiency. *The Review of Economic Studies*, v. 38, n. 2, p. 151-174, 1971. Disponível em: <http://www0.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/papers/1971_Differential_Taxation_Public_Goods.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2014.
- TIETENBERG, Tom H. Reflections – Carbon pricing in practice. *Review of Environmental Economics and Policy*, v. 7, issue 2, p. 313-319, 2013. Disponível em: <<http://reep.oxfordjournals.org>>. Acesso em: 14 dez. 2013.

TOLEDO NETO, Edson Rodrigo. *Efeitos Econômicos e Caráter Distributivo da Tributação Sobre Emissões de CO₂ no Brasil*. 2014. 157 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente)—Centro de Estudos em Economia, Meio Ambiente e Agricultura, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

TOURINHO, Octávio A. F.; MOTTA, Ronaldo Seroa; ALVES, Yann Le Boulluec. *Uma aplicação ambiental de um modelo de equilíbrio geral*. Texto para Discussão n. 976. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), 2003.

WILLS, William. *Modelagem dos efeitos de longo prazo de políticas de mitigação de emissão de gases de efeito estufa na economia do Brasil*. 236p. Dissertação (Ph.D. In Energetic Planing)—Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

WORLD BANK. *Financing for development* – Post-2015. Washington, DC: World Bank, 2013.

