

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Secretaria de Orçamento Federal

13º Prêmio
SOF
de Monografias

*Coletânea de
Monografias Premiadas*



Escola de Administração Fazendária

IX Prêmio

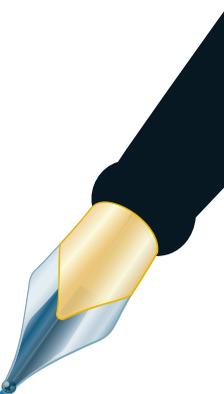
SOT

de Monografias



Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
Secretaria de Orçamento Federal

XX Prêmio
SOF
de Monografias



Coletânea de Monografias Premiadas



Brasília
2017

Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Dyogo Henrique de Oliveira

Secretário de Orçamento Federal

George Alberto Aguiar Soares

Secretários-Adjuntos

Bruno César Grossi de Souza

Geraldo Julião Júnior

Orlando Magalhães da Cunha

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Diretores

Clayton Luiz Montes

Felipe Daruich Neto

Zarack de Oliveira Ferreira

Coordenação-Geral de Desenvolvimento Institucional

Marcos da Costa Avelar

Equipe Técnica

Rosana Lordêlo de Santana (Coordenadora de Educação e Disseminação Orçamentária)

Carlos Antonio Arruda

Suzana Ferreira Guimarães

José Paulo de Araújo Mascarenhas

Luiz Aires Maranhão Cerqueira

Revisão: Rejane de Meneses e Yana Palankof

Projeto Gráfico: Laboratório Latitude/UnB (Responsável técnico: Tiago Ianuck)

Diagramação: Heonir Soares Valentim

SOF – SEPN 516, bloco “D”, lote 8 – Brasília-DF – Telefone: 55 (61) 2020 2000 – CEP: 70.770-524

<<http://www.orcamentofederal.gov.br>>

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca da Secretaria de Orçamento Federal.

Orçamento público: IX Prêmio SOF de Monografias: coletânea de monografias premiadas / Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Orçamento Federal. – Brasília: Esaf, 2017.

470 p. : il.

ISBN 978-85-7202-079-4

1. Orçamento público – Brasil. 2. Política pública – Brasil. 3. Orçamento participativo – Brasil. 4. Gasto público – Brasil. I. Brasil. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. II. Brasil. Secretaria de Orçamento Federal (SOF).

CDU: 33(043)

CDD: 336

Apresentação



É com satisfação e entusiasmo que oferecemos a coletânea dos trabalhos premiados na nona edição do Prêmio SOF de Monografias. O concurso surgiu em 2007 com o objetivo de estimular a pesquisa sobre o orçamento público, de modo que fossem identificados seus problemas, desafios e perspectivas, reconhecendo trabalhos de qualidade e de aplicabilidade na administração pública. Portanto, a publicação deste livro tem a finalidade de divulgar monografias de reconhecida qualidade sobre os temas do concurso, disseminando o conhecimento entre profissionais e acadêmicos que atuam na área, e estimular a pesquisa sobre assuntos orçamentários.

Nesta edição, foram apresentados trabalhos sobre dois temas específicos: Qualidade do Gasto Público (Tema I) e Aperfeiçoamento do Orçamento Público (Tema II). Foram inscritas 47 monografias, distribuídas da seguinte forma: 28 (60%) no Tema 1 e 19 (40%) no Tema 2. As inscrições vieram de todas as regiões do Brasil, com destaque para as Regiões Centro-Oeste (28%) e Sudeste (23%). A grande maioria dos inscritos possui curso de pós-graduação concluído (81%), sendo 18 com Especialização (38%), 11 com Mestrado (23%) e 9 com Doutorado (19%). A maior participação de Doutores é um aspecto que se destaca em comparação com os anos anteriores. A ocorrência parece indicar uma tendência muito positiva do Prêmio em atrair, cada vez mais, participantes com elevado nível de formação acadêmica. Neste ano, foram premiados oito trabalhos, e a comissão julgadora concedeu aos vencedores, além dos seis prêmios previstos, duas menções honrosas, e, conforme previsto em regulamento, as monografias foram reproduzidas na íntegra nesta coletânea.

As monografias premiadas retrataram a importância da transparência nos documentos orçamentários, enfatizaram a eficiência e a qualidade dos gastos públicos, abordaram o aperfeiçoamento orçamentários públicos e seus respectivos instrumentos, ressaltando os conceitos e as técnicas do orçamento voltado para resultados. Dessa forma, as análises e as sugestões representaram contribuições importantes para a qualidade do gasto público e o aperfeiçoamento do orçamento público no Brasil.

GEORGE ALBERTO AGUIAR SOARES

Sumário geral



TEMA 1 – QUALIDADE DO GASTO PÚBLICO

- 1º LUGAR – Rodrigo Octávio Orair e Fernando de Faria Siqueira**
Investimento público no Brasil: trajetória recente e relações com ciclo econômico e regime fiscal 9
- 2º LUGAR – Rogério Nagamine Costanzi e Graziela Ansiliero**
Impacto fiscal da demografia na projeção de longo prazo da despesa com previdência social 51
- 3º LUGAR – Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim**
A qualidade do gasto público com a Lei Rouanet: uma análise da eficácia da política pública 105

MENÇÃO HONROSA – Oliveira Alves Pereira Filho

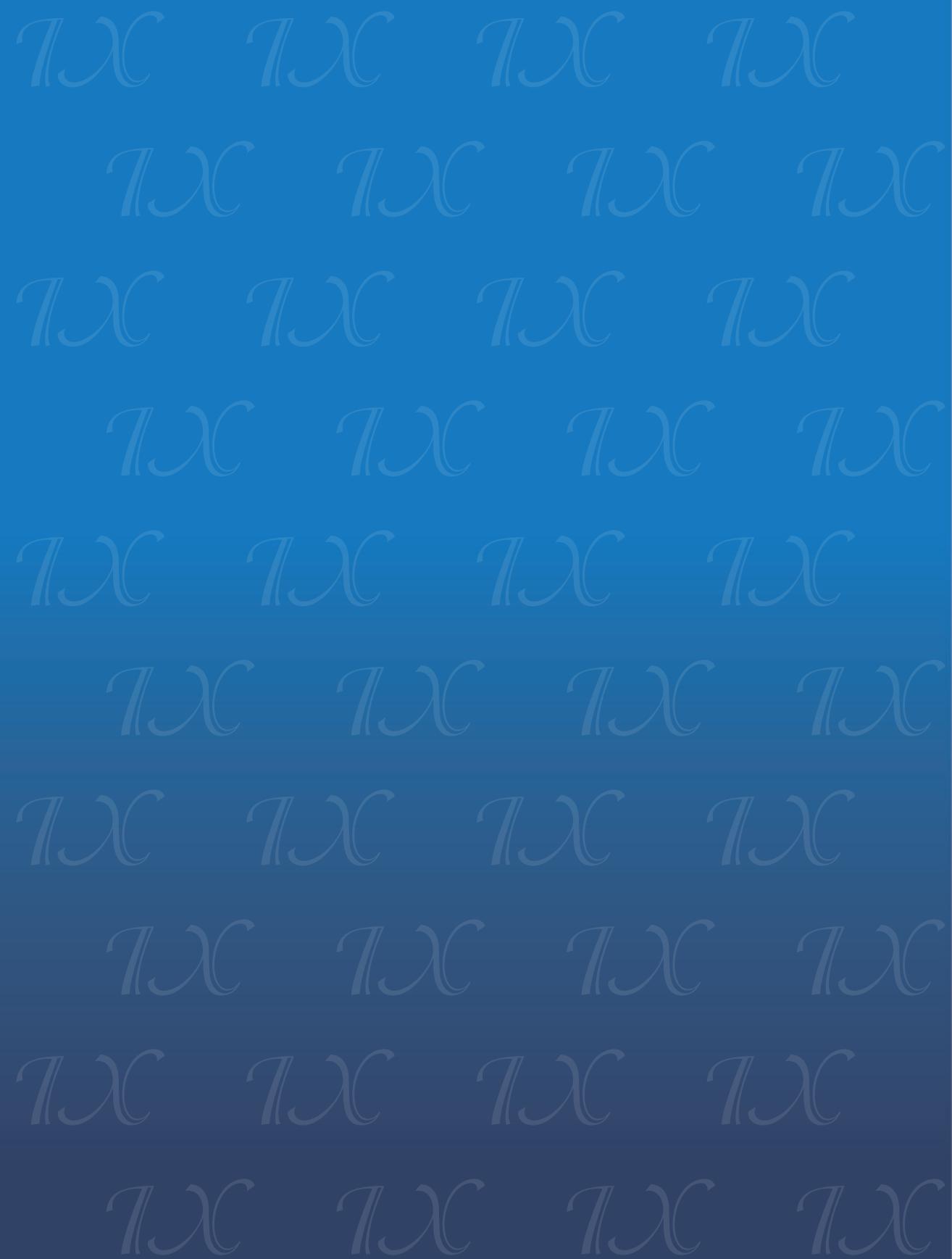
- Vincular recursos orçamentários é racional? Uma avaliação de impacto do Fundo Constitucional do Distrito Federal com diferenças-em-diferenças e controle sintético 159

TEMA 2 – APERFEIÇOAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

- 1º LUGAR – Elaine Cristina de Piza**
Condicionantes da política fiscal: o planejamento e a execução orçamentária no período de 2002 a 2015 211
- 2º LUGAR – Diogo Pereira da Silva**
Participação social no orçamento público através do imposto de renda: uma análise comparativa entre Brasil e Estados Unidos 277
- 3º LUGAR – Karlo Eric Galvão Dantas**
A hipertrofia do Poder Executivo no processo orçamentário brasileiro 345

MENÇÃO HONROSA – Alexssandro Campanha Rocha

- A educação fiscal como incentivo à participação social na gestão pública: uma análise dos resultados alcançados pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef) no Estado da Bahia 409



TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

1º LUGAR
Rodrigo Octávio Orair
Fernando de Faria Siqueira

Investimento público no Brasil: trajetória recente e relações com ciclo econômico e regime fiscal



Resumo



Este texto analisa a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira – com ênfase no período recente caracterizado por um esboço de retomada (2005-2010) e inflexão para tendência de queda (2011-2015) que fez com que o avanço anterior já tenha sido quase todo revertido – e suas relações com o ciclo econômico e com o regime fiscal. A análise das relações dos investimentos públicos com o ciclo econômico baseia-se em um modelo econométrico não linear que permite estimar multiplicadores fiscais que variam conforme o estado da economia. Segue-se a abordagem de Auerbach e Gorodnichenhko (2012), a qual, até onde se tem conhecimento, é inédita para dados fiscais brasileiros. Os resultados apontam que os multiplicadores fiscais podem alcançar valores elevados em regimes de recessão (próximos a 2) com resposta persistente do produto. Em contrapartida, os resultados do regime de expansão são qualitativamente distintos. Os multiplicadores alcançam no máximo 0,8, e a resposta do produto ao choque do investimento torna-se não significativa a partir do sétimo trimestre. Por um lado, os resultados dão subsídios ao uso do investimento público como instrumento de política anticíclica, no sentido de estimular o crescimento em períodos recessivos, ao mesmo tempo em que sugere cautela porque não se mostra tão eficiente em períodos expansivos. Por outro lado, os mesmos resultados parecem indicar que a retração da taxa de investimentos públicos, em conjunturas de desaceleração econômica como em 2011-2014 ou na crise de 2015, quando os multiplicadores assumem seus valores mais elevados, tem repercussões negativas e contribui para a deterioração do cenário macroeconômico. Feita essa constatação, o estudo explora os fatores por trás da inflexão na trajetória da taxa de investimentos a partir de 2011. A hipótese central diz respeito aos estrangulamentos orçamentários. Mostra-se que, a partir de 2011, a redução do espaço fiscal para investimentos foi um resultado inevitável da combinação entre rigidez da política fiscal, revelada por um componente estrutural e inercial dos gastos sociais, que já vinham crescendo desde a década de 1990, com a estratégia do governo de promover a retomada do crescimento via ampliação de subsídios e desonerações para o setor privado. Isso ocasionou uma mudança na composição da política fiscal, com a passagem de um período no qual o espaço fiscal criado pelas flexibilizações no regime de metas foi canalizado predominantemente para investimentos públicos (2005-2010) para um período de maior crescimento dos subsídios e das desonerações (2011-2014), que, em parte, explica o malogro da estratégia de se retomar o crescimento. Do mesmo modo, a recente inflexão da política fiscal, do expansionismo do decênio 2005-2014 para nova fase de ajustamento iniciada em 2015, também impôs cortes desproporcionais aos investimentos públicos, o que, dadas as elevadas estimativas de multiplicadores fiscais nos períodos fortemente recessivos obtidas nesse trabalho, tende a agravar ainda mais a situação econômica do país. Refletir sobre esses aspectos é crucial no momento em que o país rediscute seu regime fiscal e atravessa profunda crise.

Palavras-chave: Investimento público. Multiplicador fiscal. Regime fiscal.

Sumário



1 INTRODUÇÃO.....	15
2 TRAJETÓRIA DA TAXA DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS.....	18
3 MULTIPLICADORES DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS: UM ESFORÇO DE ESTIMAÇÃO POR STVAR.....	24
3.1 Aspectos metodológicos.....	24
3.2 Resultados.....	27
4 HIPÓTESES EXPLICATIVAS PARA A QUEDA RECENTE DA TAXA DE INVESTIMENTOS.....	30
4.1 Condicionantes institucionais	30
4.2 Condicionantes externos e financeiros	31
4.3 Reorientação da estratégia governamental	31
4.4 Retorno dos constrangimentos orçamentários	32
5 REGIME FISCAL, ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E INVESTIMENTOS PÚBLICOS	33
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS	43
APÊNDICE – DEFINIÇÃO CONCEITUAL E FONTES DE DADOS DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS.....	47

Lista de gráficos

GRÁFICO 1. Investimentos públicos (1947-2015)	19
GRÁFICO 2. Investimentos públicos (1995-2015)	21
GRÁFICO 3. Recessões segundo a datação do Codace e variável $F(z)$	27
GRÁFICO 4. Funções de impulso-resposta no modelo linear, recessões e expansões.....	28

Lista de tabelas

TABELA 1. Investimentos públicos (1994-2015)	22
TABELA 2. Multiplicadores fiscais.....	29
TABELA 3. Metas e valores realizados do superávit primário do setor público (2003-2016)	35
TABELA 4. Crescimento das receitas e das despesas primárias do governo central por períodos selecionados – taxa real de crescimento ao ano (1998-2015).....	36
TABELA 5. Despesas pagas do PPI/PAC (2006-2015).....	39

Lista de quadros

QUADRO A.1. Fontes de informação das séries dos investimentos públicos	49
--	----

1 INTRODUÇÃO

As escolas de pensamento econômico divergem nas suas análises sobre os impactos dos gastos públicos ou sobre a função do Estado como indutor do desenvolvimento econômico. Há, contudo, um reconhecimento bastante generalizado em relação ao papel estratégico que os investimentos do setor público podem desempenhar em nossas economias, principalmente quando orientados para infraestrutura.

Esses investimentos distinguem-se da maior parte das demais despesas públicas porque resultam na acumulação de ativos fixos, que potencialmente ampliam o patrimônio líquido do setor público e geram um fluxo futuro de receitas, além de se tratar de uma variável macroeconômica que exerce efeitos simultâneos de estímulo tanto sobre a demanda quanto sobre a oferta. Pelo lado da demanda, no curto prazo, as despesas de investimento estão associadas a multiplicadores do produto e do emprego mais elevados, sobretudo em períodos recessivos. Sob a ótica da oferta, possuem a faculdade de romper gargalos estruturais e ampliar a produtividade sistêmica da economia no médio e no longo prazos.

Uma boa parte da teoria econômica argumenta ainda que a manutenção de um alto patamar de investimento público contribui para reduzir as flutuações da economia capitalista, dada a preferência dos empresários por ativos mais líquidos (como os títulos públicos) nos momentos de maior incerteza, ao contrário do governo, que não pauta suas decisões pelas perspectivas de lucro imediato. Sob tal perspectiva, a manutenção da taxa de investimento público em níveis estáveis e elevados pode reduzir a vulnerabilidade da economia às crises e atuar como um indutor do crescimento econômico.

É evidente que tais hipóteses são teóricas e há uma ampla literatura empírica que explora a relação entre investimentos públicos e crescimento econômico. Embora não seja unânime, a maior parte dos estudos, principalmente aqueles que incluem infraestrutura, encontram efeitos positivos significativos (SERVÉN, 2007).¹ No caso brasileiro, a literatura empírica é escassa devido à carência de informações, como iremos discutir com mais detalhes na seção 3 deste trabalho. Ainda assim, existem estudos como Cândido Júnior (2006) e Ferreira (1996) que, a partir de estimações com séries históricas anuais dos investimentos públicos, identificam uma relação de longo prazo positiva e estável entre produto e investimento público ou infraestrutura. Há ainda uma incipiente literatura destinada a estimar o impacto das diferentes naturezas de gastos públicos sobre o crescimento – seja por estimações com dados trimestrais dos investimentos públicos (PIRES, 2011; PIRES, 2014; CASTELO-BRANCO, LIMA; PAULA, 2015) seja por modelos dinâmico-estocásticos de equilíbrio geral (MOURA, 2015) –, a qual vem encontrando multiplicadores fiscais dos

1 Uma exceção é Warner (2014), que encontra uma relação fracamente positiva e restrita ao curto prazo, com poucas evidências de impactos positivos de longo prazo, ao analisar grandes projetos de infraestrutura em países de baixa renda. Sua crítica, contudo, está direcionada aos aspectos analíticos que distorcem as decisões (falhas na seleção e especificação de projetos, descontinuidades no financiamento, problemas de incentivos, etc.) e não ao potencial dos investimentos de dinamizar a economia.

investimentos públicos que são robustos e normalmente superiores à unidade, além de maiores do que os multiplicadores do consumo do governo, que chegam a assumir valores negativos ou não se mostrarem significativos

Apesar da reconhecida importância teórica e empírica, os investimentos nem sempre recebem a prioridade que deveriam e são candidatos preferenciais a sofrer cortes orçamentários durante os processos de ajuste fiscal – seja por questões de economia política, rigidezes legais e institucionais, seja pelo foco excessivo no curto prazo, que faz com que retornos de longo prazo sejam negligenciados. Episódios de ajuste fiscal tendem a estar associados a cortes desproporcionais nos investimentos públicos, e isso cria um viés pró-cíclico na política fiscal que acaba impactando negativamente o crescimento econômico por ocasionar volatilidades, incertezas e descontinuidades nos projetos.² Os períodos de aceleração econômica e crescimento mais que proporcional das receitas públicas abrem espaço orçamentário para a expansão dos investimentos, e isso tende a magnificar as tendências expansivas do *boom*, enquanto a maior rigidez orçamentária nas desacelerações impõe restrições aos investimentos públicos, que amplificam as tendências depressivas da economia.

Obviamente, a relação dos investimentos públicos com os ciclos econômicos, ou mesmo sua trajetória ao longo do tempo, não é tão simples e determinística. O volume de investimentos, assim como das demais despesas públicas, responde à orientação da política econômica e às prioridades de determinado governo, o que, por sua vez, estará condicionado pela maneira como funcionam suas instituições. Esse arcabouço político-institucional reflete-se no regime fiscal, que diz respeito ao conjunto de regras e instituições que regem a condução da política fiscal.

Nas últimas décadas, disseminou-se ao redor do mundo a prática de regras fiscais que estabelecem limites numéricos sobre agregados orçamentários. A regra impõe uma restrição à política fiscal, sob os alegados propósitos de assegurar disciplina fiscal e uma dinâmica sustentável do endividamento público. A primeira geração de regras fiscais, que prevaleceu na década de 1990 e início da de 2000, baseava-se em metas numéricas mais rígidas e com maior foco nos fluxos de caixa de curto prazo (por exemplo, metas anuais de resultado fiscal). Essas regras estiveram sujeitas a críticas por gerarem pouco espaço para ajuste a choques e riscos de distorcer a composição das despesas públicas e de minar a transparência devido a incentivos à contabilidade criativa.

Diante do reconhecimento de que metas com essas características induzem vieses anti-investimento e pró-cíclico na política fiscal, surgiram duas ondas revisionistas com propostas de aprimoramentos nos regimes fiscais. A primeira, em meados dos anos 2000, por uma série de trabalhos sugerindo regras que combinem incentivos aos investimentos

2 Relação amplamente documentada na literatura macroeconômica, seja em países desenvolvidos, seja em países em desenvolvimento. Por exemplo, Calderón, Easterly e Servén (2003) mostram que quase metade do ajuste fiscal dos países latino-americanos na década de 1990 foi obtida por cortes nos investimentos em infraestrutura. Schettini et al. (2011) apresentam evidências da pró-ciclicidade da política fiscal no Brasil.

públicos com sustentabilidade fiscal no médio prazo.³ Uma segunda onda revisionista surgiu como resposta ao legado fiscal da crise internacional de 2008, com sugestões de regras que acomodem mais explicitamente os efeitos dos ciclos econômicos e confirmem maior flexibilidade para lidar com períodos de desaceleração econômica.

Diante desse contexto, vários países promoveram reformas institucionais nos últimos anos para introduzir uma “nova geração de regras fiscais” mais flexíveis e com âncora fiscal de médio prazo, sob a visão de que se deve buscar a sustentabilidade da dívida pública, mas sem atuar contrariamente ao crescimento econômico.⁴ Entre os países membros da União Europeia, por exemplo, ampliou-se o uso de metas fiscais estruturais ajustadas ao ciclo econômico e cláusulas de escape que permitem que, em situações extraordinárias como as crises econômicas, as restrições fiscais sejam temporariamente relaxadas. Complementarmente, desde 2011 vários desses países estão adotando uma restrição adicional de limitar o crescimento da despesa à taxa de crescimento de longo prazo do PIB.

No Brasil, a discussão sobre regras fiscais foi protelada por vários anos e apenas recentemente foi reaberta, sob condições desfavoráveis, em meio a uma profunda crise política, fiscal e econômica que, simultaneamente, exige ação imediata e restringe o raio de ação do governo. Fatores como a conjuntura adversa das finanças públicas, juntamente com a avaliação de que as práticas fiscais dos últimos anos minaram a transparência e a credibilidade do atual regime fiscal brasileiro, influenciaram decisivamente para que o governo apresentasse uma proposta de novo regime fiscal (Proposta de Emenda à Constituição n. 159 de 2015) que restringe o crescimento das despesas primárias do governo central à reposição da inflação. Tal regra, denominada de nominalismo, é bastante rigorosa, por exemplo porque estabelece crescimento real nulo das despesas enquanto as experiências semelhantes nos países europeus permitem que as despesas cresçam no mesmo ritmo das estimativas do PIB no longo prazo, e vem levantando uma série de preocupações e questionamentos sobre sua viabilidade.

O propósito deste texto é contribuir com esse debate buscando um melhor entendimento sobre os fatores que estão por trás da trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira e suas relações com o ciclo econômico e com o regime fiscal. O texto está organizado em seis seções, incluindo a Introdução. A próxima seção analisa a trajetória da taxa de investimentos públicos na economia brasileira, com ênfase no período recente caracterizado por um esboço de retomada (2005-2010) e inflexão para uma tendência de queda (2011-2015) que fez com que o avanço anterior já tenha sido quase todo revertido.

3 Mais comumente, as propostas passam pela separação do orçamento de despesas de capital, passível de ser financiado por endividamento, das demais despesas que permanecem submetidas a regras mais rígidas. Seja na sua versão mais ampla, como Blanchard e Giavazzi (2004), que sugerem retomar a regra do ouro, segundo a qual todos os investimentos estão liberados para ser financiados por dívida, seja na versão mais restrita, de Mintz e Smart (2006) e Servén (2007), que incluem apenas projetos de investimentos autofinanciáveis. Esses trabalhos também apresentam uma revisão sobre as relações entre meta fiscal, investimento público e crescimento.

4 Para a discussão da nova geração de regras fiscais, ver Schaechter et al. (2012) e Gobetti (2014).

As duas seções subsequentes são dedicadas aos seguintes questionamentos: Qual o impacto da trajetória da taxa de investimentos públicos sobre o ritmo de atividade econômica? Quais fatores estariam por trás da queda recente da taxa de investimentos? Para explorar a relação entre investimentos públicos e crescimento econômico, a terceira seção faz uso de um modelo econométrico não linear que estima multiplicadores fiscais variáveis conforme o estado do ciclo econômico. Será adotada a mesma modelagem de Auerbach e Gorodnichenko (2012), com algumas adaptações para os dados brasileiros, que possui a grande vantagem de permitir que se avalie se a resposta do produto em relação ao investimento público é maior (ou menor) em períodos recessivos (ou expansivos). Até onde se tem conhecimento, a aplicação dessa metodologia aos dados fiscais brasileiros é inédita.

Por sua vez, a quarta seção apresenta um conjunto de hipóteses explicativas para a queda recente da taxa de investimentos públicos. A hipótese central explorada no texto diz respeito aos constrangimentos orçamentários aos investimentos que foram flexibilizados no período 2005-2010 e retornaram de maneira mais aguda no período posterior a 2011. À primeira vista, tal hipótese pode soar paradoxal porque a interrupção da retomada dos investimentos públicos e o início do seu retrocesso ocorreram durante um período de expansionismo fiscal (2011-2014). Por isso, a quinta seção do texto avança na avaliação dessa hipótese, a partir de uma análise mais geral da política fiscal no Brasil que explora as relações dos investimentos públicos com o regime fiscal e com a orientação da política fiscal.

Na seção Considerações finais, procura-se destacar a atual situação de fragilidade dos investimentos públicos no arcabouço fiscal brasileiro. Essa reflexão é crucial no momento em que o país rediscute seu regime fiscal, porque traz à tona a necessidade de que a avaliação de alternativas de estratégias fiscais leve em consideração as repercussões dos investimentos públicos sobre o crescimento econômico e sobre a sustentabilidade das finanças públicas. Ao final, o texto apresenta um apêndice com definições conceituais e descrições das fontes de dados que envolvem um enorme esforço de compilação e estimação das séries de investimentos públicos.⁵

2 TRAJETÓRIA DA TAXA DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Analisar a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira requer alguns cuidados especiais. Em primeiro lugar, porque o conceito investimento é muitas vezes utilizado de forma pouco precisa e sob distintos critérios de contabilização. Ao longo do texto, o termo será sinônimo de formação bruta de capital fixo (FBCF), que é um conceito mais restrito.⁶ Uma segunda dificuldade diz respeito à presença de componentes cíclicos

5 As séries podem ser disponibilizadas para quaisquer interessados mediante contato por correio eletrônico com o autor.

6 É comum que estudos e relatórios fiscais utilizem conceitos amplos que incluem despesas que não compõem a FBCF, como, por exemplo, capitalizações de empresas estatais, aquisições de imóveis não relacionados a uma obra, transferências de capital aos entes subnacionais e até mesmo subsídios aos investimentos privados. Ver o Apêndice para uma definição conceitual mais precisa e para a descrição das fontes de dados.

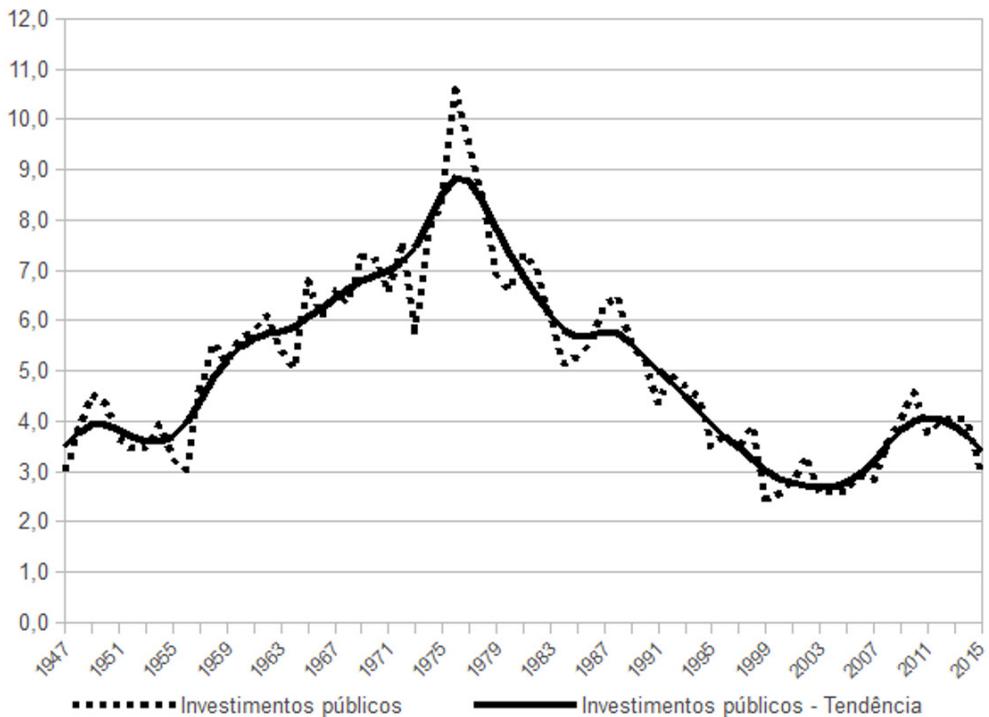
que podem induzir analistas a interpretar erroneamente as oscilações conjunturais como mudanças na tendência.

É possível identificar ao menos três ciclos muito característicos nos investimentos públicos brasileiros que se diferenciam em termos de periodicidade. Um primeiro é um ciclo de prazo mais longo com ascensão no período pós-Guerra, auge no final da década de 1970 e declínio nas décadas seguintes, até atingir o patamar histórico mais baixo no início do século XXI (Gráfico 1). Esse movimento de ascensão e queda do investimento público está relacionado com o modelo de desenvolvimento da economia brasileira e seu padrão de intervenção estatal subjacente. A ascensão do modelo de desenvolvimento sob o Estado intervencionista (1930-1979) ocasionou a expansão da taxa de investimento público, que tinha a função de promover a transformação estrutural e o crescimento econômico, mediante ampliação do escopo de ação do setor produtivo estatal.

GRÁFICO 1

Investimentos públicos (1947-2015)¹

(em participação percentual do PIB)



Notas: ¹ Considera-se o total do governo geral e das empresas estatais federais.

² A tendência foi extraída pelo filtro Hodrick-Prescott.

Fonte: elaboração do autor com base nas fontes de dados descritas no apêndice

No declínio desse modelo, durante as décadas de 1980 e 1990, foram colocados inúmeros constrangimentos orçamentários ao investimento público em razão de um quadro de crise fiscal e desarticulação do padrão de financiamento estatal. Paralelamente a isso, houve a implementação de uma estratégia de desestatização da economia, via desmonte do aparato do Estado desenvolvimentista, que dera suporte à expansão dos investimentos públicos no período anterior, e a transferência da responsabilidade de parte considerável dos investimentos para a iniciativa privada.

Não se deseja retomar de maneira aprofundada a análise histórica já realizada em Pêgo Filho, Cândido Júnior e Pereira (1999), Afonso e Biasoto Júnior (2007) e Orair e Gobetti (2010), entre tantos outros. Para os propósitos deste texto, o mais importante é destacar os indícios de um novo ciclo de menor duração da taxa de investimentos públicos, interpondo-se ao ciclo histórico mais longo, com uma fase de ascensão no quinquênio 2006-2010 e inflexão para uma fase descendente no quinquênio 2011-2015, após ter apresentado tendência de declínio (ou ao menos estagnação) desde meados da década de 1990. Essa trajetória reflete um ciclo de médio prazo da política fiscal que transitou de uma fase contracionista (1999-2005) para uma fase expansionista (2006-2014), sendo que nesta última o espaço fiscal foi canalizado predominantemente para expansão dos investimentos em um primeiro subperíodo (2006-2010) e no subperíodo subsequente reorientado para maior expansão das despesas de custeio e subsídios e das desonerações tributárias (2011-2014), como analisaremos com mais detalhes na seção 5.

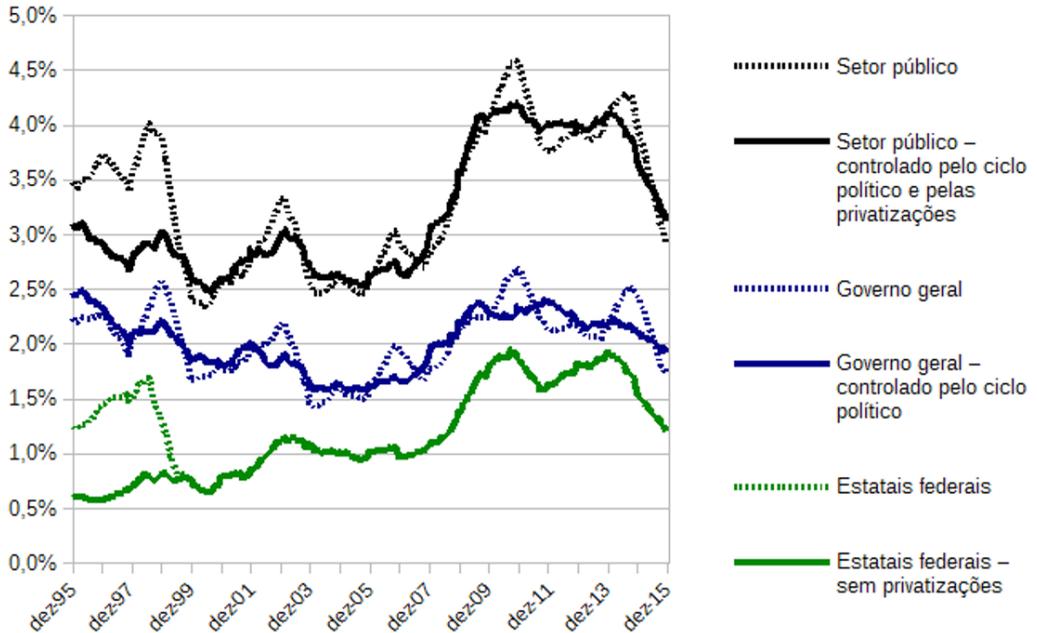
A visualização da trajetória da taxa de investimentos públicos nesse período mais recente pode ser feita com mais clareza no Gráfico 2, que também revela uma terceira natureza de ciclo, vinculada ao calendário político, de prazo mais curto (quatro anos) e com formato de vale: são duas fases de aceleração nos períodos pré-eleitorais, sendo a primeira mais intensa, nas eleições presidenciais e de governadores (1998, 2002, 2006, 2010 e 2014), e a segunda menos forte, nas eleições de prefeitos (1996, 2000, 2004, 2008 e 2012). Essa constatação indica que as comparações devem considerar anos equivalentes do calendário eleitoral ou fazer uso de outros procedimentos para controlar a presença dos ciclos políticos eleitorais.⁷

7 Orair, Gouvêa e Leal (2014) apresentam evidências empíricas dos ciclos políticos eleitorais nos investimentos públicos e uma resenha com suas explicações teóricas, que vão desde a necessidade de promover um ajuste fiscal em resposta à maior pressão do mercado e das classes capitalistas às políticas de pleno emprego, pressão esta que ameniza durante o período eleitoral, até a possibilidade de influenciar os resultados das eleições com obras de maior visibilidade e que sinalizam competência administrativa.

GRÁFICO 2

Investimentos públicos (1995-2015)

(valores mensais anualizados em participação percentual do PIB)



Notas: ¹ O componente do ciclo político eleitoral foi extraído por um modelo estrutural básico de séries temporais.

² A série sem privatizações deduz os investimentos de empresas que deixaram de fazer parte do setor público, a exemplo da Companhia Vale do Rio Doce e da Telebras.

Fonte: elaboração do autor a partir das bases de dados descritas no Apêndice

Feita essa ressalva, vê-se que a taxa de investimentos públicos alcançou o auge do período histórico recente de 4,6% do produto interno bruto (PIB) no ano eleitoral de 2010, que representa acréscimo de 1,6% ponto percentual (p.p.) em relação aos 2,9% do PIB verificados em 2006. A comparação não se modifica quando considerada a série que controla o efeito do ciclo eleitoral: seu auge foi de 4,2% do PIB em 2010 e o acréscimo de 1,6 p.p. sobre os 2,6% do PIB de 2006. Contudo, no período após 2010 a taxa de investimentos públicos passou a mostrar tendência de declínio (ou ao menos estagnação), com pronunciada queda a partir do último trimestre de 2014. A estimativa para a taxa de investimentos públicos em 2015 é de 2,9% do PIB (ou 3,1% do PIB na série que controla o efeito do ciclo eleitoral), que é um patamar muito próximo daquele observado em 2007 e também em 1995.⁸ Isso significa que a retração do quinquênio 2011-2015 reverteu quase todo o avanço anterior e ainda fez com que a taxa de investimentos públicos retomasse patamares semelhantes aos de meados da década de 1990.

8 As estimativas das taxas de investimentos em 2007 e 1995 são, respectivamente, 2,8% e 2,9% do PIB e, controlando pelos ciclos eleitorais, 3,0% e 3,1% do PIB. Quando são considerados os investimentos das empresas privatizadas, como a Telebras e a Companhia Vale do Rio Doce, a taxa de investimentos em 1995 alcança 3,3% do PIB.

A desaceleração recente dos investimentos públicos fica ainda mais evidente ao compararmos as taxas reais de crescimento (Tabela 1). Há um enorme contraste entre o crescimento superior a dois dígitos durante 2006-2010 – período de maior dinamismo econômico das duas últimas décadas, mesmo tendo atravessado a pior fase da crise internacional de 2008 – e o baixo crescimento em 2010-2014, quando os investimentos permaneceram quase estagnados e a economia adentrou um período de desaceleração econômica.⁹

TABELA 1

Investimentos públicos (1994-2015)

(em bilhões de R\$ de 2015 convertidos pelo deflator implícito do PIB)

Ano	Governo central	Governo estadual	Governo municipal	Governo geral	Estatais federais	Setor público	PIB
Valores em bilhões de R\$							
1994	23,8	46,0	38,0	107,8	43,3	151,1	3.371,5
1995	20,0	18,5	40,3	78,8	43,9	122,7	3.522,2
1996	17,9	24,1	40,6	82,7	52,0	134,6	3.600,0
1997	19,7	30,6	25,3	75,6	55,4	131,0	3.722,2
1998	19,3	47,4	30,0	96,8	48,9	145,6	3.734,8
1999	12,7	20,7	29,0	62,4	28,9	91,3	3.752,3
2000	12,2	27,4	30,0	69,6	30,3	99,9	3.916,9
2001	17,4	34,2	26,0	77,6	33,8	111,5	3.971,4
2002	18,4	32,0	39,0	89,4	45,6	135,0	4.092,6
2003	8,1	21,9	30,9	60,9	45,0	105,8	4.139,3
2004	9,4	25,6	34,7	69,7	44,0	113,7	4.377,7
2005	15,0	29,5	27,6	72,0	45,4	117,4	4.517,9
2006	18,0	34,5	39,2	91,7	45,6	137,3	4.696,9
2007	21,0	24,7	41,1	86,7	53,7	140,4	4.982,0
2008	23,0	36,3	53,1	112,4	72,0	184,5	5.235,8
2009	31,2	46,9	39,4	117,5	93,3	210,7	5.229,2

Continua ▶

9 A taxa de crescimento dos investimentos públicos entre 2010-2014 foi ligeiramente negativa (-1% ao ano) quando convertidos para valores reais pelo deflator implícito do PIB e aproximadamente nula (0,3% ao ano) quando se utiliza o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Continuação ▶

Ano	Governo central	Governo estadual	Governo municipal	Governo geral	Estatais federais	Setor público	PIB
Valores em bilhões de R\$							
2010	44,4	58,0	49,8	152,2	105,1	257,3	5.622,9
2011	35,1	40,2	49,5	124,8	94,9	219,7	5.842,7
2012	32,3	40,6	55,9	128,8	107,9	236,7	5.954,8
2013	38,9	53,9	38,7	131,5	117,9	249,4	6.134,2
2014	43,8	62,4	45,3	151,5	95,2	246,7	6.140,6
2015	27,2	34,3	44,7	106,2	71,2	177,4	5.904,3
Taxa de crescimento ao ano (%)							
1994-1998	-5,1	0,8	-5,7	-2,7	3,1	-0,9	2,6
1998-2002	-1,2	-9,4	6,8	-2,0	-1,7	-1,9	2,3
2002-2006	-0,6	1,9	0,1	0,6	0,0	0,4	3,5
2006-2010	25,4	13,8	6,1	13,5	23,2	17,0	4,6
2010-2014	-0,4	1,9	-2,4	-0,1	-2,4	-1,0	2,2
2011-2015	-6,2	-3,9	-2,5	-4,0	-6,9	-5,2	0,3

Fonte: elaboração do autor com base nas fontes de dados descritas no Apêndice

A ascensão dos investimentos no quinquênio 2006-2010 reflete não somente a flexibilização da política fiscal, que removeu temporariamente entraves orçamentários, mas também uma mudança de posicionamento do governo, no sentido de reassumir seu papel no planejamento estratégico. Essa mudança foi consubstanciada na formulação de programas estratégicos e na retomada de grandes projetos de investimentos.

Na década de 2000, consolidou-se o diagnóstico de que o resultado das reformas liberalizantes da década de 1990 foram desiguais. A expansão dos investimentos privados em infraestrutura ficou muito restrita aos segmentos mais atraentes e, na maioria dos demais segmentos, o avanço privado não se refletiu no aumento dos investimentos em magnitude suficiente para compensar a queda nos gastos públicos – explicitando-se uma incapacidade de se alocar recursos na manutenção e na expansão da infraestrutura do país, recolocando gargalos ao crescimento, prejudicando a competitividade sistêmica e contribuindo para o fraco crescimento econômico do período.¹⁰ Mais do que mera transferência de

10 Bielschowsky (2002) faz um balanço das reformas e da infraestrutura no Brasil, e Pêgo Filho e Campos Neto (2010) mapeiam seus gargalos.

responsabilidades à iniciativa privada, houve reconcentração setorial e reconfiguração das articulações entre investimento público e investimento privado, cabendo ao Estado, em conformidade com esse diagnóstico, assumir uma posição mais pragmática para promover a retomada dos investimentos, via intervenção direta ou indireta, por meio de arranjos remodelados com o setor privado, nos quais as empresas, os bancos e os fundos públicos desempenhariam papel proeminente.

O fato é que a taxa de investimentos públicos, em um primeiro momento, nos anos 2006-2010, respondeu favoravelmente ao reposicionamento estratégico do governo e à flexibilização da política fiscal. Logo em seguida, o esboço de retomada foi interrompido, e a taxa de investimentos públicos passou a declinar durante o período 2011-2014, também caracterizado pelo expansionismo fiscal. Suscitando alguns questionamentos: Qual o impacto dessa queda na taxa de investimentos sobre o ritmo de atividade econômica? Quais fatores estariam por trás dessa queda? As duas próximas seções são dedicadas a esses questionamentos.

3 MULTIPLICADORES DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS: UM ESFORÇO DE ESTIMAÇÃO POR STVAR

3.1 Aspectos metodológicos

A crise financeira de 2008 em especial reergueu o debate acerca da importância da política fiscal contracíclica e quais políticas macroeconômicas a serem adotadas pelas autoridades competentes. Em particular, a proposição de inspiração keynesiana de que os multiplicadores fiscais tendem a ser maiores nas crises gerou um ramo de pesquisa empírica que distingue multiplicadores fiscais em expansões e recessões.¹¹ Por exemplo, Auerbach e Gorodnichenko (2012) empregam um VAR com mudança de regime em que as transições entre os estados são suaves, de modo que sejam permitidas respostas diferenciadas entre recessões e expansões. A técnica de estimação, que eles denominaram STVAR, é similar ao *Smooth Transition Autoregressive* (STAR) de Granger, Terasvirta e Anderson (1993). Auerbach e Gorodnichenko (2012) constroem uma variável de transição z_t entre os regimes de recessão/expansão e estimam multiplicadores que variam ao longo do ciclo de negócios de acordo com a especificação econométrica a seguir:

11 Tais estudos podem ser classificados com relação à técnica econométrica utilizada: (i) modelos de vetor autorregressivo (VAR) de parâmetros variáveis no tempo com volatilidade estocástica (KIRCHNER; CIMADOMO; HAUPTMEIER, 2010); (ii) VAR com limiar (*threshold*) [BAUM; POPLAWSKI-RIBEIRO; RIBEIRO, 2012]; (iii) regressões em painéis e técnicas VAR (CORSETTI; MEIER; MILLER, 2012; ILZETZKI; MENDOZA; VGH, 2013; AUERBACH; GORODNICHENKO, 2011); (iv) VAR com transição suave (*Markovswitching/smoothtransition*) (AUERBACH; GORODNICHENKO, 2012; COS; MORAL-BENITO, 2013).

$$X_t = (1 - F(z_{t-1}))\Pi_E(L)X_{t-1} + F(z_{t-1})\Pi_R(L)X_{t-1} + u_t \quad (1)$$

$$u_t \sim N(0, \Omega_t) \quad (2)$$

$$\Omega_t = \Omega_E(1 - F(z_{t-1})) + \Omega_R F(z_{t-1}) \quad (3)$$

$$F(z_t) = \frac{\exp(-\gamma z_t)}{1 + \exp(-\gamma z_t)} \quad (4)$$

$$\text{var}(z_t) = 1, E(z_t) = 0 \quad (5)$$

na qual $X_t = [IP_t CTB_t PIB_t]'$ é um vetor com as variáveis incluídas no VAR referentes aos gastos públicos, carga tributária e PIB. A variável z na equação (4) é um índice que captura as fases do ciclo de negócios: os valores positivos indicam períodos de expansão, e os valores negativos, as recessões. A variável z é normalizada para ter variância unitária e γ ser invariante com a escala. Como se adota que $\gamma > 0$, a equação (4) garante que os períodos de recessão (suficientemente) forte são aqueles em que $F(z)$ é próximo de um, com o raciocínio análogo valendo para uma expansão (suficientemente) forte ($F(z) \rightarrow 0$). No limite, pode-se interpretar $F(z)$ como a probabilidade de se estar em uma recessão.

Infelizmente, a evidência empírica sobre multiplicadores fiscais que diferenciam regimes de expansão/recessão ainda é muito escassa no Brasil. A grande dificuldade dessa literatura aplicada está relacionada à carência de estatísticas fiscais com séries relativamente longas, periodicidade adequada (trimestral, mensal, etc.) e cobertura das três esferas de governo. Atualmente, as estatísticas trimestrais oficiais divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estão restritas ao período a partir de 2010.¹²

Não por acaso, somente foi possível encontrar dois estudos que adotam modelos VAR de mudança de regime (*Markov Switching*) para investigar se os multiplicadores fiscais variam de acordo com alterações do estado da economia no Brasil (PIRES, 2014; CASTELO-BRANCO; LIMA; PAULA, 2015). As principais conclusões de Pires (2014) são que os multiplicadores não possuem comportamento idêntico ao longo da mudança de ciclos econômicos e que a volatilidade é mais importante do que a média de crescimento na análise da evolução do ciclo econômico brasileiro. Este estudo não consegue calcular multiplicadores fiscais para o período de alta volatilidade, mas obtém resultados significativos em períodos de baixa volatilidade e encontra multiplicadores dos investimentos públicos superiores à unidade (entre 1,4 e 1,7) enquanto os multiplicadores do consumo do governo não se mostraram significativos.

Por sua vez, Castelo-Branco, Lima e Paula (2015) concluem que choques nos investimentos públicos resultam em maior resposta do PIB do que os choques do consumo do governo. Contudo, seus resultados não sugerem maiores multiplicadores fiscais em regimes com maior variância, contrariamente ao resultado mais comum encontrado na

12 Disponíveis em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/estatisticas-de-financas-publicas>>.

literatura internacional. Cabe observar que os dois estudos utilizam informações trimestrais: Pires (2014) nos anos 1996-2012 (pouco mais de sessenta observações) e Castelo-Branco, Lima e Paula (2015) um período ainda mais restrito nos anos 1999-2012.¹³

Para contornar esses obstáculos, este trabalho empreendeu um esforço de estimação de séries fiscais mensais que está descrito no Apêndice. No caso dos investimentos públicos, essas séries cobrem os meses de janeiro de 1995 a dezembro de 2015. Contudo, não foi possível contar com informações mensais da carga tributária para os anos de 1995 a 2001. Por esse motivo, o esforço econométrico de estimação dos multiplicadores fiscais utiliza séries mensais para o período 2002-2015 que totaliza 168 observações.

Este trabalho aplica os mesmos procedimentos de estimação de Auerbach e Gorodnichenko (2012), cujo modelo STVAR está descrito pelas equações 1 a 5, mas com algumas adaptações para os dados mensais brasileiros. As variáveis incluídas no VAR são investimento público (IP), carga tributária bruta (CTB) e produto interno bruto (PIB). Todas as variáveis foram dessazonalizadas via ARIMA x-13 e inseridas em log no vetor X_t . A identificação seguiu a estratégia de Auerbach e Gorodnichenko (2012): adoção da decomposição de Cholesky considerando gasto público como a primeira variável do VAR, de tal forma que choques das demais variáveis não lhe causam impacto contemporaneamente.¹⁴

Para calcular a variável z tomou-se a média móvel da taxa de crescimento do PIB no período de seis meses¹⁵ – admitindo-se implicitamente que a recessão pode ser definida por uma contração geral na atividade econômica por dois trimestres. Essa variável foi normalizada e em seguida transformada, segundo a equação 4, para obter a variável $F(z_t)$, que, de maneira simplificada, pode ser interpretada como a probabilidade de se estar em uma recessão.

De acordo com o Comitê de Datação de Ciclos Econômicos (Codace) do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (Ibre/FGV), que tem como finalidade estabelecer cronologias de referência para os ciclos econômicos brasileiros, a economia brasileira esteve em recessão em aproximadamente 20% do período de 2002 a 2015. No modelo deste trabalho, foi definido que a economia está em recessão se $F(z_t) > 0,8$. Para que a variável de transição esteja condizente com a datação do Codace, a calibragem do parâmetro foi realizada respeitando o critério: $P(F(z_t) > 0,8) = 0,2$. O Gráfico 3 permite comparar essa datação do Codace com a evolução da variável $F(z_t)$ e mostra uma aderência

13 Os dois estudos citam como fonte de informações pesquisas do Ipea que divulgaram estimativas trimestrais dos investimentos públicos e a referência bibliográfica de Santos et al. (2012).

14 Como usual na literatura, considera-se que o processo orçamentário é mais lento e não acompanha as mudanças de mercado prontamente (pelo menos no que se refere à execução do investimento público). Segundo Blanchard e Perotti (2002), demora mais que um período para que os políticos e *policymakers* internalizem determinado choque e respondam via política fiscal. Com relação à identificação dos choques da carga tributária bruta e produto, considerou-se que os choques do primeiro afetam o segundo contemporaneamente, não valendo o argumento recíproco.

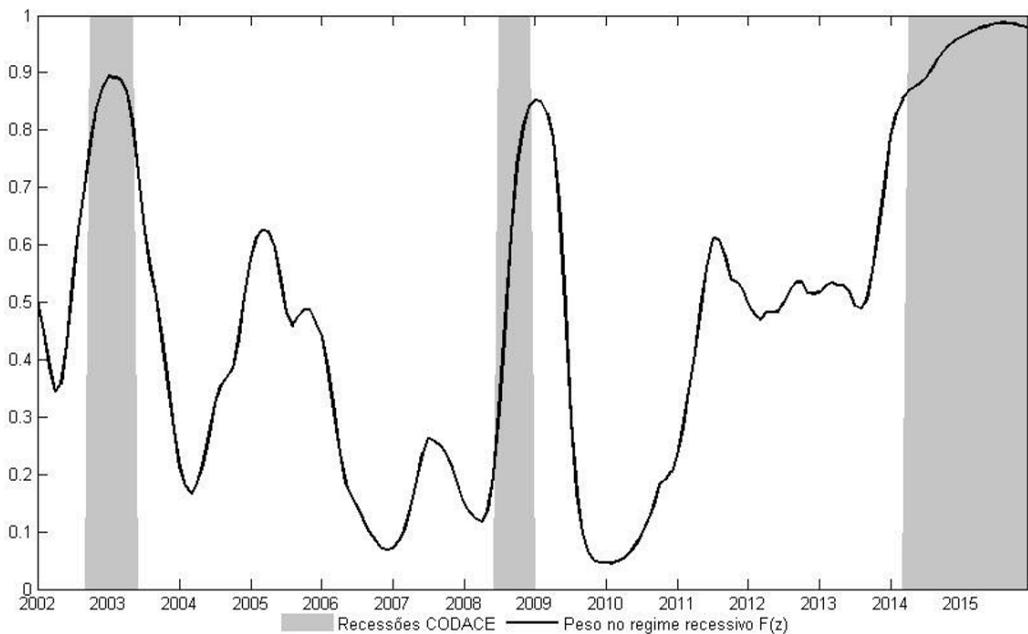
15 Considera-se a taxa real de crescimento do trimestre em relação ao trimestre do ano anterior.

bastante razoável: com exceção dos primeiros meses da crise de 2008, há uma coincidência entre os períodos também identificados como recessão pelo comitê do Ibre/FGV.

Vale ressaltar que uma das maiores vantagens dessa metodologia é que explora melhor as informações por levar em consideração variações da posição do ciclo em que a atividade econômica se encontra e não apenas uma resposta binária relatando recessão ou expansão, de modo que estimação e inferência para cada regime são baseadas em um conjunto maior de observações. Esse aspecto é particularmente relevante para o caso brasileiro, em que o número de observações disponíveis é reduzido. Cabe ressaltar ainda que as propriedades de determinado regime são estimadas usando em parte a dinâmica do sistema do outro regime. Auerbach e Gorodnichenko (2012) chegam a afirmar que isso pode gerar um viés no sentido de não encontrar diferenças entre os multiplicadores fiscais.

GRÁFICO 3

Recessões segundo a datação do Codace e variável $F(z)$



Nota: ¹ As áreas sombreadas mostram as recessões definidas pelo Codace, enquanto a linha negra demonstra a dinâmica de $F(z)$.

Fonte: elaboração do autor com base nas fontes de dados descritas no Apêndice

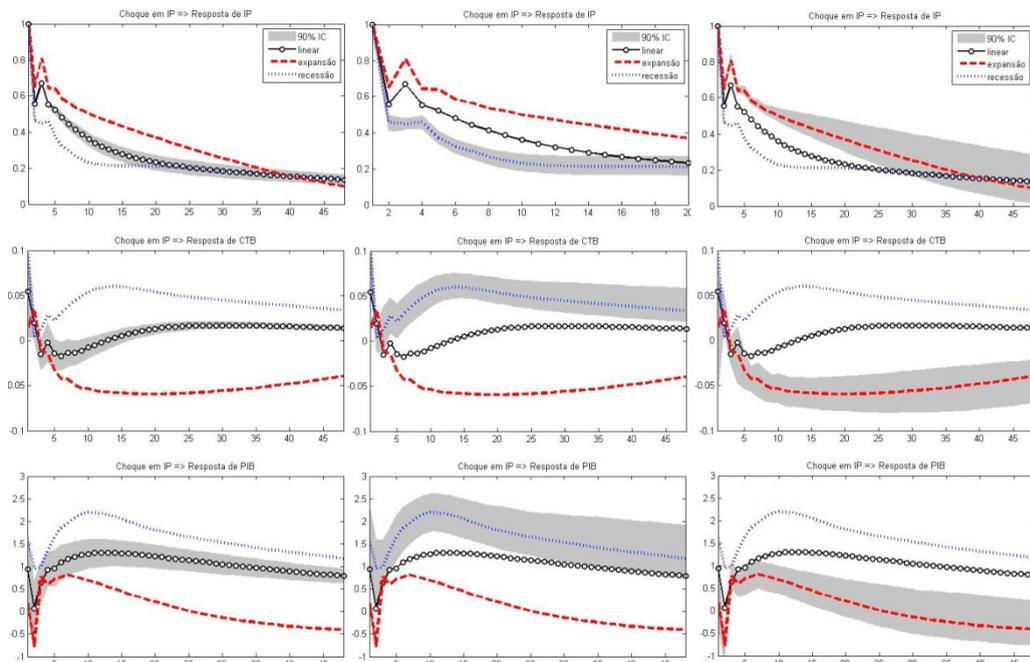
3.2 Resultados

O Gráfico 4 reporta as funções de impulso-resposta para um choque de R\$ 1,00 no investimento público. Os gráficos ditam o comportamento das variáveis durante um período de 48 meses após o choque. A primeira coluna inclui no gráfico o intervalo de

confiança de 90% da resposta do modelo linear, ao passo que a segunda e a terceira incluem os intervalos de confiança dos modelos recessivo e expansionista, respectivamente.

GRÁFICO 4

Funções de impulso-resposta no modelo linear, recessões e expansões



Nota: ¹ As figuras mostram as funções de impulso-resposta a um aumento de R\$ 1 na variável de interesse. A região sombreada é o intervalo de confiança de 90%.

Fonte: elaboração do autor

Os resultados corroboram as evidências encontradas na literatura internacional de que os multiplicadores fiscais diferem de acordo com os regimes recessivo/expansivo. As respostas do produto a choques do investimento no modelo não linear apresentam uma dinâmica similar (em formato *hump-shaped*), porém possuem níveis distintos: o impacto é em média 1,5 maior no regime recessivo em comparação com o regime expansionista. A resposta do PIB, em recessões (suficientemente) fortes, é mais persistente e estatisticamente significativa durante todo o período de análise (48 meses) e chega a alcançar valores elevados (próximos ou superiores a 2 no período de maior impacto, de três a cinco trimestres).

Por sua vez, o efeito do impulso em investimento sobre o PIB em expansões (suficientemente) fortes é significativo apenas do 3º ao 17º mês, sempre está abaixo da unidade e torna-se não significativo a partir do sétimo trimestre com convergência para zero.

A primeira coluna da Tabela 2 traz o impacto máximo sobre o produto (e seus respectivos erros-padrão na segunda coluna), o qual é amplamente adotado por Blanchard

e Perotti (2002). A terceira coluna, por sua vez, reporta a razão entre a resposta do produto (ante o choque em I_g) e a resposta do investimento público (ante o choque em I_g), a qual é utilizada por Woodford (2011), uma vez que se argumenta que o tamanho do multiplicador fiscal depende da persistência dos choques fiscais. Pela Tabela 2, pode-se verificar que os multiplicadores fiscais¹⁶ no regime recessivo são consideravelmente superiores aos do regime expansionista.

É claro que os valores dos multiplicadores oriundos do modelo não linear devem ser considerados extremos. Em geral, a economia encontra-se transitando entre regimes expansivos e recessivos. De modo que as diferenças entre os multiplicadores do modelo não linear possivelmente são superestimadas devido à pressuposição de que os regimes não mudam e pelo fato de ter considerado uma configuração com expansões e recessões fortes. Logo, não se deve prender muito ao valor pontual em si, mas sim na direção das funções de impulso-resposta. O mais razoável é admitir que, ao longo do tempo, os multiplicadores dos investimentos públicos assumam valores intermediários a esses extremos, algo que é consistente com o fato de que o multiplicador do modelo linear alcançou valor máximo de 1,3 e que converge para 0,8 ao longo de quatro anos, com a resposta do produto ao choque do investimento também se mostrando persistente.

TABELA 2

Multiplicadores fiscais

	$\max_{h=1,\dots,48} Y_h$		$\sum_{h=1}^{48} Y_h / \sum_{h=1}^{48} I g_h$	
	Estimativa pontual	Erro-padrão	Estimativa pontual	Erro-padrão
Linear	1,3038	0,1957	3,8399	0,1466
Expansão	0,8102	0,1783	0,2409	0,2339
Recessão	2,1937	0,2664	7,0177	0,3005

Fonte: elaboração do autor

Em relação à resposta das receitas tributárias ao choque do investimento público, esta também mostrou grande distinção entre os regimes: para o período recessivo, após uma moderada queda nos primeiros meses, a trajetória torna-se ligeiramente positiva e persistente ao longo do tempo; enquanto para o regime expansionista ela é ligeiramente negativa. Pode-se concluir, portanto, que a arrecadação responde positivamente ao choque dos investimentos no regime recessivo do modelo não linear (além do modelo linear), mas não no regime expansivo. A hipótese mais plausível aqui é que o efeito sobre a arrecadação responde indiretamente à maior resposta do PIB no regime recessivo.

16 Todos os multiplicadores são estatisticamente significantes, com a exceção de $\sum_{h=1}^{48} Y_h / \sum_{h=1}^{48} I g_h$ para o regime expansionista.

Por um lado, esses resultados dão subsídios ao uso do investimento público como instrumento de política anticíclica, no sentido de que pode ser um instrumento de estímulo ao crescimento durante períodos recessivos. Ao mesmo tempo em que sugere cautela, uma vez que o mesmo instrumento não se mostra tão eficiente em períodos expansivos e pode ter impactos negativos sobre a arrecadação. Por outro lado, os mesmos resultados parecem indicar que a retração da taxa de investimentos públicos, em conjunturas de desaceleração econômica como em 2011-2014 ou em forte recessão como em 2015, quando os multiplicadores assumem seus valores mais elevados, tem repercussões negativas e contribui para a deterioração do cenário econômico.

4 HIPÓTESES EXPLICATIVAS PARA A QUEDA RECENTE DA TAXA DE INVESTIMENTOS

Além das repercussões da queda da taxa de investimentos sobre a atividade econômica, outro aspecto relevante a ser analisado diz respeito aos possíveis fatores que estão por trás dessa queda. O propósito desta seção é justamente lançar algumas hipóteses explicativas para esse fenômeno.

4.1 Condicionantes institucionais

Uma primeira hipótese é que a dinâmica do investimento público foi influenciada menos pela questão orçamentária e mais pelas amarras institucionais, como problemas de gestão do governo ou questões ambientais e judiciais. É notório que o marco institucional impõe grandes obstáculos, sobretudo após a desarticulação das estruturas que deram suporte aos investimentos no período desenvolvimentista.

No entanto, não se deve desconsiderar o fato de que inúmeras ações voltadas à minoração dos obstáculos institucionais foram adotadas desde 2005 e inclusive favoreceram a retomada dos investimentos nos anos 2006-2010 (contração e capacitação de pessoal, esforços de coordenação entre órgãos do governo, recriação de instâncias de planejamento, retomada de planos estratégicos, etc.). Além disso, o propósito aqui não é buscar uma explicação para o baixo patamar da taxa de investimento público no Brasil e sim para a inflexão na sua trajetória, que vinha crescendo e passou a cair a partir de 2011. Para explicar essa reversão, seria necessário que os obstáculos institucionais tivessem se agravado demasiadamente durante um curto período de tempo a ponto de fazer com que a taxa de investimentos nos anos 2011-2015 retomasse níveis semelhantes aos de meados da década de 1990, algo que carece de evidências.

4.2 Condicionantes externos e financeiros

Uma segunda hipótese explicativa diz respeito ao papel dos condicionantes externos e financeiros na fase de grande recessão que sucedeu a crise internacional de 2008. A conjuntura internacional desfavorável levou à deterioração das condições de liquidez nos mercados financeiros e à revisão de projetos de investimentos em escala global. Na direção contrária, o governo federal implementou uma estratégia anticíclica de enfrentamento do cenário adverso, dando continuidade ao expansionismo fiscal iniciado em 2005, com medidas complementares, como a ampliação da oferta de crédito doméstico pelos bancos públicos e a flexibilização das restrições à tomada de crédito pelos governos regionais e pelas empresas estatais.

Desse modo, a ação estatal anticíclica permitiu contornar a maior parte dos obstáculos externos e financeiros aos investimentos públicos. No âmbito dos governos regionais, por exemplo, os anos 2011-2014 coincidiram com o auge de um período de retomada de endividamento junto a organismos multilaterais e a bancos públicos, cujo principal destino dos recursos foi financiar projetos de investimentos.¹⁷ Tampouco existem indícios de forte intensificação nas restrições ao endividamento do governo central. Isso parece ter ocorrido de maneira mais evidente apenas no âmbito de empresas estatais, como a Petrobras e a Eletrobras, nos anos 2014 e 2015, que, devido à deterioração das suas condições financeiras, tiveram o acesso ao mercado de crédito dificultado.¹⁸ Ou seja, os obstáculos financeiros emergiram de maneira muito localizada e não fornecem uma explicação completa para a inflexão dos investimentos públicos a partir de 2011.

4.3 Reorientação da estratégia governamental

A terceira hipótese explicativa é que houve uma revisão na estratégia governamental, que passou a apostar mais no setor privado e menos no investimento público. Na virada da década de 2010 emergiu um diagnóstico, feito por uma parcela do governo, de que vários dos grandes projetos de investimentos públicos continham deficiências e estavam sujeitos a atrasos excessivos nos seus cronogramas. Esse diagnóstico parece ter influenciado para que, diante da nova desaceleração econômica verificada a partir de 2011, o governo tenha optado por uma estratégia de enfrentamento baseada principalmente em estímulos: subsídios, desonerações, reduções de tarifas e um plano de concessões em infraestrutura,

17 Mora (2016) analisa o processo de retomada do crédito bancário e externo que contou com o aval do governo central. É apenas com a inflexão da política fiscal em 2015 que o governo central voltou a impor restrições mais fortes à tomada de crédito pelos governos regionais. Destaque-se que o acesso ao crédito bancário e externo é bastante restrito aos governos estaduais e aos municípios de grande porte.

18 As condições financeiras dessas empresas deterioraram-se rapidamente influenciadas por externos e internos (por exemplo, colapso do preço internacional do petróleo e compressão das tarifas de energia elétrica e dos preços domésticos dos derivados do petróleo). Cerqueira (2016) e Afonso, Vilma e Fajardo (2016) analisam esse fenômeno com maior profundidade e suas repercussões sobre os investimentos, além de apresentarem análises sobre os investimentos do governo geral.

prevendo maior presença do setor privado. O pressuposto básico da estratégia era que os investimentos privados reagiriam mais rapidamente do que os investimentos públicos.¹⁹

Essa hipótese de que houve uma reorientação na estratégia governamental tampouco é suficiente para explicar a inflexão para uma trajetória de queda da taxa de investimentos públicos. A aposta mais incisiva no setor privado não necessariamente exige uma retração dos investimentos públicos. No próprio discurso governamental sempre predominou uma retórica acomodativa, argumentando-se em favor da necessidade de se aprimorar o planejamento e a execução dos projetos para dar continuidade à retomada dos investimentos públicos, assim como seu caráter complementar em relação aos investimentos privados. Assim, é pouco razoável admitir que houve uma ação deliberada no sentido de promover uma inflexão na tendência de crescimento dos investimentos públicos.

4.4 Retorno dos constrangimentos orçamentários

Em resumo, as hipóteses explicativas delineadas ao longo das subseções 4.1 a 4.3 são relevantes, mas não explicam integralmente a dinâmica dos investimentos públicos. Uma hipótese complementar diz respeito à paralisia de instâncias governamentais, ocasionada por fatores como instabilidade política desde 2013 e denúncias de irregularidade.²⁰ Infelizmente, o impacto desses fatores sobre os investimentos públicos é de difícil avaliação.

Por fim, a hipótese central deste trabalho é que os constrangimentos orçamentários aos investimentos públicos foram intensificados após 2011. À primeira vista, essa hipótese pode soar paradoxal porque a interrupção da retomada dos investimentos públicos e o início do seu retrocesso ocorreram durante um período de expansionismo fiscal (2011-2014). Para melhor compreensão desse ponto, será necessário proceder a uma análise mais geral da política fiscal no Brasil explorando as relações dos investimentos públicos com o regime fiscal e com a orientação da política econômica. Este será o propósito da próxima seção, cujo foco recairá especificamente sobre o orçamento do governo central.

Antes de prosseguir, entretanto, cabe fazer duas advertências. Primeiramente, há de se ressaltar que a discussão sobre as restrições financeiras aos investimentos públicos deve levar em consideração o arcabouço fiscal vigente no país. O regime de metas primárias restringe o acesso ao endividamento e reduz os graus de liberdade da política fiscal ao estabelecer limites aos agregados orçamentários e, sobretudo, àquelas despesas que, como os investimentos, possuem uma natureza essencialmente discricionária.²¹ Mesmo que

19 Afonso e Gobetti (2015) desenvolvem argumentos semelhantes.

20 Por exemplo, as denúncias de irregularidades no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em 2011, que desorganizaram temporariamente o órgão e levaram a uma reforma nos instrumentos de contratação de obras públicas, e que se repetiram com maior gravidade na Operação Lava-Jato em 2014 e 2015, que afetou importantes instâncias responsáveis pelos investimentos, como as empresas estatais e as grandes empreiteiras.

21 Os principais agregados orçamentários, ao menos no curto prazo, são relativamente independentes ou exógenos em relação às decisões das autoridades fiscais – por exemplo, as receitas públicas que respondem mais ao ritmo de atividade

do ponto de vista teórico a restrição mais geral aos investimentos esteja relacionada à debilidade do mercado financeiro de longo prazo no país, na prática o regime de metas reduz essa discussão à questão dos constrangimentos do orçamento primário.

Em segundo lugar, é preciso advertir que as diversas hipóteses explicativas para a queda da taxa de investimentos públicos a partir de 2011 não são excludentes. Como será analisado na sequência, o custo fiscal da estratégia de estímulo aos investimentos privados por subsídios e desonerações, bem como seu malogro em termos de recuperar o crescimento econômico, é um dos fatores responsáveis, mas não o único, pela intensificação dos constrangimentos orçamentários aos investimentos.

5 REGIME FISCAL, ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA E INVESTIMENTOS PÚBLICOS

O regime fiscal baseado em metas anuais de superávit primário está em vigor no Brasil desde 1999, mas, ao longo desse período, esteve sujeito a diversas tensões, passou por flexibilizações e acomodou diferentes orientações da política fiscal. Durante a fase contracionista do ciclo de médio prazo da política fiscal (1999-2005), as metas foram progressivamente aumentadas, e os resultados primários saíram de valores aproximadamente nulos (em média, -0,2% do PIB no quadriênio 1995-1998) para alcançar um superávit superior a 4,0% do PIB. Esse processo de ajustamento apoiou-se no acréscimo da carga tributária de 6,6 p.p. no PIB e em outro 1,3 p.p. de queda dos investimentos públicos, e também acomodou o acréscimo de outras despesas, como os benefícios sociais.

O quadro modificou-se com a reorientação da política fiscal para uma fase de flexibilização, quando uma série de instrumentos foram introduzidos no regime de metas com o intuito de gerar espaço fiscal. O primeiro desses instrumentos foi o Projeto Piloto de Investimentos (PPI), criado em 2005 e depois ampliado com o lançamento do PAC. O PPI serviu para introduzir a ideia de que alguns investimentos precisariam receber tratamento fiscal diferenciado por ensejarem um processo virtuoso de autofinanciamento e, por conseguinte, poderiam ser deduzidos da meta fiscal. A concepção do PPI seguia recomendações de organismos multilaterais para retirar o viés anti-investimento de regras numéricas muito rígidas, e a opção brasileira apenas previa a possibilidade de dedução da meta fiscal de uma carteira bem seletiva de projetos e não um orçamento de capital em separado.

econômica e as despesas obrigatórias não sujeitas a contingenciamentos e que possuem caráter bastante inercial, como salários, benefícios sociais, gastos vinculados da área social e transferências constitucionais para governos subnacionais. As despesas discricionárias convertem-se na principal variável de ajuste que se deve igualar à diferença entre as receitas primárias e a soma das despesas obrigatórias com o resultado primário exigido pela legislação. Como veremos na próxima seção, alguns instrumentos foram introduzidos no regime de metas primárias para prevenir esse ajuste sobre os investimentos, mas mostraram-se muito frágeis.

O PAC contribuiu ao deslanchar um conjunto de projetos na área de infraestrutura e ampliar substancialmente a margem de dedução. No ano de 2009, por exemplo, a margem de dedução de investimentos quase dobrou, de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões, com a mudança do PPI para o PAC. Em contrapartida, os critérios de enquadramento foram flexibilizados no PAC, e os projetos afastaram-se gradualmente dos investimentos públicos propriamente ditos. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Um segundo instrumento de flexibilização foi a exclusão de empresas estatais federais da meta fiscal com o intuito de liberá-las de estrangimentos orçamentários para que viabilizassem seus planos de investimentos. Ao mesmo tempo, a meta de resultado primário foi sendo reduzida. A meta foi recalculada de 4,25% para 3,8% após a divulgação da nova série do PIB pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007, que elevou o denominador da relação entre resultado primário e PIB. Em seguida, caiu para 3,3% com a retirada das empresas do Grupo Petrobras (em 2009), e para 3,1% com a retirada das empresas do Grupo Eletrobras (em 2010).²²

O resultado das flexibilizações foi que o teto de superávit para fins de cumprimento da legislação orçamentária reduziu-se de 4,25% em 2004 para 2,63% do PIB em 2010, como se pode observar na Tabela 3. A redução do resultado primário requerido pela legislação, juntamente com o maior dinamismo econômico do período, que impulsionou as receitas, abriu espaço fiscal, que foi canalizado predominantemente para investimentos públicos. Entre 2005 e 2010, o resultado primário do governo geral caiu de 3,7% para 2,6% do PIB,²³ sua taxa de investimentos cresceu em um montante da mesma magnitude, de 1,1% p.p. do PIB, e a taxa de investimentos das empresas estatais federais liberadas do cumprimento de metas fiscais cresceu mais 0,9 p.p. do PIB.

de expansão das despesas primárias está relacionado à dinâmica dos gastos sociais e, mais precisamente, aos benefícios sociais (assistenciais e previdenciários), que representam cerca de metade do orçamento primário federal e crescem a taxas elevadas e muito estáveis desde a década de 1990, como se pode observar na Tabela 4. Esses gastos sociais respondem, em grande medida, a pressões estruturais em favor de transferências redistributivas e da construção de um projeto de estado de bem-estar social, com ampliação do acesso aos serviços sociais básicos pela população, que remontam pelo menos à renovação do contrato social após a Constituição Federal de 1988.

Quando analisamos em perspectiva os mais de 17 anos do regime de metas primárias, as principais mudanças encontram-se mais na composição da política fiscal e na trajetória do resultado primário e não tanto no ritmo de crescimento das despesas primárias, que, impulsionadas pelos benefícios sociais, cresceram a taxas semelhantes ao longo dos diversos

22 Também houve uma redução temporária da meta para 2,5% do PIB em 2009, com o intuito de acomodar o pacote de medidas anticíclicas e os efeitos do contágio da crise internacional no Brasil.

23 Desconsiderando-se o resultado das empresas da Petrobras e da Eletrobras, que foram retiradas da meta, e a receita atípica da triangulação de recursos nas operações de cessão onerosa e capitalização da Petrobras em 2010.

subperíodos (Tabela 4). A consolidação fiscal do período 1999-2005 exigiu aumentos legislados da carga tributária e queda na taxa de investimentos públicos para alcançar o duplo propósito de acomodar o gasto social e canalizar recursos para ampliar o superávit primário.

TABELA 3

Metas e valores realizados do superávit primário do setor público (2003-2016)

(em participação percentual do PIB)

Ano	Meta de superávit (A)	Margem de dedução PPI/PAC (B)	PPI/PAC executado (C)	Teto de superávit pós - dedução PPI/PAC (D = A - B)	Superávit realizado (E)	Excedente (F = E - D)	Ampliação da margem de deduções (G)	Teto de superávit pela legislação (H = D - G)	Fundo soberano e cessão onerosa (I)
2003	4,25	—	—	4,25	4,37	0,12	—	4,25	—
2004	4,25	—	—	4,25	4,58	0,33	—	4,25	—
2005	4,25	0,14	0,06	4,11	4,83	0,72	—	4,11	—
2006	4,25	0,15	0,14	4,10	4,37	0,27	—	4,10	—
2007	4,25	0,20	0,23	4,05	4,50	0,45	—	4,05	—
2008	3,80	0,48	0,27	3,32	4,56	1,24	—	3,32	-0,49
2009	2,50	0,90	0,57	1,60	2,05	0,45	—	1,60	—
2010	3,30	0,67	0,65	2,63	2,07	-0,57	—	2,63	0,94
2011	3,30	0,84	0,74	2,46	3,38	0,93	—	2,46	—
2012	3,10	0,90	0,87	2,20	2,05	-0,15	—	2,20	0,27
2013	3,10	0,88	0,89	2,22	1,82	-0,40	0,42	1,80	—
2014	3,10	1,07	1,07	2,03	-0,60	-2,63	Sem limite	Sem teto	—
2015	-0,85	—	0,82	-0,85	-1,92	-1,07	1,18	-2,03	0,01
2016	-2,64	—	nd	-2,64	nd	nd	—	-2,64	—

Notas: ¹ Consideram-se os valores do PIB previstos nas leis orçamentárias que servem de referência para o cumprimento da meta e não os valores atualizados.

² A ampliação da margem de deduções considera desonerações tributárias, frustrações de receitas e passivos quitados junto a fundos e bancos públicos.

³ O superávit realizado exclui os efeitos das triangulações de recursos no Fundo Soberano (2008, 2012 e 2015) e nas operações de cessão onerosa e capitalização da Petrobras (2010).

Fonte: elaboração do autor com base nas informações dos Anexos de Metas Fiscais das Leis de Diretrizes Orçamentárias

O fato de o espaço fiscal ter sido canalizado predominantemente para investimentos no período 2005-2010 não significa que essas despesas foram as únicas que cresceram e nem mesmo as que mais cresceram em termos absolutos. Ao contrário, o principal fator

Contudo, no período subsequente de flexibilização fiscal (2006-2014), os resultados primários foram gradualmente reduzidos, e a arrecadação acompanhou de maneira mais próxima o ritmo de crescimento do PIB, mantendo-se a carga tributária relativamente estabilizada. Outra distinção importante é que, durante o primeiro subperíodo da fase de flexibilização fiscal (2005-2010), a arrecadação acompanhou o ritmo mais acelerado de crescimento econômico e não somente absorveu boa parte das pressões do gasto social como também ampliou os graus de liberdade da política fiscal. Isso permitiu que o espaço fiscal criado pelas flexibilizações nas metas primárias fosse canalizado predominantemente para os investimentos.

Existem vários fatores por trás do maior dinamismo econômico do período 2005-2010, entre os quais o *boom* de liquidez e de preços de *commodities* até a crise internacional de 2008, que relaxou a restrição externa ao crescimento da economia brasileira. Não se deve negligenciar, contudo, a influência dos fatores domésticos, como a própria mudança na composição da política fiscal, mais favorável aos investimentos públicos, que cresceram a taxas superiores a dois dígitos, as mais elevadas entre os componentes das despesas na Tabela 4. As próprias estimativas de multiplicadores dos investimentos públicos encontradas neste trabalho dão indícios nessa direção, conforme discutido na seção 3.

TABELA 4

Crescimento das receitas e das despesas primárias do governo central por períodos selecionados – taxa real de crescimento ao ano (1998-2015)¹

(em %)

Discriminação	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2015
Receita total	6,5	4,7	3,6	1,5	-6,0
Despesa total	3,9	5,2	5,5	3,8	-2,9
Pessoal	3,4	0,7	4,1	-0,3	1,8
Benefícios sociais	6,0	8,8	4,5	4,3	0,4
Subsídios	-14,3	32,3	14,9	23,8	-10,3
Custeio	2,9	3,6	4,8	4,7	-5,3
FBCF	-4,2	2,3	24,0	0,3	-41,4
Outras despesas de capital	2,9	-5,9	11,4	-2,5	-14,7
PIB	2,3	3,5	4,6	2,2	-3,8

Nota: ¹ Valores convertidos pelo deflator implícito do PIB.

Fonte: elaboração do autor com valores atualizados de Gobetti e Orair (2015)

Na maior parte desse período de bonança havia um excedente orçamentário para fins de investimento, no sentido de que o resultado primário superava o teto permitido pela legislação caso fosse feito uso completo das deduções (Tabela 3), e sequer foi necessário recorrer às deduções do PPI/PAC porque os resultados primários superavam as metas. É justamente aí que ganha força a tese de que os constrangimentos orçamentários deixaram de ser um problema tão grande e que o baixo volume de investimento público deveria ser atribuído mais às amarras institucionais, como problemas de gestão do governo ou questões ambientais e judiciais.²⁴

Essa hipótese, mesmo que seja relevante para explicar o baixo nível de execução de projetos específicos (principalmente nas grandes obras de infraestrutura), deve ser relativizada quando se deseja analisar as restrições orçamentárias ao agregado dos investimentos públicos. Basta observar que, nas duas primeiras vezes em que o governo fez uso da margem de dedução de investimentos para cumprir a meta fiscal (2009 e 2010), ela foi utilizada apenas parcialmente e sob intensas críticas. Na ocasião, o procedimento previsto na legislação foi interpretado como “contabilidade criativa” por diversos analistas da política fiscal, de maneira indistinta em relação a outras medidas que elevam artificialmente o resultado primário. Isso impôs um constrangimento, senão do ponto de vista legal, ao menos de caráter pragmático, uma vez que, na prática, evitava-se fazer amplo uso do excedente orçamentário para investimentos.

O mais usual até 2010 foi o governo cumprir suas metas impondo contingenciamentos à base de despesas discricionárias, entre as quais os investimentos, e, apenas em caráter excepcional, deduzindo uma parcela da margem de investimentos da meta fiscal. Em suma, a introdução do mecanismo que previa a possibilidade de dedução dos investimentos prioritários não equacionou a tensão básica entre o objetivo de cumprir a meta fiscal e o de ampliar esses investimentos. As restrições orçamentárias persistiram em menor ou maior grau, tendo sido temporariamente relaxadas durante os anos 2005-2010, mas tornando-se mais agudas no período 2011-2014, quando a economia brasileira adentrou novo período recessivo, e o espaço fiscal para investimentos reduziu-se bruscamente.

Cabe aqui destacar três dos fatores responsáveis pela redução do espaço fiscal para investimentos públicos no período 2011-2014. Primeiramente, o governo reorientou sua estratégia para priorizar desonerações e subsídios, passando estes últimos a mostrar as mais elevadas taxas de crescimento entre os componentes das despesas primárias (Tabela 4). A rápida expansão desses instrumentos insere-se em uma estratégia de reação à conjuntura econômica depressiva, sob o pressuposto de que, oferecendo-se estímulos suficientes ao setor privado, seria possível alavancar o investimento e retomar o crescimento. O custo fiscal da estratégia foi alto. O governo renunciou volumes significativos de receitas, cujas desonerações instituídas mais que dobraram da média anual de R\$ 26,3 bilhões nos anos 2006-2010 para R\$ 69,3 bilhões entre 2011-2014, injetou cerca de R\$ 17 bilhões por ano no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e multiplicou os volumes de subsídios aos

24 Tese defendida em Almeida (2009), por exemplo.

empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES), que alcançaram 29,1 bilhões em 2014. O resultado foi que a reação ficou limitada a setores específicos, sobretudo aqueles mais diretamente beneficiados, e a taxa agregada de investimentos privados não respondeu.

Em segundo lugar, a arrecadação desacelerou, acompanhando a queda no ritmo de atividade econômica, além de ter sido influenciada pelo crescente volume de desonerações. Adicionalmente, ficou explícito o caráter rígido e inercial dos gastos sociais, que permaneceram crescendo a taxas muito semelhantes às do período anterior. No caso do governo central, o crescimento das receitas primárias desacelerou de 3,6% ao ano (a.a.) durante 2006-2010 para 1,5% a.a. em 2010-2014, enquanto os benefícios sociais cresceram a taxas próximas a 4,5% a.a. em ambos os períodos (Tabela 4).²⁵

Diante da conjuntura de baixo crescimento econômico e desaceleração das receitas, com manutenção do ritmo de expansão de parcela considerável das despesas (benefícios sociais) ou mesmo aceleração de algumas rubricas (subsídios), o cumprimento das metas de resultado primário somente seria factível por dois caminhos. O primeiro caminho via imposição de contingenciamentos muito fortes sobre uma pequena parcela restante de despesas discricionárias passíveis de serem comprimidas no curto prazo, inclusive a contenção dos investimentos. A segunda alternativa seria recorrer a medidas artificiais, como as receitas não recorrentes,²⁶ a postergação de pagamentos (ou pedaladas no jargão orçamentário) e a ampliação da margem de despesas dedutíveis da meta.

Em 2010, os investimentos públicos alcançaram o auge do período histórico recente, e a meta foi cumprida com expressivas receitas não recorrentes, como a triangulação de recursos nas operações de cessão onerosa com simultânea capitalização da Petrobras. No ano de 2011 aconteceu o oposto: o governo anunciou que cumpriria a meta cheia de resultado primário, sem utilizar a margem de dedução, e interrompeu o processo de retomada dos investimentos públicos. Esse foi o último ano em que se observou um excedente orçamentário para fins de investimentos (Tabela 3).

O que se viu no período 2012-2014, quando o governo ainda relutava em modificar sua meta fiscal, mantida acima de 3% do PIB, foi que ela seria formalmente cumprida, mediante sucessivas alterações na legislação, por um misto dos dois caminhos supracitados. Em particular, a margem de deduções foi sendo ampliada ao longo do tempo e perdendo sua relação mais direta com os investimentos públicos prioritários.

Assim, o governo reclassificou despesas nas áreas de saúde, educação e segurança, por exemplo, que passaram a compor o PAC a partir de 2012; em 2013-2014, ampliou a margem de dedução para contemplar desonerações tributárias; e no ano de 2015, propôs

²⁵ Sobre esse ponto, ver Afonso e Gobetti (2015).

²⁶ As receitas não recorrentes incluem receitas extraordinárias e contabilidade criativa, entre outras medidas. Ver Schettini et al. (2011).

cumprir uma meta cheia de resultado primário, de 1,2% p.p. do PIB. A meta não se mostrou factível, e a legislação foi alterada, prevendo um *deficit* de 0,85% p.p. e deduções de mais 1,18% p.p., referentes à frustração de receitas e quitação de passivos junto aos bancos e a fundos públicos. Novamente em 2016, o governo propôs uma meta inicial cheia de 0,5% p.p. do PIB e alterou a legislação para um déficit de 2,64% do PIB, mas a redação definitiva do projeto de lei que alterou a meta fiscal sequer faz referência ao mecanismo de dedução das despesas prioritárias de investimentos.

O próprio PAC teve critérios de enquadramento flexibilizados e acomodou crescente volume de despesas que não são investimentos propriamente ditos, fazendo emergir uma situação paradoxal retratada na Tabela 5: enquanto a FBCF do governo central permaneceu praticamente estagnada nos anos 2010-2014, os volumes de execução do PAC dobraram, influenciados por reclassificações e outras despesas, como os subsídios do programa MCMV.²⁷

TABELA 5

Despesas pagas do PPI/PAC (2006-2015)

(em bilhões de R\$ de 2015 convertidos pelo IPCA)

Discriminação	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2006-2010	2010-2014	2014-2015
PPI/PAC	4,9	8,2	12,0	23,4	30,6	36,4	48,4	51,8	62,9	47,3	57,9%	19,8%	-24,9%
FBCF	4,0	6,0	8,3	13,4	19,2	17,1	17,6	21,5	27,2	14,1	47,7%	9,1%	-48,1%
Transferências aos governos subnacionais	0,6	1,0	3,2	6,5	8,3	7,8	15,2	9,7	12,9	8,3	90,1%	11,7%	-35,3%
Minha Casa Minha Vida	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	10,0	13,9	16,4	19,0	20,7	–	71,9%	9,0%
Outras despesas	0,3	1,3	0,5	3,5	0,9	1,5	1,7	4,2	3,9	4,1	38,4%	43,1%	6,7%
Memo: FBCF Total	15,1	18,5	21,0	28,7	40,5	36,1	32,2	37,1	43,2	25,0	27,9%	1,7%	-42,3%

Fonte: elaboração do autor com dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)

Sintetizando, a margem de dedução – que era formada inicialmente por uma carteira seletiva de projetos prioritários de investimentos – foi gradualmente alterando sua composição e praticamente deixou de ter qualquer relação com investimentos prioritários no período mais recente, até culminar no seu abandono no biênio 2015-2016. Tal situação explicita a fragilidade do mecanismo introduzido no regime de metas primárias

27 Os valores da FBCF do governo central apresentados na Tabela 4 são apurados pelo conceito de caixa e deflacionados pelo IPCA, diferindo um pouco daqueles vistos na Tabela 1, sob competência (patrimonial) e convertidos pelo deflator implícito do PIB.

para conferir tratamento orçamentário diferenciado aos investimentos prioritários. Essa fragilidade, juntamente com a elevada rigidez que caracteriza a política fiscal brasileira, acaba por tornar os investimentos públicos muito vulneráveis no atual regime fiscal.

Desse modo, a combinação da desaceleração das receitas com a manutenção do ritmo de expansão das despesas em um cenário de baixo crescimento econômico – o que se explica por um componente de caráter mais estrutural e inercial relacionado aos gastos sociais, que já vinham crescendo desde a década de 1990, ao qual se somaram novos gastos de subsídios e as renúncias de receitas na estratégia do governo de promover a retomada do crescimento via estímulos ao setor privado – resultou inevitavelmente na brusca redução do espaço fiscal para investimentos no período 2011-2014.

O recurso às medidas artificiais para alcançar a meta fiscal (receitas não recorrentes, ampliação forçada da margem de deduções e postergações de pagamentos) acabou funcionando como um instrumento pouco transparente para conferir flexibilidade ao regime fiscal, mas não o suficiente para evitar a imposição de maiores entraves orçamentários aos investimentos que contribuíram para sua estagnação e mesmo para seu declínio no período em questão. Isso consolidou uma mudança na composição da política fiscal, com a passagem de um período cujo espaço fiscal criado pelas flexibilizações do regime de metas foi canalizado principalmente para investimentos (2006-2010) para um período de maior crescimento dos subsídios e das desonerações (2011-2014).

Se é verdade que a expansão dos investimentos públicos funcionou como um dos fatores dinamizadores do crescimento econômico durante 2005-2010, também é razoável admitir que a mudança para uma trajetória de queda da taxa de investimentos tenha favorecido a desaceleração econômica do período 2010-2014 ou mesmo a crise de 2015, quando os investimentos públicos caíram a quase metade do patamar observado no ano anterior (Tabela 5), principalmente quando se considera que, em conformidade com os resultados encontrados na análise empírica da seção 3, é justamente nos períodos recessivos que os multiplicadores dos investimentos alcançam valores mais elevados. Ao mesmo tempo, as incertezas em relação ao contexto internacional adverso e ao regime fiscal tendem a desincentivar as inversões privadas e a reduzir os possíveis impactos de subsídios e desonerações, ou seja, a mudança na composição da política fiscal em favor dos subsídios e desonerações (e em detrimento dos investimentos públicos) pode ter contribuído para o malogro da estratégia de retomada do crescimento econômico.²⁸

28 Uma avaliação mais precisa deste ponto exigiria uma estimação dos multiplicadores fiscais dos subsídios e desonerações, algo que foge ao escopo deste trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto buscou analisar a trajetória dos investimentos públicos na economia brasileira – com ênfase no período recente caracterizado por um esboço de retomada (2005-2010) e inflexão para tendência de queda (2011-2015) que fez com que o avanço anterior já tenha sido quase todo revertido – e suas relações com o ciclo econômico e com o regime fiscal. A análise das relações dos investimentos públicos com o ciclo econômico baseou-se nos resultados de um modelo econométrico não linear que permite estimar multiplicadores fiscais que variam conforme o estado da economia. Seguiu-se a abordagem de Auerbach e Gorodnichenhko (2012), a qual, até onde se tem conhecimento, é inédita para dados fiscais brasileiros.

Os resultados apontam que os multiplicadores fiscais podem alcançar valores elevados em regimes de forte recessão (isto é, valores próximos ou superiores a 2 no período de maior impacto de três a cinco trimestres e pico de 2,2 no décimo mês) e que a resposta do produto ante o choque do investimento é persistente e estatisticamente significativa durante um período de quatro anos. Em contrapartida, os resultados do regime de forte expansão são qualitativamente distintos. Os multiplicadores estiveram sempre inferiores a 1 (com valor máximo de 0,8 no sétimo mês), e a resposta do produto ao choque do investimento torna-se não significativa a partir do sétimo trimestre. Vale destacar que o impacto máximo do período recessivo ocorre após o do período expansivo e também que a dinâmica das respostas do produto em ambos os regimes apresenta um aspecto *hump-shaped*.

É claro que os valores dos multiplicadores oriundos do modelo não linear devem ser considerados extremos. Em geral, a economia encontra-se transitando entre regimes expansivos e recessivos, de modo que o mais razoável é admitir que, ao longo do tempo, os multiplicadores dos investimentos públicos assumam valores intermediários a esses extremos. Isso é consistente com o fato de que o multiplicador do modelo linear alcançou valor máximo de 1,3 e que converge para 0,8 ao longo de quatro anos, de modo que a resposta do produto ao choque do investimento também se mostrou persistente.

Por um lado, esses resultados dão subsídios ao uso do investimento público como instrumento de política anticíclica, no sentido de que pode ser um instrumento de estímulo ao crescimento durante períodos recessivos, ao mesmo tempo em que sugere cautela, uma vez que o mesmo instrumento não se mostra tão eficiente em períodos expansivos. É importante ressaltar que a análise aqui feita não pretende dar um tom generalista, justamente pelo fato de que se estuda uma vertente da política fiscal (as despesas de investimento) e não ela como um todo. Em outras palavras, o que se mensurou neste estudo é o impacto marginal da execução de investimentos públicos sobre variáveis macroeconômicas, o que não quer dizer que esse tenha sido o efeito líquido da política fiscal em termos amplos. Por outro lado, os mesmos resultados parecem indicar que a retração da taxa de investimentos públicos, em conjunturas de desaceleração econômica como em 2011-2014 ou na crise de 2015, quando os multiplicadores assumem seus valores mais elevados, tem repercussões negativas e contribui para a deterioração do cenário macroeconômico.

Feita essa constatação, o estudo passou a explorar os fatores que estão por trás da inflexão na trajetória da taxa de investimentos a partir de 2011. A hipótese central do texto diz respeito aos constrangimentos orçamentários aos investimentos que foram flexibilizados no período 2005-2010 e retornaram de maneira mais aguda durante 2011-2014. De maneira mais precisa, procurou-se mostrar que, a partir de 2011, a redução do espaço fiscal para investimentos foi um resultado inevitável da combinação entre rigidez da política fiscal, revelada por um componente estrutural e inercial dos gastos sociais, que já vinham crescendo desde a década de 1990, com a estratégia do governo de promover a retomada do crescimento via ampliação de subsídios e desonerações para o setor privado.

Essa estratégia do governo ocasionou uma mudança na composição da política fiscal, com a passagem de um período no qual o espaço fiscal criado pelas flexibilizações no regime de metas foi canalizado predominantemente para investimentos públicos (2005-2010) para um período de maior crescimento dos subsídios e das desonerações (2011-2014), que, em parte, explica o malogro da estratégia de se retomar o crescimento.

Do mesmo modo, a recente inflexão da política fiscal, do expansionismo do decênio 2005-2014 para nova fase de ajustamento iniciada em 2015, também impôs cortes desproporcionais aos investimentos públicos, o que, dadas as elevadas estimativas de multiplicadores fiscais nos períodos fortemente recessivos obtidas nesse trabalho, tende a agravar ainda mais a situação econômica do país.

Procurou-se ainda apontar a fragilidade do mecanismo introduzido no regime fiscal para remover entraves orçamentários aos investimentos, uma vez que a margem de dedução de projetos prioritários de investimentos foi se desviando do seu propósito inicial, passou a não guardar relação com esses investimentos e foi abandonada em 2015-2016. A fragilidade desse instrumento, juntamente com a rigidez da política fiscal, acaba por tornar a situação dos investimentos muito vulnerável no atual regime fiscal e aponta para um cenário pouco favorável nos próximos anos.

Refletir sobre esses aspectos é crucial no momento em que o país rediscute seu regime fiscal e atravessa profunda crise. O governo vem ensaiando uma reforma fiscal por meio da chamada proposta de nominalismo, que estabelece uma regra de crescimento real nulo para as despesas primárias, mas pouco se tem debatido sobre o papel dos investimentos públicos. O aspecto crucial aqui é que a avaliação de alternativas de estratégias fiscais deve considerar de maneira mais explícita a composição da política fiscal e as repercussões dos investimentos públicos, no curto e no médio prazos, sobre o crescimento econômico e sobre a própria sustentabilidade fiscal.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; BIASOTO JÚNIOR, G. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições. **Revista do BNDES**, v. 14, n. 27, p. 71-122, jun. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/6tTjS9>>.Referências.
- AFONSO, J. R.; GOBETTI, S. W. **Impactos das reformas tributárias e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos**: o caso do Brasil. Santiago de Chile: Cepal, 2015 (Série Macroeconomia do Desenvolvimento, n. 167).
- AFONSO, J. R.; VILMA, C. P.; FAJARDO, B. **Dilemas do investimento público brasileiro**: como salvar o futuro? Rio de Janeiro: Ibre/FGV, 2016. Mimeografado.
- ALMEIDA, M. **O paradoxo do investimento público no Brasil**. Brasília: Ipea, 2009. Nota Técnica.
- AUERBACH, A. J.; GORODNICHENKO, Y. **Fiscal multipliers in recession and expansion**. NBER Working Papers. National Bureau of Economic Research, Inc, 2011.
_____. Measuring the output responses to fiscal policy. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 4, n. 2, p. 1-27, 2012.
- BAUM, A.; POPLAWSKI-RIBEIRO, M.; WEBER, A. **Fiscal multipliers and the state of the economy**. IMF Working Papers. International Monetary Fund, 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. **Investimento e reformas no Brasil**: indústria e infraestrutura nos anos 1990. Brasília: Cepal; Ipea, 2002.
- BLANCHARD, O.; PEROTTI, R. An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 117, n. 4, p. 1329-1368, 2002.
- BLANCHARD, O.; GIAVAZZI, F. **Improving the SGP through a proper accounting of public investment**. London: Centre for Economic Policy Research, 2004 (CEPR Discussion Paper, n. 4220).
- CALDERÓN, C.; EASTERLY, W.; SERVÉN, L. Latin America's infrastructure in the era of macroeconomic crises. In: EASTERLY, W.; SERVÉN, L. (Ed.). **The limits of stabilization**: infrastructure, public deficits, and growth in Latin America. Stanford: Stanford University Press, 2003. p. 21-94.
- CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **Efeitos do investimento público sobre o produto e a produtividade**: uma análise empírica. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para discussão, n. 1204).
- CASTELO-BRANCO, M. A.; LIMA, E. C. R.; PAULA, L. F. Mudanças de regime e multiplicadores fiscais no Brasil entre 1999-2012: uma avaliação empírica. In: XLIII Encontro Nacional de Economia da Anpec. **Anais...** Florianópolis: Anpec, 2015.

CERQUEIRA, B. S. **Política fiscal, demanda agregada, crescimento e crise**: o investimento federal e o investimento da Petrobras no período 2003-2015. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2016. Mimeografado.

CORSETTI, G.; MEIER, A.; MLLER, G. J. What determines government spending multipliers? **Economic Policy**, v. 27, n. 72, p. 521-565, 2012.

COS, P. H. de; MORAL-BENITO, E. **Fiscal multipliers in turbulent times**: the case of Spain. Banco de España Working Papers. Banco de España, 2013.

FERREIRA, P. Investimento em infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 26, n. 2, 1996.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Government finance statistics manual 2014**. Washington: FMI, 2014. 446 p.

GOBETTI, S. W. **Regras fiscais no Brasil e na Europa**: um estudo comparativo e propositivo. Brasília: Ipea, 2014 (Texto para discussão, n. 2018).

_____. **Ajuste fiscal no Brasil**: os limites do possível. Brasília: Ipea, 2015 (Texto para discussão, n. 2037).

_____. Estimativa dos investimentos públicos: um novo modelo de análise de execução orçamentária aplicado às contas nacionais. In: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **XI Prêmio Tesouro Nacional de Monografias 2006**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2007.

GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica (2002-2009)**. Brasília: Ipea, 2010 (Texto para discussão, n. 1485).

_____. **Flexibilização fiscal**: novas evidências e desafios. Brasília: Ipea, 2015 (Texto para discussão, n. 2132).

GRANGER, C. W.; TERASVIRTA, T.; ANDERSON, H. M. Modeling Nonlinearity over the Business Cycle. **Business Cycles, Indicators and Forecasting**. National Bureau of Economic Research, Inc, 1993 (NBER Chapters), p. 311-326.

ILZETZKI, E.; MENDOZA, E. G.; VGH, C. A. How big (small?) are fiscal multipliers? **Journal of Monetary Economics**, v. 60, n. 2, p. 239-254, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Estatísticas de finanças públicas e conta intermediária de governo – Brasil: 2010-2013**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 57 p.

_____. **Contas nacionais trimestrais do IBGE**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

KIRCHNER, M.; CIMADOMO, J.; HAUPTMEIER, S. **Transmission of government spending shocks in the euro area**: time variation and driving forces. Working Paper Series. European Central Bank, 2010.

MINTZ, J.; SMART, M. **Incentives for public investment under fiscal rules**. New York: Banco Mundial, 2006 (Policy Research Working Paper, n. 3860).

MORA, M. **Evolução recente da dívida estadual**. Brasília: Ipea, 2016 (Texto para discussão, n. 2016).

MOURA, G. V. Multiplicadores fiscais e investimento em infraestrutura. **Revista Brasileira de Economia**, n.1, v. 69, p. 75-104, jan./mar 2015.

ORAIR, R. O. A dinâmica recente dos gastos públicos brasileiros (III): a retomada do investimento público no Brasil e os desafios do padrão de financiamento. In: SANTOS, C. H. M. dos; GOUVÊA, R. R. (Org.). **Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008-2014)**. v. 2. Brasília: Ipea, 2014. p. 89-110.

_____. **Desonerações em alta com rigidez da carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014?** Brasília: Ipea, 2015 (Texto para discussão, n. 2117).

_____. Especificidades do processo orçamentário brasileiro e os obstáculos à harmonização contábil: uma análise aplicada aos investimentos das administrações públicas. In: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **XVI Prêmio Tesouro Nacional de Monografias 2011**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

ORAIR, R. O. et al. **Fiscal condition of the public sector in Brazil: an analysis with an emphasis on the states in the North and Northeast regions of the country and on financing for rural development**. Brasília: IPC-IG, Apr. 2016 (Working Paper, n. 140).

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. Retomada do investimento público federal no Brasil e a política fiscal: em busca de um novo paradigma. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) (Org.). **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 112-139.

ORAIR, R.; SILVA, W. Investimentos dos governos subnacionais no Brasil: estimação e análise por modelos de espaço de estados. **Brazilian Review of Econometrics**, v. 33, n. 1, p. 47-67, maio 2013.

ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, E. **Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014 (Texto para discussão, n. 1999).

PÊGO FILHO, B.; CAMPOS NETO, C. A. da S. (Org.). **Infraestrutura econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025**. v. 1. Brasília: Ipea, 2010.

PÊGO FILHO, B.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; PEREIRA, F. **Investimento e financiamento da infraestrutura no Brasil: 1990/2002**. Brasília: Ipea, 1999 (Texto para discussão, n. 680).

PIRES, M. Controvérsias recentes sobre multiplicadores fiscais. In: VII Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira. **Anais...** São Paulo: AKB, 2011.

_____. Política fiscal e ciclos econômicos no Brasil. **Economia Aplicada**, v. 18, n. 1, p. 69-90, jan./mar. 2014.

SANTOS, C. H. et al. Estimativas mensais da formação bruta de capital fixo pública no Brasil (2002-2010). **Economia Aplicada**, v. 16, n. 3, p. 445-473, 2012.

SCHAECHTER, A. et al. **Fiscal rules in response to the crisis-toward the next-generation rules**: a New Dataset. New York: Fundo Monetário Internacional, 2012 (Working Paper, n. 12/187).

SCHETTINI, B. et al. **Balço estrutural e impulso fiscal**: uma aplicação para o Brasil (1997-2010). Brasília: Ipea, 2011 (Texto para discussão, n. 1650).

SERVÉN, L. **Fiscal rules, public investment, and growth**. New York: Banco Mundial, 2007 (Policy Research Working Paper, n. 4382).

WARNER, A. M. **Public investment as an engine of growth**. Washington: IMF, Aug. 2014 (IMF Working Paper, n. 148).

WOODFORD, M. Simple analytics of the government expenditure multiplier. **American Economic Journal: Macroeconomics**, v. 3, n. 1, p. 1-35, 2011.

APÊNDICE

Definição conceitual e fontes de dados dos investimentos públicos

As séries de investimentos públicos estão baseadas no conceito de aquisição líquida de ativos físicos, que está referenciado no sistema de estatísticas fiscais (SEF) do Fundo Monetário Internacional (FMI), desenhado a fim de prover subsídios apropriados para análise do impacto econômico da política fiscal, além de harmonizado ao conceito de formação bruta de capital fixo (FBCF) do sistema de contas nacionais. Trata-se de um conceito restrito, que não inclui, por exemplo, os subsídios do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) às empresas privadas ou do programa de moradia popular Minha Casa Minha Vida (MCMV) para aquisição de imóveis residenciais pelas famílias, as capitalizações de empresas estatais, as aquisições de imóveis não relacionados a uma obra e as transferências de capital que financiam investimentos dos entes subnacionais. Ressalte-se, entretanto, que muitas das séries são aproximações e não informações da FBCF propriamente dita.

A opção é por apresentar uma cobertura mais próxima do conceito de setor público consolidado, que inclui tanto os investimentos do governo geral (GG) – decomposto entre governo central (GC), governo estadual (GE) e governo municipal (GM) – quanto os das empresas públicas federais (EPU). As empresas públicas controladas pelos governos subnacionais não foram incluídas por indisponibilidade de informações no período recente.

A principal fonte de informações históricas advém das tabelas da publicação *Estatísticas do século XX* (IBGE, 2006). No caso dos investimentos públicos, a fonte primária é a série de publicações Finanças Públicas do Brasil, produzida pelo IBGE para vários anos, com dados disponíveis até 2003 e detalhamento das despesas de capital da EPU, GC, GE e GM. Recentemente, o IBGE divulgou, em conjunto com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a nova conta intermediária do governo, cobrindo o período 2011-2013, que voltou a disponibilizar dados do GG, com detalhamento entre GC, GE e GM (IBGE, 2015).²⁹ Há, porém, uma lacuna informacional nesse íterim porque a nova publicação ainda não apresenta informações da EPU, e a única informação disponibilizada pelo IBGE para o período 2004-2010 é o agregado da FBCF do GG no sistema de contas nacionais.

Para suprir essas lacunas, optou-se por utilizar as informações do orçamento de investimentos (OI) do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (Dest/MP), excluindo-se os investimentos realizados no exterior. Essas estimativas são aproximações razoáveis das despesas de capital da EPU, com boa aderência aos dados do IBGE disponíveis no período 1995-2003, e possuem a vantagem de estarem disponíveis em frequência mensal durante 1995-2015.

²⁹ Atualmente está em curso um esforço feito pela STN para implantar o arcabouço mais geral do SEF no Brasil, seguindo as recomendações do FMI (2014), não restrito às séries de investimentos públicos. Também está em curso um processo de harmonização aos conceitos e às práticas das contas nacionais em parceria com o IBGE. Para mais detalhes, ver IBGE (2015).

Uma limitação adicional é o fato de que, até o ano de 2010, os dados do IBGE apresentam um viés que superestima a FBCF do GG. Isso ocorre porque as informações primárias, provenientes de relatórios administrativos declarados pelas unidades de governo, não continham dados que permitissem apurar as despesas pelo conceito de competência (patrimonial), que é o recomendado nas contas nacionais. Por isso, fazia-se uso de um conceito mais próximo do critério de compromisso, que é o valor empenhado na linguagem da contabilidade pública. Devido a certas peculiaridades do processo orçamentário brasileiro, esse critério tende a superestimar a FBCF pela contabilização de um crescente estoque de obras públicas, muitas das quais sequer iniciadas, que permanecem em restos a pagar por vários anos.³⁰

Esse viés de superestimação foi detectado no trabalho de Gobetti (2007), que também propõe procedimentos para corrigi-lo na esfera federal, cujas informações da execução dos restos a pagar são mais acessíveis. Esse procedimento de correção foi realizado para os dados anuais do período 1995-2001 e para dados mensais de 2002-2015, a partir de consultas próprias junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).

Por sua vez, Santos et al. (2012) realiza uma pesquisa própria, solicitando informações da execução do orçamento dos restos a pagar junto a centenas de órgãos estaduais e municipais no período 2002-2010, com o intuito de corrigir, ainda que parcialmente, o viés que superestima a FBCF no GM e no GE. Desde então, as informações da execução dos restos a pagar tornaram-se mais acessíveis, permitindo que se apurem as despesas no conceito de competência (patrimonial) pelos relatórios administrativos dos governos subnacionais, e os órgãos oficiais já estão divulgando estimativas corrigidas.³¹ Orair e Silva (2013) também utilizam os relatórios administrativos e outras fontes mais recentes de informação (por exemplo, portais de transparência fiscal) para revisar e ampliar as estimativas de Santos et al. (2012), provendo uma metodologia que permite apurar aproximações mensais da FBCF do GE e do GM.

A metodologia faz uso de técnicas de desagregação temporal e previsão contemporânea com o objetivo de compatibilizar indicadores mensais aos dados anuais de referência. Esse trabalho fez uso dos indicadores mensais da FBCF do GE e do GM no período 2002-2011 de Orair e Silva (2013) e da mesma metodologia desses autores para ampliar a cobertura das séries até os meses dos anos 2012-2015. Também inspirado nessa metodologia, optou-se por construir um indicador mensal das despesas de capital no período 1995-2001, que inclui tanto a FBCF do GC quanto as transferências que financiam a FBCF do GE e do GM, extraídos diretamente do Siafi. Os indicadores foram utilizados para desagregar temporalmente a série de referência anual e permitem estender as aproximações das séries mensais da FBCF do GG até 1995. Em suma, são utilizadas múltiplas fontes

30 O critério de competência patrimonial corresponde aos valores liquidados, tanto do orçamento do exercício quanto do orçamento de restos a pagar, que capta o momento econômico em que o ativo é transferido para o GG.

31 É o caso de IBGE (2015), que é uma publicação conjunta das equipes técnicas do IBGE e da STN.

de informações, que estão detalhadas no Quadro A.1. Na maior parte dos casos são aproximações em que se procurou corrigir, na medida do possível, o viés que superestima a FBCF do GG.³²

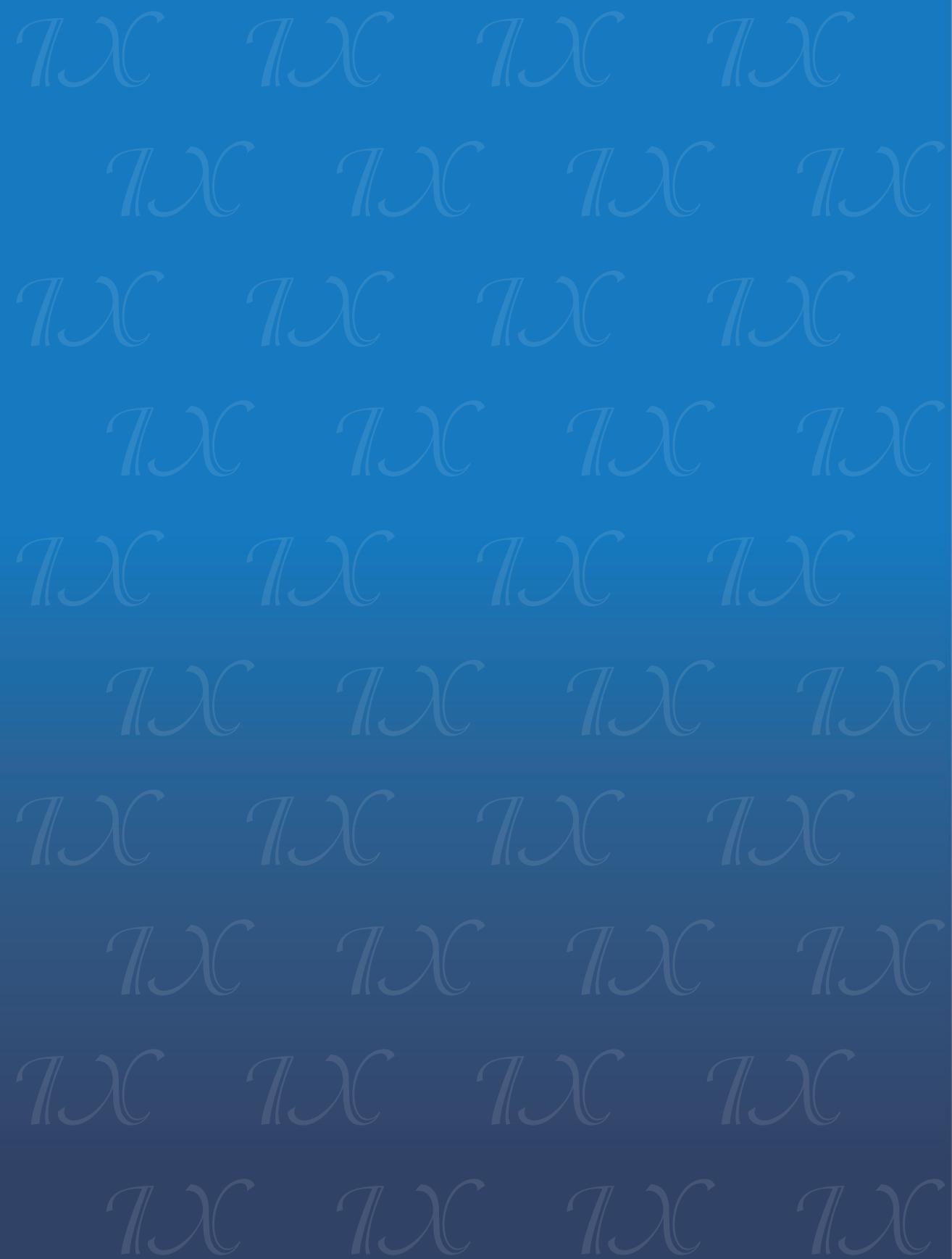
QUADRO A.1

Fontes de informação das séries dos investimentos públicos

Conceito	Período	Fonte de informação
Produto interno bruto (PIB), FBCF do GG e FBCF da EPU	Anual: 1947-1995	Tabelas históricas de IBGE (2006) disponíveis em: < http://www.seculoxx.ibge.gov.br/ >.
PIB	Anual: 1995-2015	Tabela das contas nacionais trimestrais do IBGE (2016) disponível em: < ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Tabelas_Completas/Tab_Compl_CNT.zip >.
FBCF da EPU	Mensal: 1995-2015	Informações do OI do Dest/MP.
FBCF do GG	Mensal: 2002-2015	Consultas próprias no Siafi.
FBCF do GE e FBCF do GM	Mensal: 2002-2015	Estimativas próprias a partir da metodologia de Orair e Silva (2013).
FBCF do GG	Mensal: 1995-2001	Estimativas próprias por desagregação temporal com indicadores mensais extraídos do Siafi, que incluem a FBCF do GC e suas transferências para FBCF de GE e GM, e valores de referência que consideram as estimativas do GF extraídas do Siafi e do IBGE (vários anos) para GE e GM.

Fonte: elaboração do autor

32 As séries podem ser disponibilizadas para quaisquer interessados mediante contato via e-mail.



TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

2º LUGAR
Rogério Nagamine Costanzi
Graziela Ansiliero

**Impacto fiscal da demografia na projeção
de longo prazo da despesa com
previdência social**



Resumo



Este estudo busca quantificar, usando um modelo de projeção de longo prazo, o impacto da demografia sobre a despesa da previdência social como proporção do Produto Interno Bruto (PIB) até 2060 usando a projeção demográfica do IBGE e até 2100 usando a projeção demográfica da ONU para o Brasil. Os resultados apontam um forte incremento da despesa em função do rápido e intenso processo de envelhecimento populacional, impacto que pode ser amenizado pela introdução de uma idade mínima para aposentadoria por tempo de contribuição e outras medidas que aumentem a idade de aposentadoria, atualmente bastante precoce e sendo paga, em muitos casos, para pessoas com plena capacidade laboral e boa renda do trabalho, o que ainda gera um grande risco de passivo judicial pela desaposentação. Ademais, incrementos do nível de ocupação, ganhos de produtividade dos trabalhadores ativos que não sejam integralmente repassados para os aposentados e pensionistas, menos regras de tratamento diferenciado, como entre homens e mulheres, também são algumas possibilidades de ajuste debatidas ao longo do estudo. Procura-se mostrar que a ausência da idade mínima é nociva não apenas para a sustentabilidade da previdência social, como também, ao contrário do senso comum, gera efeitos negativos no que diz respeito à distribuição de renda. De qualquer forma, o estudo mostra que a atual trajetória da despesa com previdência é insustentável no médio e no longo prazos, o que cria a necessidade de uma reforma da previdência que corrija distorções e minimize riscos de sustentabilidade financeira e atuarial.

Palavras-chave: Demografia. Seguridade social. Despesa previdenciária.

Sumário



1 INTRODUÇÃO.....	59
2 DESCRIÇÃO DO MODELO SIMPLIFICADO DE PROJEÇÃO	61
3 ANÁLISE DAS PROJEÇÕES.....	65
4 DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS TENDÊNCIAS DE REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO MUNDO E RECOMENDAÇÕES DE AJUSTES NO BRASIL	72
4.1 Descrição sintética das tendências de reformas no mundo.....	72
4.2 Recomendações de temas para debate sobre ajuste no Brasil	78
4.2.1 Aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima	78
4.2.2 Diferenças de regras entre homens e mulheres.....	86
4.2.3 Pensão por morte	90
4.2.4 Diferenças de regras entre e intrarregimes	93
5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS	99
APÊNDICE	102

Lista de gráficos



GRÁFICO 1. Despesa com previdência em percentual do PIB – Brasil: aposentadorias e pensões por morte do RGPS e do RPPS (União) – 2020 a 2060 – impacto da demografia.....	67
GRÁFICO 2. Despesa com previdência em % do PIB – Brasil: aposentadorias e pensões RGPS e RPPS – 2015 a 2100 – impacto da demografia.....	69
GRÁFICO 3. Relação das pessoas com 15 a 64 anos para cada pessoa de 65 anos ou mais no Brasil – 2000 a 2060 – projeção do IBGE.....	70
GRÁFICO 4. Relação de contribuintes para previdência/beneficiários de aposentadoria e/ou pensão 2014 pela PNAD/IBGE – projeção 2020, 2040 e 2060 – Brasil.....	71
GRÁFICO 5. Distribuição de aposentados precoces e aposentados precoces ocupados por décimos da distribuição do rendimento familiar <i>per capita</i> – Brasil, PNAD/IBGE, 2014	80
GRÁFICO 6. Despesa do RGPS em % do PIB – Brasil, 1995 a 2015.....	83
GRÁFICO 7. Despesa com previdência em % do PIB de 86 países – Europa, Américas, Ásia e Oceania	84
GRÁFICO 8. Distribuição de aposentados precoces e aposentados precoces ocupados (contribuindo e não contribuindo para a previdência social) por décimos da distribuição do rendimento familiar <i>per capita</i> – 2014	86
GRÁFICO 9. RGPS e RPPS – Distribuição dos beneficiários que acumulam aposentadoria e pensão por morte, segundo décimos de rendimento domiciliar <i>per capita</i> – 2014	92
GRÁFICO 10. Despesa com o pagamento de PPM como proporção do PIB <i>versus</i> razão de dependência dos idosos – vários países: 2012 (inclusive militares); Brasil: 2013 (RGPS e RPPS, exclusive militares).....	93

Lista de tabelas



TABELA 1. Quantidade de aposentados ocupados, rendimento médio do trabalho (R\$) e valor mensal da aposentadoria, segundo o sexo – 2014.....	79
TABELA 1A. Cenário do impacto da demografia com nível de ocupação por sexo e idade, elegibilidade e razão entre produtividade e benefício constantes usando projeção demográfica do IBGE de 2020 a 2060	102
TABELA 2. ATCs concedidas em 2014, RGPS por sexo e idade.....	82
TABELA 2A. Cenário do impacto da demografia com razão de emprego, elegibilidade e razão entre produtividade e benefício constantes usando projeção demográfica da ONU de 2020 a 2100.....	104
TABELA 3. Comparação do rendimento médio do trabalho entre ocupados aposentados e não aposentados (mulheres de 45 a 54 anos e homens de 45 a 59 anos) – Brasil, 2014 – PNAD/IBGE.....	85
TABELA 4. Igualdade de gênero nas idades mínimas e na carência, segundo modalidades de aposentadorias e grupos selecionados de países – 2014 e 2015.....	89
TABELA 5. Resumo das regras de aposentadoria no RGPS e no RPPS	94

Lista de quadros



QUADRO 1. Principais alterações promovidas pela MP no 664/2014 (Lei nº 13.135/2015).....	90
--	----

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de fato amplamente reconhecido que o processo de envelhecimento populacional tende a pressionar as despesas da seguridade social, tanto as da previdência social quanto as da saúde e da assistência social. Esse fenômeno é universal: foi observado em países que já se encontram nos estágios mais avançados do processo de transição demográfica, mas também começa a dar sinais de seus efeitos em países como o Brasil, que iniciam agora o processo final do chamado *bônus demográfico*.

Grosso modo, a teoria tradicional da transição demográfica possui três pilares básicos, tratados normalmente como etapas (não estanques) historicamente observadas nos países que já a vivenciaram: o primeiro consiste na queda da mortalidade (inicialmente da mortalidade infantil), em função de melhorias nos sistemas de saneamento, da saúde pública e do nível educacional da população; o segundo consiste em mudanças no comportamento reprodutivo, associadas frequentemente ao retardamento do início da vida reprodutiva e, principalmente, ao controle da fecundidade; e o terceiro, nos efeitos do padrão moderno de crescimento econômico, que influenciaria na mobilidade dos indivíduos e na dinâmica do crescimento populacional.

O Brasil mostra-se bem avançado nessa passagem de um modelo de alta fecundidade associada à mortalidade elevada para outro, de baixa fecundidade com diminuição (e posterior estabilidade) da mortalidade, e (juntamente a outros países latino-americanos) o faz de maneira mais acelerada que outros países em estágios mais avançados de desenvolvimento. O resultado é que o país vive um processo de forte mudança de sua estrutura etária desde o final da década de 1960, quando teve início a redução da taxa de fecundidade nacional. Houve um aumento no peso dos jovens na população brasileira, especialmente até 1970, culminando na expansão da quantidade de pessoas em idade ativa e, assim, na redução da razão de dependência que caracteriza o mencionado *bônus demográfico*. Desde então a dinâmica demográfica abriu caminho para o início do processo de envelhecimento populacional e atualmente determina rápido aumento da relação entre a quantidade de idosos e a população em idade ativa (PIA).

No caso da previdência social, obviamente o incremento da participação dos idosos na população total tende a aumentar a quantidade de potenciais beneficiários, principalmente quando se considera a expansão recente da cobertura previdenciária (tomada como a relação entre contribuintes e ocupados). Ao mesmo tempo, a população em idade ativa tende a experimentar uma diminuição de sua importância relativa (em termos de sua participação na população total), situação esperada já a partir da próxima década, quando se acelera o processo de envelhecimento populacional brasileiro.

Intuitivamente, é fácil esperar que ocorra uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários no caso do nosso principal regime, que é o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), estruturado sob a forma de um regime de repartição simples (*pay-as-you-go*). A tendência é que ocorra uma expansão na quantidade de benefícios do ponto de

vista absoluto e relativo, com tendência, *ceteris paribus*, a uma duração média maior, que precisará ser sustentada com uma razão de dependência de idosos ou de contribuintes/beneficiários mais frágil.

Também na saúde é razoável esperar impacto elevado. Se por um lado se trata de uma política que atende a todas as faixas etárias, por outro lado o custo *per capita* tende a ser mais elevado para as pessoas com idades mais avançadas, que têm maior probabilidade de desenvolver enfermidades crônicas que demandam atenção intensiva e prolongada. Ademais, esse aumento na demanda, na complexidade e nos custos dos serviços de saúde dá-se em um cenário de transformação do perfil familiar nacional, situação que impõe desafios adicionais para o cuidado e o suporte adequado aos idosos.

Dentre outros fatores, a assistência social tenderá a ser mais requisitada pelo fato de os núcleos familiares passarem por um processo interno de redefinição de papéis (determinado em grande medida pelo aumento da participação feminina no mercado de trabalho) e de redução no número médio de membros (principalmente pela queda na fecundidade, que reduz a quantidade média de filhos por família e, conseqüentemente, o potencial para a provisão familiar do cuidado com os idosos). Os serviços assistenciais deverão partilhar seus recursos financeiros e humanos entre beneficiários primários numerosos e com perfil distinto do atual (com provável inversão de foco das crianças em direção aos idosos), com possível ênfase nos idosos de baixa renda vivendo em condições frágeis. Esse processo também tende a incrementar o público potencial do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas).¹

Embora possa ser considerado senso comum o diagnóstico de que o processo de envelhecimento populacional – entendido como o aumento da participação dos idosos na população total – irá pressionar o financiamento da seguridade social, é pouco comum quantificar o efeito da demografia nas contas da previdência social, bem como isolar esse efeito de outras mudanças que afetam a despesa em percentual do PIB, como alterações nos critérios de elegibilidade, no cálculo do valor do benefício e na taxa de reposição,² bem como na produtividade e na participação da força de trabalho.

Este estudo, com base em um modelo relativamente simplificado já utilizado em estudos da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da União Europeia (UE), busca quantificar o efeito de alterações na razão da dependência sobre a despesa com previdência social em % do PIB. A utilização do modelo mais simplificado não procura substituir modelos de

1 O BPC/Loas consiste em benefício mensal no valor de um salário mínimo e pago ao idoso com 65 anos ou mais de idade ou ao cidadão com deficiência física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo que o impossibilite de participar de forma plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Para ter direito é preciso que a renda *per capita* do grupo familiar seja inferior a 1/4 do salário mínimo vigente. Por se tratar de um benefício assistencial, não há exigência de contribuição para a previdência social, não há pagamento de 13o salário, tampouco é gerado direito à pensão por morte.

2 A taxa de reposição consiste na relação entre o valor do benefício e o salário recebido antes da aposentadoria.

projeção mais sofisticados, mas, acima de tudo, fazer uma análise que deixe transparente o efeito de diferentes fatores sobre a situação financeira da previdência social, em especial a demografia.

Dessa maneira, a pesquisa está organizada da seguinte forma: o ponto de partida consiste em uma descrição sintética do modelo a ser utilizado; posteriormente são elaboradas as projeções buscando isolar os impactos da demografia sobre as despesas da previdência social no Brasil; a seção seguinte traz recomendações apoiadas nos resultados encontrados; e, finalmente, são discutidas as conclusões e as considerações finais.

2 DESCRIÇÃO DO MODELO SIMPLIFICADO DE PROJEÇÃO

O artigo da OCDE de Dang, Antolín e Oxley (2001) teve como objetivo fornecer projeções do impacto fiscal de despesas influenciadas pelo processo de envelhecimento para um conjunto de países da OCDE para o período de 2000 a 2050. No referido trabalho, para o chamado *old-age pension spending*, que pode ser entendido como o gasto previdenciário associado à idade avançada, foram consideradas as despesas com aposentadorias, inclusive as antecipadas, pensões por morte (pagas a sobreviventes ou dependentes) e também os benefícios de caráter não contributivo concedidos pela assistência social.

Com esse escopo, no ano de 2000, para um grupo de 21 países³ da OCDE, chegou-se à estimativa de uma despesa média com previdência no patamar de 7% do PIB. Há grande dispersão em relação a essa média internacional, dado que o indicador varia de 2,1% na Coreia, 3% na Austrália até o máximo de 14,2% na Itália. No Brasil, contudo, esse percentual médio é o nível de despesa observado em 2015 apenas pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ou seja, sem considerar os gastos com os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e com os Benefícios de Prestação Continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (BPC/Loas), que, na realidade, consistem em aposentadorias de caráter não contributivo.

Com base no modelo simplificado utilizado neste estudo, a estimativa é que a despesa com previdência para esses países deveria subir, em média, 3,4 pontos percentuais do PIB no período de 2000 a 2050. Entretanto, o efeito direto da demografia ou de piora na razão de dependência seria de um incremento médio de 5,2 pontos percentuais do PIB, efeito que seria amenizado por mudanças na razão de emprego e pela diminuição na relação entre benefício médio e produtividade média (refletindo reformas realizadas em alguns desses países). Novamente houve grande dispersão de resultados entre os países, incluindo

3 Foram considerados os seguintes países: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Itália, Japão, Coreia, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Espanha, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

casos nos quais se estimou o incremento da despesa em cerca de oito pontos percentuais do PIB, denotando o forte impacto da demografia sobre as contas da previdência social.

Contudo, em OCDE (2015), graças a um amplo conjunto de reformas realizadas nos 34 países da OCDE desde 2009, a projeção era de que a despesa com previdência passasse do atual patamar médio de 9% do PIB para 10,1% em 2050, bem abaixo da projeção anterior, que seria de 12% do PIB naquele mesmo ano. A projeção atualizada para 2060 é de uma despesa de 11,3% do PIB, em média, nos países da OCDE.

Um ponto a se destacar no modelo utilizado é que este permite a desagregação da variação da despesa em percentual do PIB em componentes demográficos, de mercado de trabalho, de critérios de elegibilidade e da razão entre benefício e produtividade. De forma muito sintética, o modelo, já com as adequações para aplicação no caso brasileiro, é apresentado na equação 1:

$$(1) DP = (NB/E) * (BM/PM)$$

Onde:

DP = despesa com previdência em percentual (%) do PIB;

NB = número de beneficiários (aposentadorias e pensões por morte);

E = quantidade de ocupados;

BM = valor do benefício médio;

PM = produtividade média dos ocupados.

A primeira parte da equação, ou seja, a razão entre beneficiários e ocupados, pode ser decomposta como razão de dependência, inverso da razão de emprego e relação entre beneficiários e emprego da seguinte forma:

$$(1) DP = (POP\ 55+/POP20-64) \times (POP\ 20-64/ E) \times (NB/POP\ 55+) \times (BM / (PIB/E))$$

$$(1) DP = DEP * EMPR * ELIGIB * BENEFF$$

O primeiro termo DEP refletiria o impacto da demografia pela razão entre a população de 55 anos ou mais em relação à população de 20 a 64 anos. Embora essas faixas etárias não sejam aquelas tradicionalmente utilizadas nas razões de dependência, que em geral relaciona a população de 15 a 64 anos com a de 65 anos ou mais de idade ou mesmo a de 20 a 64 anos com a de 65 anos ou mais de idade, no caso brasileiro tal escolha se justifica tendo em vista que é possível encontrar uma quantidade relevante de aposentados a partir de 55 anos. Na realidade, no Brasil, que permite aposentadorias precoces pela ausência de idade mínima nas aposentadorias por tempo de contribuição, há pessoas que recebem aposentadoria com idades até inferiores a essa. Em relação à utilização da faixa etária de 20 a 64 anos, poderia ser utilizada também a de 20 a 54 anos, com a condição de que a faixa etária utilizada no primeiro termo seja sempre a mesma utilizada no segundo termo, pois esses termos se

cancelam. Nos termos da equação 2, o processo de envelhecimento tende a aumentar a razão de pessoas de 55 anos ou mais de idade em relação ao grupo de 20 a 64 anos.

O segundo termo refletiria condições do mercado de trabalho, sendo o inverso da relação de emprego. Entretanto, cabe destacar que a demografia também pode afetar essa razão, na medida em que há diferenças de participação e nível de ocupação para diferentes idades ou faixas etárias, de tal sorte que a mudança demográfica tem efeito indireto sobre o nível de ocupação agregado. Na realidade, o processo de envelhecimento estabelece uma tendência à diminuição da participação da População Economicamente Ativa (PEA) na população total, razão pela qual também tende a produzir efeitos negativos sobre o crescimento econômico. Por esse motivo, a tendência a incremento da despesa com previdência social em percentual do PIB decorre da combinação de efeito expansivo sobre o gasto com seguridade social de um lado e de outro de efeitos negativos sobre o crescimento do PIB.

O terceiro termo tende a refletir os critérios de elegibilidade, na medida em que relaciona o número de beneficiários de aposentadoria e pensão por morte com a população total de 55 anos ou mais de idade. Obviamente, um maior endurecimento dos critérios de elegibilidade, buscando incremento da idade de aposentadoria, tende a reduzir essa relação. A fonte dos dados de beneficiários também foi a PNAD, que, vale dizer, não permite a identificação do sistema previdenciário público ao qual está vinculado o segurado (diferenciando, tão somente, os sistemas públicos dos privados).

Por fim, o último termo indica que quanto maiores os ganhos de produtividade dos empregados/ocupados em relação aos incrementos do valor médio dos benefícios, maior seria a tendência à redução da despesa previdenciária como percentual do PIB. Com essa relação fica claro que regras que transfiram integralmente ganhos de produtividade para os aposentados acabam por eliminar esses referidos ganhos como mecanismo de ajuste ou como forma de amenizar o risco à sustentabilidade gerado pela demografia. Também permite inferir que ganhos de produtividade não repassados ou apenas parcialmente repassados para os beneficiários da previdência tendem a amenizar a pressão fiscal decorrente do envelhecimento populacional.

No entanto, dado que os ganhos de produtividade tendem a ser incorporados pelos salários e que os benefícios são calculados, em geral, como uma média dos salários, tende a haver impactos de ganhos de produtividade sobre o valor dos benefícios, ou seja, não se deve tratar a relação dessas variáveis como se elas fossem independentes entre si. Resta claro, contudo, que alterações nas regras de cálculo do valor dos benefícios e de indexação podem afetar essa relação.

Clements et al. (2015), em uma *Staff Discussion Note* do FMI, utilizam modelo similar ao usado por Dang, Antolín e Oxley (2001). Segundo esse estudo do FMI, a despesa com previdência em relação ao PIB depende de quatro fatores principais: a generosidade do benefício (benefício médio em relação ao PIB por trabalhador), a cobertura (número de beneficiários para a população acima de 65 anos), o inverso da taxa de participação da força

de trabalho e o envelhecimento populacional (representado pela relação de dependência dos idosos). Portanto, é basicamente o mesmo modelo da equação 1, apenas com a utilização da população de 65 anos ou mais (no lugar da população com idade igual ou superior a 55).

Por esse modelo pode-se inferir que os gastos previdenciários como porcentagem do PIB podem crescer em linha com a razão de dependência dos idosos. Intuitivamente, as mudanças na referida razão tendem a aumentar o gasto. Por exemplo, assumindo a generosidade do benefício e a cobertura constantes, um aumento na longevidade traduzir-se-ia em maiores gastos com previdência porque aumentaria a proporção de pessoas com 65 anos ou mais de idade. Alternativamente, a razão de dependência dos idosos pode diminuir se a população de 15 a 64 anos se tornar mais elevada que o esperado, por exemplo, por meio de imigração, fenômeno que também pode afetar a razão de emprego.

Mesmo assumindo algumas limitações do modelo, no sentido de que as variáveis não são totalmente independentes (o envelhecimento pode afetar a razão de emprego e a produtividade média), os autores defendem que o modelo simplificado é útil para ilustrar os potenciais efeitos do envelhecimento sobre os gastos com previdência. Com base nesse método, as projeções realizadas apontam que o gasto com previdência como percentual do PIB nos países mais desenvolvidos deve crescer de uma média não ponderada de 9,6% em 2015 para uma média de 11,5% em 2100, enquanto nos menos desenvolvidos o salto seria de 2,6% para 7,6% no mesmo período.

Outro estudo que se utiliza de modelo similar é o chamado *The 2015 ageing report – economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, produzido pela União Europeia, mais especificamente pela Diretoria-Geral de Assuntos Econômicos e Financeiros da Comissão Europeia. Segundo o referido estudo, a piora na razão de dependência de idosos, isoladamente, tenderia a incrementar a despesa com previdência pública como porcentagem do PIB em cerca de 7,2 pontos percentuais no período entre 2013 e 2060. Ademais, o efeito é bastante variado entre os países da União Europeia, oscilando de impactos de 2,6% a 12,4% de incremento da despesa em percentual do PIB no mesmo período.

Esse impacto contundente, mais significativo no período de 2013 a 2040, não levaria a um incremento mais forte na despesa efetiva apenas por ser amenizado pelos efeitos das reformas nos outros fatores: cobertura ou critério de elegibilidade, valor do benefício em relação à produtividade média (taxa de reposição) e efeitos do mercado de trabalho.

No Brasil, de acordo com o anexo do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), apenas a despesa do RGPS, em percentual do PIB, mantidas as regras atuais, deveria subir do patamar atual de cerca de 7,14% do PIB em 2014 e 7,39% em 2015 para cerca de 17,20% do PIB em 2060.⁴

4 Anexo IV do PLDO: Metas Fiscais IV.5 – Projeções Atuariais para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS (elaborado pelo então Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS, Brasil, março de 2016). Esses valores consideram todas as aposentadorias, as pensões por morte e os auxílios doença, mas em todos esses casos são excluídos os benefícios de natureza acidentária.

3 ANÁLISE DAS PROJEÇÕES

Neste tópico são apresentadas as projeções feitas por meio do modelo simplificado apresentado anteriormente. Embora incorpore outros fatores, o foco do trabalho será tentar isolar o efeito da transição demográfica, mais especificamente do envelhecimento populacional. Em função do referido processo, ao longo do tempo a razão entre a população de 55 anos ou mais de idade e a população de 20 a 64 anos, que não deixa de ser uma razão de dependência, tende a se alterar. Além disso, mantido o nível de ocupação por idade e sexo, a mudança da demografia também tende a alterar o segundo termo, ou seja, a relação entre a população de 20 a 64 anos e o total de trabalhadores ocupados.

Portanto, uma possível forma de isolar o efeito da demografia é utilizar o modelo simplificado mantendo constantes o critério de elegibilidade e a razão entre a produtividade média e o valor médio do benefício.

Mais precisamente, como o objetivo é tentar isolar o efeito da demografia, os termos ELIGIB e BENEF serão mantidos fixos nessa simulação. A população de 55 anos ou mais de idade e a de 20 a 64 anos são obtidas diretamente da projeção demográfica do IBGE. Contudo, como exposto anteriormente, indiretamente a mudança demográfica tende a alterar a relação entre a população de 20 a 64 anos de idade e os trabalhadores ocupados.⁵ Para projetar o total de trabalhadores ocupados, partiu-se da suposição de que o nível de ocupação para homens e mulheres se manteria constante para cada idade individual, e essa proporção foi aplicada sobre a projeção demográfica, mais especificamente para cada idade individual de homens e mulheres. Portanto, o total de trabalhadores ocupados em cada ano seria estimado conforme a equação 2:

$$(2) \text{TTO}_a = \sum (\text{NO}_{s,i} * \text{POP}_{s,i,a})$$

Onde:

TTO = total de trabalhadores ocupados no ano a ;

$\text{NO}_{s,i}$ = nível de ocupação para o gênero s (homem ou mulher) e para a idade i , que irá variar de 16 anos até 90 anos ou mais de idade – calculada pela PNAD/IBGE de 2014;

$\text{POP}_{s,i,a}$ = população do gênero s (homem ou mulher) para a idade i conforme projeção demográfica do IBGE para o ano a .

Os dados das populações de 55 anos ou mais de idade e de 20 a 64 anos de idade, bem como as projeções feitas com base na equação 2 para a quantidade de trabalhadores ocupados, constam da Tabela 1A do apêndice. As razões entre a produtividade média e o benefício médio e entre a quantidade de recebedores de aposentadoria/pensão e a população de 55 anos ou mais de idade estão fixadas no nível estimado para o ano de 2014, conforme mencionado em seção anterior deste texto.

⁵ Ocupados de 16 anos ou mais de idade.

Por conta do processo de envelhecimento populacional, a razão entre o grupo formado pelas pessoas com idade entre 20 e 64 anos e o grupo de pessoas com 55 ou mais de idade passará de 3,2 em 2014 para 1,36 em 2060, denotando que deverá haver uma queda da relação entre potenciais contribuintes e beneficiários, ou seja, no longo prazo haverá uma quantidade reduzida de pessoas em idade ativa contribuindo para a previdência social para cada pessoa em idade de elegibilidade para uma aposentadoria (ao menos quando consideradas as regras atuais de elegibilidade, notadamente para a ATC).

A projeção do total de trabalhadores ocupados, mantendo constante o nível de ocupação por sexo e idade individual, mostra que o total de trabalhadores ativos iria crescer até 2035, quando então começaria a cair em termos absolutos. Em termos relativos, o nível de ocupação chegaria a seu nível máximo em 2029 (cerca de 50% para pessoas de 16 anos ou mais de idade) e cairia de forma contínua até 2060 (para o patamar de 45%). Tal resultado denota que a demografia tende a afetar de forma negativa o crescimento econômico caso não ocorram alterações no mercado de trabalho e no nível de ocupação.

Os resultados dessa projeção, que teoricamente isola o efeito da demografia (diretamente na razão de dependência e indiretamente na razão de emprego), mostram um efeito muito intenso da demografia, de tal sorte que a despesa com previdência (aposentadoria e pensões do RGPS e do RPPS, mas deve captar parcialmente o BPC/Loas) saltaria do patamar de 8,3% em 2020 para 19,3% do PIB em 2060, ou seja, um incremento da ordem de 10,9% do PIB no intervalo de tempo considerado caso sejam mantidas as regras atuais. Cabe destacar que nessa simulação foram utilizados os dados da projeção demográfica do IBGE,⁶ que não está perfeitamente alinhada com a PNAD/IBGE, razão pela qual o exercício proposto ficou restrito ao período de 2020-2060. Essa opção metodológica, vale dizer, não implica perdas analíticas relevantes, uma vez que o debate previdenciário se orienta mais pela tendência de longo prazo do que por resultados de curto prazo. Também cabe enfatizar que beneficiários do BPC/Loas podem responder que recebem aposentadoria na PNAD/IBGE, tal resultado deve captar parcialmente a parcela não contributiva.

Esses dados (Gráfico 1) deixam claro que o impacto do envelhecimento populacional deverá ser bastante intenso e rápido sobre as contas da previdência social, o que possivelmente exigirá alguma forma de ajuste para amenizá-lo e garantir a sustentabilidade no médio e no longo prazos da seguridade social e do sistema de proteção social brasileiro. Esse desafio foi enfrentado pelos países que já passaram pelo processo de transição demográfica e deverá ser enfrentado pelos demais, com o agravante de que para estes últimos (dentre os quais o Brasil e muitos vizinhos latino-americanos) esse fenômeno se tem mostrado mais acelerado e deixado menos tempo e espaço para ajustes.

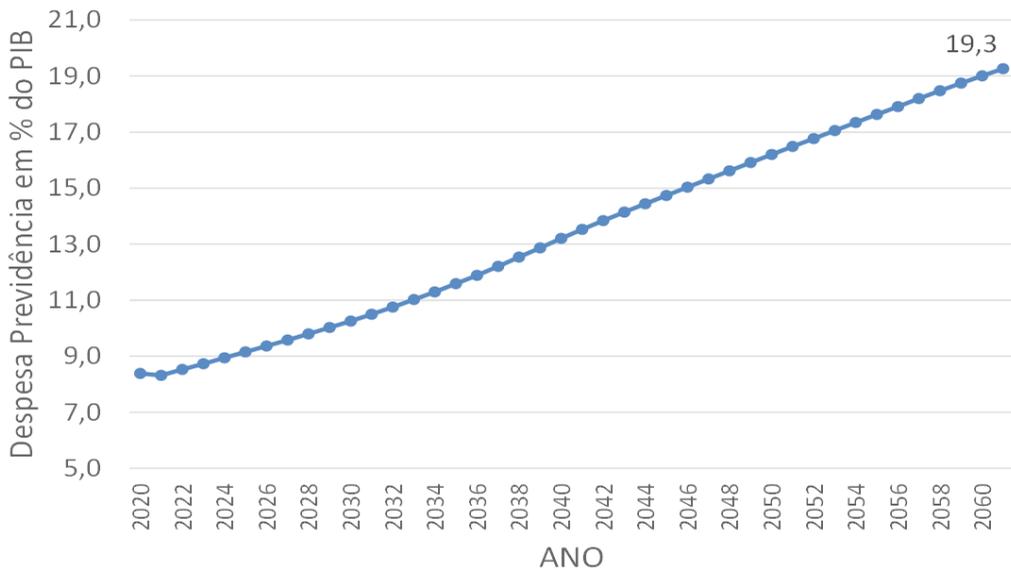
Os ganhos de produtividade dos trabalhadores ativos são um mecanismo essencial

⁶ A projeção demográfica mais recente do IBGE, divulgada em 2013, está disponível no *link* <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtml>.

e fundamental para garantir maior sustentabilidade para a previdência social no médio e no longo prazos sob a ótica da arrecadação e também sob a ótica do gasto previdenciário como proporção do PIB. Contudo, para que esse ajuste possa ser feito pela via da produtividade, não poderia haver o repasse integral dos referidos ganhos para os inativos, mais especificamente para aposentados e pensionistas. Como fica claro pela equação 1 apresentada no capítulo anterior, caso ocorresse o repasse integral do incremento da produtividade, a relação entre benefício médio e produtividade média ficaria estável e, dessa forma, não haveria contribuição para a redução da despesa com aposentadorias e pensões como proporção do PIB.

GRÁFICO 1

Despesa com previdência em percentual do PIB – Brasil: aposentadorias e pensões por morte do RGPS e do RPPS (União) – 2020 a 2060 – impacto da demografia*



*Impacto simulado com critério de elegibilidade e razão entre produtividade média e benefício médio constantes.

Fonte: elaboração dos autores com base na projeção demográfica do IBGE

Isso não significa, todavia, que se recomenda necessariamente a eliminação de tal repasse, mas tão somente (desde que os ganhos de produtividade sejam expressivos) a alternativa de repasse parcial da produtividade. A limitação de uma estratégia de nenhum repasse de ganho de produtividade no longo prazo é uma redução acentuada da relação entre benefício médio e produtividade média que poderia levar a uma percepção muito negativa da situação dos beneficiários, ainda mais quando se leva em conta que a percepção de renda tende a ser avaliada, em algum grau, de forma relativa. De qualquer forma, buscar altos ganhos de produtividade dos trabalhadores ativos parece ser um caminho adequado para conciliar sustentabilidade e adequação, ou seja, para evitar um crescimento explosivo da despesa por um lado e por outro, concomitantemente, viabilizar algum repasse parcial

para os inativos de forma que fosse garantida a eficácia no combate à pobreza ou mesmo alguma melhora na renda dos idosos. Com baixos ganhos de produtividade, torna-se muito difícil conciliar esses dois objetivos.

Uma limitação nesse modelo é que o incremento de produtividade tende a se refletir nos salários, e como os benefícios são calculados por uma média de salários, de certa forma é natural que os ganhos de produtividade venham a se refletir no valor dos benefícios no futuro. De forma resumida, a hipótese de independência entre produtividade e valor do benefício pode ser afetada pelas relações entre produtividade e salários e entre salários e valor dos benefícios previdenciários. Entretanto, tanto há uma defasagem nessa influência como é possível estabelecer mecanismos que evitem o repasse integral dos ganhos de produtividade, ou, mais especificamente, introduzir mudanças na fórmula de cálculo que reduzam a taxa de reposição dos benefícios. No limite, na ausência de ganhos de produtividade, a razão entre a produtividade média e o valor do benefício poderia ser reduzida pela diminuição na taxa de reposição ou por alterações na indexação dos benefícios. De qualquer forma, o ideal é buscar elevados ganhos de produtividade.

Um exercício alternativo, apresentado a seguir, consiste na substituição dos dados do IBGE pelos da projeção demográfica da Divisão de População da Organização das Nações Unidas,⁷ que tem a vantagem de alcançar um horizonte de mais longo prazo – até o ano de 2100. A ressalva deve-se ao fato de que os dados dessa projeção são divulgados por faixa etária (e não por idade simples) e sem desagregação por sexo, de modo que a desagregação dos resultados por essas variáveis fica prejudicada.

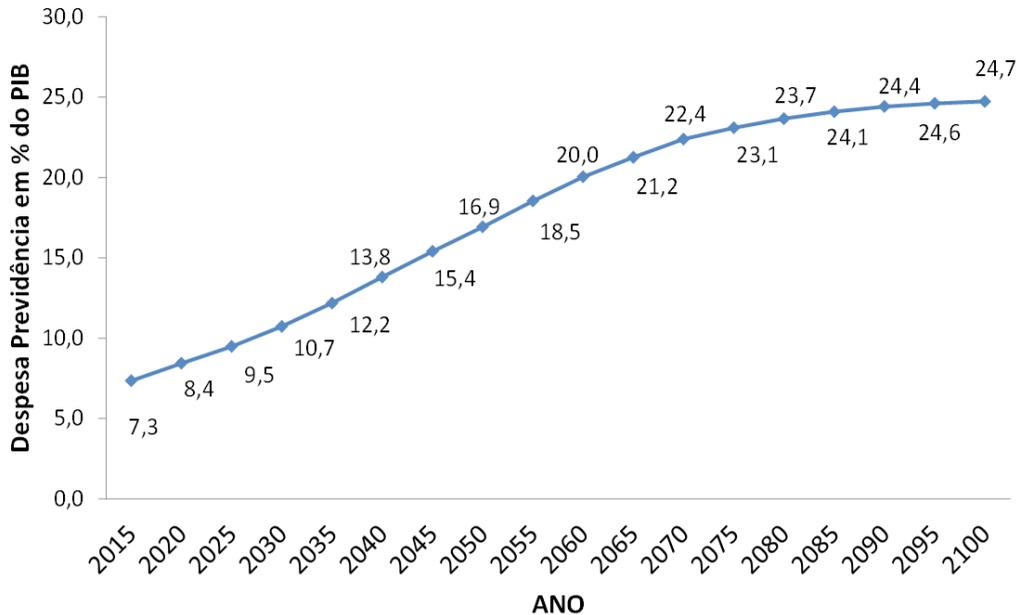
Nessa nova simulação, portanto, apenas o primeiro termo da equação 2 será estimado com base na projeção demográfica da ONU, enquanto os demais fatores permanecerão constantes, sendo novamente uma estimativa de impacto da demografia ou do envelhecimento sobre a despesa com aposentadorias e pensões como percentual do PIB, mantidas as regras atuais. Ressalte-se que a não consideração dos impactos da demografia sobre o total de trabalhadores ocupados tende a criar a possibilidade de alguma subestimativa de seu efeito sobre a despesa previdenciária (sempre com respeito ao PIB).

De qualquer forma, o impacto da demografia tende a ser expressivo, pois enquanto a população de 55 anos ou mais de idade cresce de 34,5 milhões em 2015 para 89,3 milhões em 2100, ou seja, mais que dobra (+159%) no período em análise, o grupo formado pelas pessoas de 20 a 64 anos de idade, que concentra a maior parte dos economicamente ativos, decresce de 126,2 milhões para 97,1 milhões (queda de 23%) no mesmo intervalo. Em outros termos, a quantidade de pessoas de 20 a 64 anos para cada potencial beneficiário de 55 anos ou mais de idade cai de 3,6 em 2015 para 1,1 em 2100. Esses números apontam para uma piora muito significativa da relação entre contribuintes e beneficiários.

⁷ Foi utilizada a projeção da população por grupo de idade para o Brasil de acordo com a revisão de 2015. Disponível no link <<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>> em 08/06/2016. *World population prospects: the 2015 revision. File POP/7-1: total population (both sexes combined) by five-year age group, major area, region and country, 1950-2100 (thousands).*

GRÁFICO 2

Despesa com previdência em % do PIB – Brasil: aposentadorias e pensões RGPS e RPPS – 2015 a 2100 – impacto da demografia*



*Impacto simulado com critério de elegibilidade, razão de emprego e entre produtividade média e benefício médio constantes.
Fonte: elaboração dos autores com base na projeção demográfica da ONU

Como pode ser visto pelo Gráfico 2, nessa nova simulação a despesa com aposentadorias e pensões por morte, incluindo o RGPS e os servidores civis de regimes próprios do governo federal, crescerá do patamar estimado de 8,4% do PIB em 2020 para 24,7% em 2100, ou seja, ocorrerá um incremento da ordem de 16,3 pontos percentuais. Com respeito à projeção anterior, baseada nos dados do IBGE, os resultados parecem satisfatórios (IBGE – 2020: 8,3%, 2060: 19,3%; ONU – 2020: 8,4%, 2060: 20%). Na comparação com a projeção oficial do RGPS, que incorpora itens distintos de despesa (para além das aposentadorias e das PPM, mas sem a inclusão de militares e servidores públicos estatutários), o alinhamento mostra-se razoável, em que pese as limitações já mencionadas para a comparabilidade (2020: 8,43%, 2060: 17,2%⁸). Novamente, a projeção deve captar parcialmente o BPC/Loas.

Essas projeções deixam claro que, mantidas as regras atuais, a despesa com previdência social irá crescer de forma insustentável no médio e no longo prazos, e por essa razão uma reforma da previdência é necessária para garantir a sustentabilidade fiscal.

Essa trajetória insustentável decorre do rápido processo de envelhecimento populacional no Brasil, que irá gerar uma piora muito grande da relação entre contribuintes e

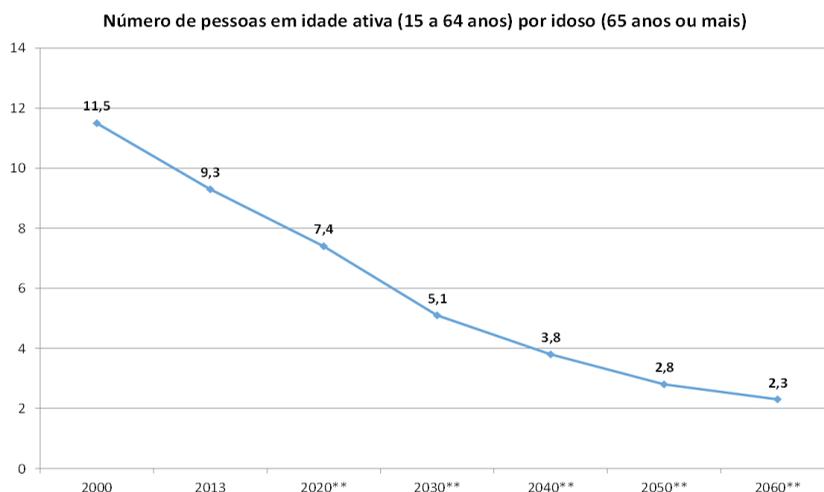
8 Entende-se por projeção oficial do RGPS a projeção que consta do anexo da PLDO.

beneficiários em função da combinação de queda na fecundidade e incremento na expectativa de vida caso sejam mantidas as regras atuais.

Segundo os dados da PNAD/IBGE de 2014, a população de 60 anos ou mais de idade representa cerca de 13% da população total. Pela projeção demográfica do IBGE, esse grupo representará cerca de 1/3 da população total em 2060. Outra forma de ter noção da piora na relação entre potenciais contribuintes e beneficiários é analisar a evolução entre a população de 15 a 64 anos em relação a de 65 anos ou mais. De acordo com a projeção demográfica do IBGE, essa relação, que era de cerca de 11 pessoas de 15 a 64 anos para cada uma de 65 anos em 2000, deve chegar em 2060 a cerca de duas pessoas em idade ativa para cada idoso (Gráfico 3).

GRÁFICO 3

Relação das pessoas com 15 a 64 anos para cada pessoa de 65 anos ou mais no Brasil – 2000 a 2060 – projeção do IBGE



**Projeção.

Fonte: elaboração dos autores com base na projeção demográfica do IBGE

Para agravar ainda mais o quadro, a relação efetiva de contribuintes e beneficiários é ainda menor em função da inatividade, do desemprego, da informalidade e do fato de que no país há regras que permitem aposentadorias precoces na faixa de 50 anos de pessoas com plena capacidade laboral ou mesmo antes dos 50 anos. Pelos dados da PNAD/IBGE de 2014, considerando o RGPS e o RPPS, a relação entre contribuintes e beneficiários era de apenas 2,2 contribuintes para cada beneficiário de aposentadoria e pensão (60,8 milhões de contribuintes para cerca de 27,8 milhões de beneficiários).

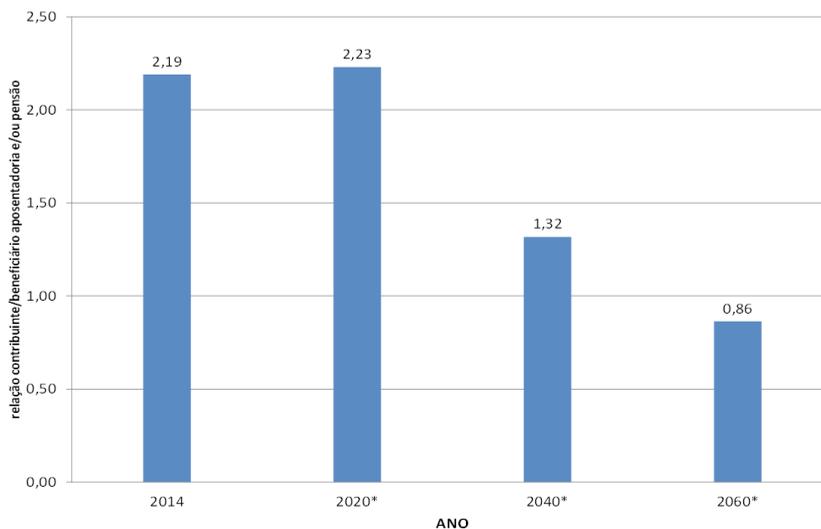
Pela projeção demográfica é esperada uma piora significativa da relação entre contribuintes e beneficiários, reforçando que o principal regime do país (RGPS) em termos de beneficiários é de repartição, e muitos RPPS também são de repartição. Uma forma

mais simples de projetar é utilizar as relações entre contribuintes/população e beneficiários de aposentadoria ou pensão/população por sexo e idade individualizada de 16 anos até 90 anos ou mais de idade na projeção demográfica do IBGE para se ter uma noção do que se pode esperar em termos de evolução do número de contribuintes e beneficiários. Por esse tipo simples de projeção, o total de contribuintes em 2060 seria até menor do que o patamar atual, caindo de 60,8 milhões de contribuintes em 2014 para 58 milhões em 2060, reflexo da tendência de queda da população ocupada em função do fim do bônus demográfico já a partir da década de 2020.

Em contrapartida, é esperado um forte incremento do número de beneficiários em decorrência do esperado processo de envelhecimento populacional caso não seja feita nenhuma reforma ou ajuste da previdência. O número de recebedores de aposentadoria e/ou pensão saltaria do patamar observado de 27,8 milhões, pelos dados da PNAD/IBGE de 2014, para 67,2 milhões em 2060. A relação entre contribuintes para previdência social e beneficiários de aposentadoria/pensão cairia do atual patamar de 2,2, observado pela PNAD/IBGE em 2014, para cerca de 0,86 em 2060, ou seja, haveria uma situação em que teríamos mais beneficiários que contribuintes (Gráfico 4). Por esse dado fica claro que, na ausência de uma reforma previdenciária que garanta a sustentabilidade do sistema, se está colocando um peso muito grande em termos de carga tributária nas gerações futuras, bem como possíveis efeitos negativos relevantes para as despesas em outras áreas como saúde, educação e investimento em infraestrutura.

GRÁFICO 4

Relação de contribuintes para previdência/beneficiários de aposentadoria e/ou pensão 2014 pela PNAD/IBGE – projeção 2020, 2040 e 2060 – Brasil



*Projeção 2020, 2040 e 2060 com base na relação entre contribuinte e beneficiário com população total para PNAD/IBGE de 2014 por sexo e idade individualizada de 16 a 90 anos ou mais de idade.

Fonte: elaboração dos autores com base nos microdados da PNAD/IBGE de 2014 e na projeção demográfica do IBGE

4 DESCRIÇÃO SINTÉTICA DAS TENDÊNCIAS DE REFORMAS PREVIDENCIÁRIAS NO MUNDO E RECOMENDAÇÕES DE AJUSTES NO BRASIL

Neste capítulo basicamente serão tratados dois temas:

a) Na seção 4.1 é feita uma descrição muito sintética de grandes tendências prevalentes nas reformas previdenciárias que estão ocorrendo pelo mundo, enfatizando que há diferenças significativas entre o que prevalece na Europa/OCDE e o que se passou no período mais recente na América Latina e Caribe, que reflete diferentes estágios no processo de envelhecimento e distintas realidades de desenvolvimento e mercado de trabalho.

b) Na seção 4.2, com base nas projeções apresentadas neste estudo e na experiência internacional, serão recomendados alguns pontos que devem constar do debate sobre a reforma da previdência no Brasil.

4.1 Descrição sintética das tendências de reformas no mundo

Como exposto por Costanzi (2016), o processo de envelhecimento populacional é um fenômeno global derivado da queda da fecundidade e do aumento da expectativa de vida. De acordo com as projeções da Organização das Nações Unidas (ONU), o total de pessoas com 60 anos ou mais no mundo deve crescer do patamar atual de cerca de 900 milhões em 2015 para cerca de 3,2 bilhões em 2100, o que representará um incremento da participação dos idosos na população total de 12,3% para 28,3% no referido período.

Em decorrência desse processo global de envelhecimento, tem ocorrido um grande conjunto de reformas previdenciárias pelo mundo, em geral com a preocupação de garantir a sustentabilidade no médio e no longo prazos como resposta à transição demográfica. Como mostrado por vários estudos (BARR; DIAMOND, 2010; COSTANZI, 2016; OCDE, 2011, 2013 e 2015; SZCENPANSKI; TURNER 2014), entre as principais medidas de reforma previdenciária que ocorreram podem ser citadas:

a) aumento da idade legal de aposentadoria e maior restrição para as aposentadorias antecipadas, bem como eliminação ou redução da diferença de idade entre homens e mulheres;

b) aumento das alíquotas de contribuição ou das receitas, bem como diversificação de fontes de recursos, como, por exemplo, na Austrália, na Dinamarca, na Finlândia, na França e na Suécia (OCDE, 2015; SZCENPANSKI; TURNER 2014 2014). Também há medidas que aumentam a base tributária ou de incidência, como, por exemplo, na Finlândia e na Noruega, que eliminaram o teto de rendimentos tributáveis para o financiamento da seguridade social. A busca de outras fontes de receitas também

ocorreu, como, por exemplo, no Japão, onde ocorreu em 2012 um aumento do imposto sobre o valor adicionado (IVA) destinado ao financiamento da seguridade social;

c) introdução de mecanismos de ajustamento automático à demografia ou a mudanças na expectativa de vida, podendo o ajustamento ocorrer pela ligação entre idade de aposentadoria ou o valor do benefício com mudanças na expectativa de vida, ou seja, incrementos na esperança de sobrevida resultam em aumento da idade de aposentadoria ou redução no valor do benefício;

d) mudança de regimes de benefício definido para de contribuição definida e para contas nacionais, tendo países como Suécia, Itália e Polônia adotado contas nacionais;

e) incentivos para postergação de aposentadoria, como, por exemplo, na Suécia, que criou incentivos tributários para trabalhadores de 65 anos ou mais, e Portugal, que reduziu a contribuição para seguridade social para trabalhadores de 65 anos ou mais. No caso da França, houve aumento do tempo de contribuição necessário para obtenção do direito a um benefício integral;

g) busca de fortalecimento e aumento da cobertura da previdência complementar, como, por exemplo, a chamada “inscrição automática”,⁹ que foi implementada no Brasil para os servidores da União por meio da Lei nº 13.183/2015. O mais importante, dado esse amplo e intenso conjunto de mudanças, é notar que um grande grupo de países está adequando seus sistemas previdenciários ao processo de envelhecimento com o objetivo de lhes garantir sustentabilidade.

Entre 2009 e 2015, todos os 34 países da OCDE realizaram alguma alteração, em maior ou menor grau, de seus sistemas previdenciários. Uma alteração muito comum foi o aumento da idade legal de aposentadoria. Com essas reformas, a maioria dos países da OCDE terá uma idade de aposentadoria de pelo menos 67 anos até metade deste século, e alguns países vão além dessa idade, associando o aumento da idade com a evolução da expectativa de vida (COSTANZI, 2016; OCDE, 2013 e 2015).

Com base em dados de vários estudos (SOCIAL SECURITY PROGRAMS THROUGHOUT THE WORLD – SSPTW – ISSA e SSA; OCDE, 2011, 2013 e 2015; BARR; DIAMOND, 2010; SZCENPANSKI; TURNER, 2014; COSTANZI, 2016) foi possível identificar 46 países¹⁰ que aumentaram, estão aumentando ou vão aumentar a idade legal de aposentadoria, podendo ser citados entre eles: Alemanha,

9 A inscrição automática em planos de previdência complementar consiste no padrão de inscrever trabalhadores automaticamente nesses planos; caso estes não queiram fazer parte desses planos, podem pedir desligamento. Tal medida foi tomada no Brasil recentemente para o Funpresp por meio da Lei nº 13.183 de 4 de novembro de 2015.

10 Os 46 países são: Alemanha, Austrália, Áustria, Barbados, Bélgica, Bulgária, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Croácia, Cuba, Dinamarca, Dominica, Espanha, Estados Unidos, Estônia, França, Grécia, Guatemala, Holanda, Hungria, Ilha de Man, Irlanda, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Jersey, Kuwait, Letônia, Lituânia, Nova Zelândia, Polônia, Portugal, Reino Unido, República do Azerbaijão, República do Cazaquistão, República Eslovaca, República do Palau, República Tcheca, Romênia, San Marino, Santa Lúcia, Taiwan, Turquia e Ucrânia.

Austrália, Colômbia, Coreia do Sul, Croácia, Cuba, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Grécia, Itália, Polônia, Reino Unido, Turquia, Ucrânia e outros. Na média simples (com restrições), a idade irá aumentar de 62 para 65 anos.¹¹

Vários países da OCDE/Europa estão aumentando ou irão aumentar a idade de forma gradual para 67 anos, como Alemanha, Austrália, Croácia, Espanha, Estados Unidos, Grécia, Polônia, Reino Unido. Portugal aumentou a idade de aposentadoria legal de 65 para 66 anos. A Coreia do Sul irá subir gradualmente a idade de 61 para 65 anos. No caso da República Tcheca, estava havendo aumento da idade legal de aposentadoria de dois meses por ano para homens e de quatro meses por ano para mulheres até a idade destas ser igualada à idade dos homens, a partir daí o aumento passaria a ser de dois meses por ano para elas também, não havendo limite superior estabelecido. Essa opção mais radical pode ser fruto do raciocínio de que talvez seja mais fácil, do ponto de vista político, interromper o incremento da idade em algum momento do que programar um determinado aumento e no futuro ter de tentar novos incrementos.

Além disso, desses 46 países que estão aumentando a idade, foi possível identificar 16 que eliminaram ou irão eliminar a diferença de idade entre homens e mulheres, como, por exemplo, Áustria, Croácia, Estônia, Itália, Polônia, Reino Unido, República Tcheca e Ucrânia. Também há dois países, Bulgária e Romênia, onde haverá redução gradual da diferença de idade entre homens e mulheres. Portanto, pode-se falar em 18 países que eliminaram, irão eliminar ou reduzir a diferença de idade de aposentadoria entre os sexos masculino e feminino.

Em relação à adoção de mecanismos de ajustamento automático à demografia ou às mudanças na expectativa de vida, a ligação pode ocorrer vinculando a idade de aposentadoria à sobrevida esperada ou por impactos no valor do benefício, tendo em vista que terá uma duração esperada maior. Cabe salientar que o Brasil detinha esse mecanismo por meio da aplicação compulsória do fator previdenciário nas aposentadorias por tempo de contribuição, mas, na contramão das tendências de reforma, acabou flexibilizando a aplicação desse mecanismo de ajustamento automático com a regra 85/95 progressiva estabelecida na Lei nº 13.183/2015.

Whitehouse (2007) mostra que, em meados dos anos 2000, quase metade dos países da OCDE já havia incorporado a evolução demográfica às suas regras de elegibilidade para a aposentadoria contra apenas um único país na década anterior. A título de exemplo, Finlândia, Portugal e Noruega ajustam a generosidade dos benefícios de aposentadoria automaticamente a mudanças na expectativa de vida.

11 A média foi calculada com algumas restrições e não para todos os países. Havia países nos quais não existiam dados de idade inicial e/ou final, às vezes até mesmo pela regra utilizada, como, por exemplo, aumento ligado à expectativa de vida ou aumento de dois meses por ano sem limite superior, como no caso da República Tcheca. Quando havia diferenças de idade e progressão entre homem e mulher, foi considerada a idade mais elevada para o cálculo.

Portugal, por exemplo, criou um chamado coeficiente de sustentabilidade, que reduz o valor do benefício quando a expectativa de vida aumenta (SZCENPANSKI; TURNER, 2014¹²). Outros países, como Espanha e Alemanha, também criaram fatores de sustentabilidade.

Como dito anteriormente, a outra possibilidade é vincular a idade de aposentadoria às mudanças na expectativa de vida. A título de exemplo, foi aprovada uma lei na Holanda em 2012 que vincula o ajuste da idade de aposentadoria a incrementos na expectativa de vida a partir de 2020 (SZCENPANSKI; TURNER, 2014¹³). A idade de aposentadoria na República Eslovaca, que era de 62 anos em 2014, passará a crescer a partir de 2017 com a expectativa de vida (SSPTW, EUROPE, 2014).

Conforme o resumo apresentado em estudo da OIT (ILO, 2014a),¹⁴ no período de 2010 a 2013, no cenário de consolidação fiscal que buscava reduzir déficits fiscais e o crescimento da dívida pública, cerca de 86 países estavam considerando uma variedade de alterações em seus sistemas de previdência por meio de medidas como tornar as condições de elegibilidade mais rigorosas ou aumentar a idade legal de aposentadoria, de modo que as pessoas teriam de trabalhar mais tempo para receber um benefício integral, redução das taxas de substituição e eliminação de garantias mínimas de pensão. Esses 86 países englobavam 39 países de renda alta e 47 países em desenvolvimento.

As tendências recentes de reforma foram muito diferentes na Europa/OCDE e na América Latina e Caribe. Enquanto na primeira região/grupo, mais envelhecido, predominaram reformas que visam a garantir a sustentabilidade, na América Latina, depois da privatização nas décadas de 1980 e 1990, nos anos 2000 houve grande expansão dos programas de previdência de caráter não contributivo como forma de tentar atenuar os problemas de baixa cobertura. A reforma do Chile, no início da década de 1980, com a mudança de um sistema de repartição ou *pay-as-you-go* (PAYG) para um sistema privado de capitalização de contas individuais, acabou servindo de modelo para reformas similares em vários países da região (MESA-LAGO, 1999, 2003, 2004; SZCZEPANSKI; TURNER, 2014; UTHOFF, 1995a, 1995b), principalmente na década de 1990, podendo ser citados Peru (1993), Colômbia (1994), Argentina (1994), Uruguai (1996), México (1997), Bolívia (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Nicarágua (2001) e Panamá (2008). Cabe destacar que cada país adotou contas de capitalização individual de forma peculiar, havendo, por exemplo, o caso da Colômbia, onde convivem um regime de repartição pública com um de capitalização de contas individuais privadas, podendo o trabalhador escolher de qual deles participar e, inclusive, de tempos em tempos mudar de regime. Conforme colocado por Mesa-Lago (2003), embora tenham em comum a introdução de regimes privados de capitalização, as reformas dos anos 1980/1990 podem ter:

12 Ver p. 24-26.

13 Ver p. 24-26.

14 Ver p. 32.

- a) caráter substitutivo, com a substituição do sistema público pelo privado, como no caso do Chile;
- b) caráter paralelo, no qual há concorrência entre os regimes, como ocorre na Colômbia;
- c) caráter misto, com o sistema privado complementando o público.

Enfim, a reforma do Chile teve um impacto muito marcante sobre a evolução dos regimes previdenciários na região da América Latina. Contudo, surgiram alguns problemas, como baixa cobertura e altos custos de administração, que obrigaram alguns ajustes em vários desses regimes que seguiram o Chile, que também buscou alterações no seu sistema nos anos 2000. No caso da Argentina, houve um retorno ao sistema de repartição pública e o término do sistema privado de contas individuais.

Os problemas de cobertura em geral e em particular os sistemas de contas de capitalização individuais privadas podem ser relacionados, entre outros fatores, com os problemas de mercado de trabalho da região. Com uma parcela relevante dos trabalhadores no setor informal e com baixos níveis de rendimento e, conseqüentemente, pequena ou nenhuma capacidade de contribuição/poupança, um sistema puro de capitalização de contas individuais privadas tende a não garantir proteção para essa parcela mais fragilizada da população.

Como mostrado por estudos da OCDE, do Banco Mundial e do BID (2014), em média, apenas 45 de cada cem trabalhadores da ALC estavam contribuindo ou filiados a um plano de previdência, um nível de cobertura que não havia se alterado muito, apesar das reformas estruturais que ocorreram na região. A cobertura, entendida como o percentual de contribuintes sobre o total de ocupados, na faixa etária de 15 a 64 anos estava em torno de 44,7%.¹⁵ Em termos absolutos, isso significa que, em uma estimativa para 2010 para 19 países, de um total de 229 milhões de trabalhadores ocupados, cerca de 126,6 milhões estavam sem cobertura previdenciária ou desprotegidos. Ademais, esses níveis de cobertura variam muito entre países, mas também entre os trabalhadores, de acordo com características socioeconômicas como educação, nível de renda e sexo, sendo obviamente maior a probabilidade de cobertura para homens e trabalhadores com maiores níveis de renda e educação. Também a posição na ocupação parece exercer uma forte diferença na probabilidade de cobertura: para os trabalhadores assalariados ou empregados, 64 de cada cem contribuíam para a previdência; esse patamar caía para 17 de cada cem para os trabalhadores por conta própria ou autônomos.

Nos anos 2000, na América Latina e Caribe, a combinação de crescimento econômico, aumento do gasto público e social e a busca de políticas para enfrentar os estruturais problemas de baixa cobertura previdenciária acabou resultando em uma expansão

¹⁵ Dado extraído do estudo da OCDE, do Banco Mundial e do BID (2014) para a faixa etária de 15 a 64 anos. O dado varia de país para país, mas para a maioria se trata de um dado para o ano de 2010, mas há dados que são de 2009, 2011 e 2012. A informação encontrava-se disponível no *link* <<http://dx.doi.org/10.1787/888933161314>> na data de 05/01/2015 e considerava cerca de 19 países.

considerável dos programas não contributivos. De acordo com dados do panorama social da Cepal (2015), o gasto público social cresceu de 12,6% do PIB no começo da década de 1990 para um patamar de 19,5% do PIB nos anos de 2013/2014, passando de 46,7% para 66,4% do gasto público total no mesmo período. Um setor importante para explicar esse crescimento foi justamente a área de seguridade e assistência social, que teria crescido de 5,5% para 9,0% do PIB do começo da década de 1990 até 2014.

A expansão dos programas previdenciários de caráter não contributivo foi de especial importância para o aumento da proteção social das pessoas idosas na América Latina e Caribe. De acordo com estudo feito pelo BID (2013), em 2010 a porcentagem de pessoas de 65 anos ou mais cobertas pela previdência era de apenas 41% quando se consideravam os benefícios contributivos, mas se elevava para 62,5% quando se levavam em consideração os benefícios não contributivos. Este mesmo estudo cita a existência de programas não contributivos de previdência em 23 países da América Latina e Caribe, sendo estes, em geral, programas focalizados na pobreza ou em idosos que não tinham aposentadoria/pensão (*means tested* e/ou *pension tested*) e para idades que variavam entre 60 e 70 anos e valores de benefícios que variavam de 0,5% a 40% do PIB *per capita*. Como evidenciado, o custo com esses programas também tende a ser pressionado pelo fator demográfico ou pelo envelhecimento, dependendo a trajetória também da focalização e da generosidade do benefício médio em relação ao PIB *per capita*.¹⁶ A despesa global com esses programas também variava muito, indo desde valores muito pequenos em relação ao PIB até gastos em torno de 1% do PIB.

No estudo da OCDE, do BID e do Banco Mundial (2015), também se destaca a forte expansão dos programas não contributivos de previdência social ou aposentadorias sociais no período mais recente, sendo listados programas em 27 países da América Latina e Caribe, a maior parte *means tested* e para pessoas sem benefício contributivo, com valores em relação ao PIB *per capita* variando de 2% a 33% e com idades de acesso variando entre 60 e 70 anos. A base de dados da organização Help Age lista 107 programas de previdência não contributiva no mundo,¹⁷ enquanto o *World Social Protection Report 2014/2015* da OIT (2014) cita programas de proteção social para idosos em 89 países,¹⁸ sendo 22 países da América Latina e Caribe. Segundo o levantamento da Help Age, na América Latina e Caribe os programas de previdência não contributivos tinham um total de 18,9 milhões de beneficiários.

16 Ver p. 41 do referido estudo.

17 Disponível no site <<http://www.pension-watch.net/about-social-pensions/about-social-pensions/social-pensions-database/>>. Acesso em: 22/07/2016.

18 Ver ILO (2014), p. 77.

4.2 Recomendações de temas para debate sobre ajuste no Brasil

No caso do Brasil, dado o impacto intenso esperado do processo de envelhecimento sobre as despesas da previdência social, o sistema previdenciário brasileiro também deveria ser submetido a um processo de reforma que precisaria incluir os seguintes temas: a) aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima; b) diferenças de regras entre homens e mulheres; c) pensões por morte; d) diferenças de regras entre regimes e intrarregimes.

4.2.1 Aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima

Em primeiro lugar, seria fundamental promover a eliminação gradual da Aposentadoria por Tempo de Contribuição (ATC) no RGPS, tendo em vista que o tempo de contribuição não é fator de risco social (como é a idade avançada) e que não há sentido em pagar aposentadorias para pessoas na faixa dos 50 anos de idade, normalmente com plena capacidade laboral e que frequentemente possuem bom nível de renda e fazem parte da “elite” (mesmo que relativa) do mercado formal de trabalho que consegue acumular a carência mínima de 35 (homens)/30 (mulheres) anos de contribuição.

De forma mais direta, embora a aposentadoria devesse funcionar principalmente como um mecanismo de substituição de renda para pessoas que perdem a capacidade laboral, no Brasil, em função das regras inadequadas e incomuns de elegibilidade, esse benefício pode se transformar em complementação de renda para pessoas na parte superior da distribuição de renda – uso comum, ainda que temporário, se considerada a diferença entre a idade efetiva de aposentadoria e a idade legal de aposentadoria por idade.

Esse argumento pode ser ilustrado com base nos dados da PNAD 2014, que permite a identificação dos aposentados com idades inferiores às idades mínimas legais para a aposentadoria por idade. A renda média do trabalho supera o valor médio do benefício previdenciário de homens de 45 a 59 aposentados e ocupados e de mulheres de 45 a 54 anos aposentadas e ocupadas, reforçando a hipótese de que, em função das regras generosas de ATC, a aposentadoria pode virar uma complementação de renda para um número razoável de pessoas com boa situação socioeconômica e como origem das demandas judiciais por desapensação (Tabela 1). Segundo levantamento feito com base nos microdados da PNAD/IBGE de 2014, havia quase 1 milhão de aposentados (963 mil) e ocupados na faixa etária de 45 a 59 anos para homens e 45 a 54 anos para mulheres (Tabela 1). A faixa etária utilizada foi selecionada de forma que se excluíssem as aposentadorias por idade.

Pelos dados do Anuário Estatístico de Previdência Social (AEPS) de 2014, havia um total de 900 mil ATCs por tempo de contribuição do RGPS para homens de 45 a 59 anos e cerca de 290 mil ATCs do RGPS para mulheres de 45 a 54 anos, totalizando quase 1,2 milhão de aposentados. Enfim, o ponto para o qual deve ser chamada atenção

é que devido à existência peculiar da aposentadoria por tempo de contribuição em nossa legislação, sem idade mínima, a aposentadoria que deveria cumprir o papel de substituição de renda para pessoas que perderam a capacidade laboral por conta da idade avançada pode acabar funcionando, em algum grau, como complementação de renda para pessoas com capacidade laboral e bom nível de renda do trabalho.

O fato de ser paga aposentadoria a pessoas com plena capacidade laboral também acaba gerando um elevado risco de passivo judicial decorrente da chamada desaposestação, que atualmente se encontra em discussão no âmbito do Supremo Tribunal Federal e pode ter efeitos extremamente negativos do ponto de vista fiscal e da já ameaçada sustentabilidade da previdência social.

TABELA 1

Quantidade de aposentados ocupados, rendimento médio do trabalho (R\$) e valor mensal da aposentadoria, segundo o sexo – 2014

Item	Valores ou informação	Item	Valores ou informação
Homens de 45 a 59 anos aposentados e ocupados	712 mil	Mulheres de 45 a 54 anos aposentadas e ocupadas	251 mil
Renda média do trabalho (inclui renda zero)	R\$ 2.642,89	Renda média do trabalho (inclui renda zero)	R\$ 1.827,73
Renda média da aposentadoria	R\$ 1.681,09	Renda média da aposentadoria	R\$ 1.398,78
Renda média de todas as fontes	R\$ 4.387,21	Renda média de todas as fontes	R\$ 3.344,90

Fonte: PNAD/IBGE – 2014. Elaboração dos autores

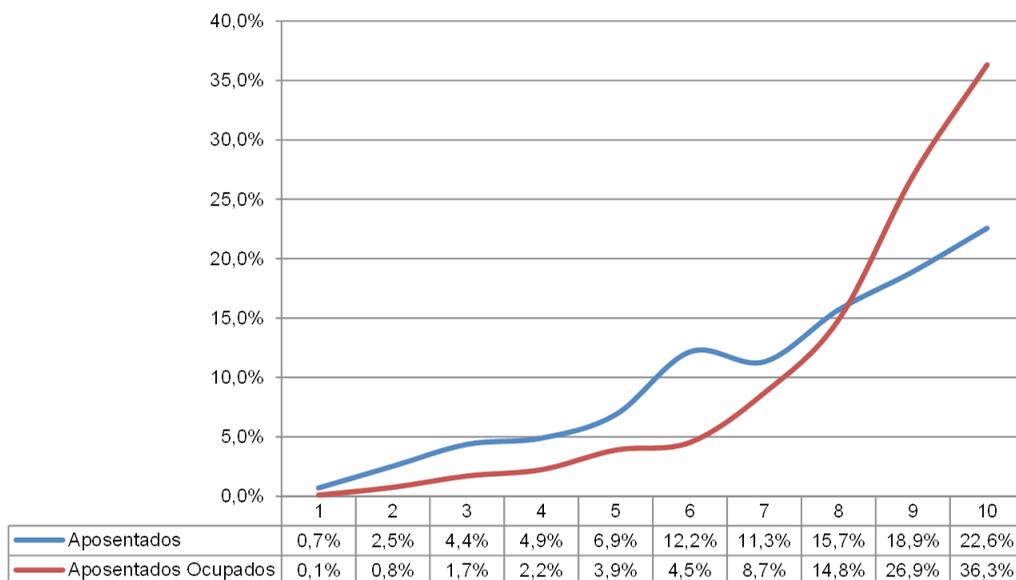
Como mostrado na Tabela 1, esses aposentados precoces tinham renda média de trabalho de R\$ 2.642,89 e R\$ 1.827,73, respectivamente, para homens e mulheres, e não faz sentido, nem do ponto de vista da sustentabilidade nem do distributivo, pagar aposentadoria a esse grupo. Uma análise que reforça a irracionalidade do ponto de vista distributivo é notar que esses aposentados precoces se encontravam, em geral, entre os mais ricos da população. De forma mais específica, com base nos microdados da PNAD/IBGE de 2014, analisamos a posição da distribuição de renda dos homens aposentados e ocupados de 45 a 59 anos e das mulheres aposentadas e ocupadas de 45 a 54 anos, procedimento que tende a captar o público potencial beneficiário da aposentadoria por tempo de contribuição. O resultado aponta uma forte concentração entre os mais ricos da população, estando 78% desse público entre os 30% mais ricos do país, considerando a renda familiar *per capita* (Gráfico 5). Esse dado reforça que a aposentadoria por tempo de contribuição não faz sentido nem do ponto de vista da sustentabilidade, como também é irracional do ponto de vista distributivo.

Outro ponto a ser posteriormente enfatizado é que na comparação internacional a adoção de uma aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima é muito

pouco usual, sendo mais comum e mais correta a adoção de critérios concomitantes de idade e tempo de contribuição. Além de serem poucos os países que adotam regra similar, em geral estes não são bons exemplos do ponto de vista de práticas previdenciárias.

GRÁFICO 5

Distribuição de aposentados precoces e aposentados precoces ocupados por décimos da distribuição do rendimento familiar *per capita* – Brasil, PNAD/IBGE, 2014



Fonte: elaboração dos autores com base nos microdados da PNAD/IBGE

Outro dado que corrobora a tese de que os que entram mais cedo no mercado o fazem em geral na informalidade é a média de idade de entrada no mercado de trabalho de contribuintes e não contribuintes para previdência disponível nos microdados da PNAD/IBGE de 2014. A comparação mostra que para pessoas de 16 anos ou mais a idade média com a qual começaram a trabalhar era de 15,6 anos para quem contribuía para a previdência e 13,7 anos para os não contribuintes.¹⁹ As idades são baixas porque refletem padrões de entrada no mercado que prevaleceram no passado.

Outro ponto importante a ser ressaltado é o argumento de que a introdução de idade mínima seria prejudicial aos trabalhadores mais pobres, pois estes tendem a entrar mais cedo no mercado de trabalho, na realidade, é um mito, pois em geral eles entram com altíssimo nível de informalidade, como mostrado por Costanzi, Ansiliero e Paiva (2016). No referido estudo foi mostrado que enquanto a contribuição para a previdência era de apenas 12,8% entre os 10% mais pobres, a referida taxa subia para 83,2% entre

¹⁹ Elaboração dos autores com base nos microdados da PNAD/IBGE de 2014.

os 10% mais ricos. Considerando apenas os jovens de 16 a 20 anos, a contribuição para a previdência era de apenas 4,1% entre os 10% mais pobres, ficando no patamar de 50% ou 60% para aqueles que estavam entre os 50% mais ricos. Portanto, na realidade o Brasil é um país que tem idade mínima para os trabalhadores de menor rendimento, que se aposentam por idade aos 65/60 anos ou pelo BPC/Loas aos 65 anos, mas não tem idade mínima para os trabalhadores de maior rendimento, que se aposentam com idades na faixa dos 50 anos e com aposentadorias de valor mais elevado.

Outra forma de ver as distorções criadas por essas aposentadorias é a comparação da renda média do trabalho dos ocupados que eram aposentados com os ocupados que não eram aposentados. Enquanto o primeiro grupo (ocupados aposentados) tinha uma renda média do trabalho de R\$ 2.436,47, segundo os microdados da PNAD/IGE de 2014, o outro grupo (ocupados não aposentados) tinha renda média de R\$ 1.972,88. Portanto, a aposentadoria para esse grupo não apenas não cumpria a função de garantir renda para pessoas que perderam a capacidade laboral, tendo em vista que estavam ocupadas, como ainda servia para aumentar a desigualdade de renda do trabalho entre os grupos, elevando o rendimento do grupo de maior renda.

Na realidade, a regra de 35/30 anos de contribuição sem idade mínima gera aposentadorias extremamente precoces. Em 2015, a idade média de aposentadoria para as ATCs era de 55,7 anos para homens, 53 anos para mulheres e 54,7 para ambos os sexos.²⁰ Mais que isso, como pode ser visto pela Tabela 4, cerca de uma em cada quatro mulheres em 2014 se aposentou com menos de 50 anos, e metade das ATCs foi concedida para pessoas com menos de 55 anos (Tabela 2). Ademais, 86,3% das aposentadorias concedidas foram para pessoas que não eram idosas, ou seja, tinham menos de 60 anos (Tabela 2).

Esse perfil precoce dos beneficiários de aposentadoria e pensão no Brasil também fica claro pela análise dos dados do estoque de benefícios pela PNAD/IBGE 2014. A partir de elaboração da distribuição por faixa etária com base nos microdados, chega-se à conclusão de que, embora a idade média dos aposentados fosse de 67,5 anos em 2014, 8,5% dos aposentados tinham menos de 55 anos e 19,7% dos aposentados tinham menos de 60 anos, ou seja, não eram idosos. Portanto, um em cada cinco aposentados no Brasil não é idoso. Embora a aposentadoria por invalidez explique parte desse resultado, certamente há uma contribuição muito importante da ATC. Em termos absolutos, isso significa que havia um total de cerca de 4,5 milhões de aposentados com idade inferior a 60 anos.

²⁰ Dado extraído do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) de janeiro de 2016, ver p. 57.

TABELA 2

ATCs concedidas em 2014, RGPS por sexo e idade

Idade na aposentadoria	Quantidade para homens	Quantidade para mulheres	Total
Até 49 anos	15.763	23.506	39.269
50 a 54 anos	68.054	42.458	110.512
55 a 59 anos	76.209	26.926	103.135
60 anos ou mais	37.609	2.388	39.997
Total	197.635	95.278	292.913
Participação na concessão total em %			
Idade na aposentadoria	Homens	Mulheres	Total
Até 49 anos	8,0	24,7	13,4
50 a 54 anos	34,4	44,6	37,7
55 a 59 anos	38,6	28,3	35,2
60 anos ou mais	19,0	2,5	13,7
Total	100,0	100,0	100,0
Participação na concessão total acumulada em %			
Idade na aposentadoria	Homens	Mulheres	Total
Até 49 anos	8,0	24,7	13,4
50 a 54 anos	42,4	69,2	51,1
55 a 59 anos	81,0	97,5	86,3
60 anos ou mais	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaboração dos autores com base em dados do AEPS 2014

Dentre 177 países pesquisados pela parceria entre a Social Security Administration (SSA/US) e a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS – ÁSIA E PACÍFICO, 2014; AISS – ÁFRICA E AMÉRICAS, 2015), constatou-se que apenas 12 (além do Brasil) possuem benefício similar à ATC (apenas com exigência de tempo de contribuição, sem requisito de idade mínima). Encontram-se nessa situação os seguintes países: Equador, Iraque, Irã, Síria, Arábia Saudita, Iêmen, Argélia, Itália (apenas como regra de transição para antigos segurados), Egito, Bahrein, Hungria e Sérvia.

Destes 12 países, cinco vedam total ou parcialmente a atividade laboral; com respeito ao valor do benefício, quatro impõem limites ao valor da renda mensal, e os demais estabelecem regras com efeitos indefinidos, mas com potencial para afetar o valor final das prestações mensais em razão da idade e do tempo de contribuição do segurado. Ou seja, para além de consistir em benefício atípico no cenário internacional, a ATC pura no Brasil possui regras ainda mais frágeis que aquelas impostas pelos demais países que a adotam.

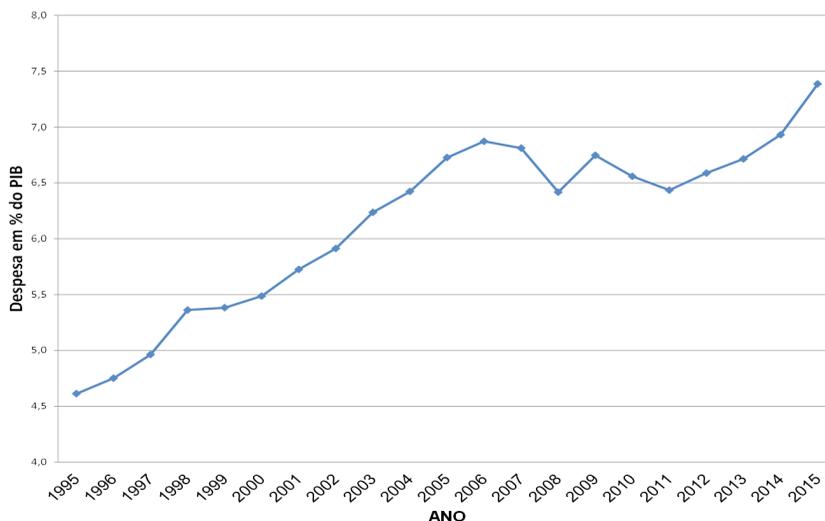
Um percentual significativo dos 177 países pesquisados pela AISS/SSA possui outras modalidades de aposentadorias que, em geral, flexibilizam os requisitos de idade (aposentadoria antecipada) e/ou de tempo de contribuição (aposentadoria parcial), mas

que vêm acompanhadas de penalidades normalmente significativas em termos do valor do benefício. Em qualquer caso, há sempre a exigência de uma combinação de idade mínima e tempo de contribuição.

O acesso a tais alternativas é frequentemente vinculado a condicionantes como a comprovação de situação de desemprego/subemprego ou ausência de rendimento do trabalho; de enfermidades ou fragilidades físicas e mentais (se não incapacitantes, pois seriam tratadas diferentemente); ou de responsabilidade no cuidado de filhos ou equiparados ou de portadores de necessidades especiais. Essas modalidades também têm sido objeto de reformas visando à sua adequação aos novos desafios de sustentabilidade, implicando o endurecimento das regras de idade mínima e de tempo de contribuição. No Brasil, as aposentadorias precoces são favorecidas pela diferenciação excessiva nos critérios de idade por sexo e clientela, mas principalmente pela inexistência de uma idade mínima (concessão de ATC pura no âmbito do RGPS). A excessiva flexibilidade nos requisitos para a concessão de aposentadorias tem determinado, juntamente com a demografia, o padrão de evolução da despesa previdenciária brasileira, a qual tem crescido continuamente e provocado piores sucessivas no resultado previdenciário do RGPS e dos RPPS. A despesa do RGPS em % do PIB cresceu de 4,6% em 1995 para cerca de 7,4% do PIB em 2015 (Gráfico 6). Além da questão demográfica, também pesou nesse crescimento o forte incremento do piso previdenciário, que é o salário mínimo, que mais que dobrou em termos reais no período. Entre os benefícios pagos pelo INSS, considerando previdenciários e o BPC/Loas, que é uma aposentadoria contributiva, cerca de dois em cada três são de salário mínimo e, por esse motivo, a regra do piso legal tem efeito fiscal relevante sobre as contas do RGPS.

GRÁFICO 6

Despesa do RGPS em % do PIB – Brasil, 1995 a 2015

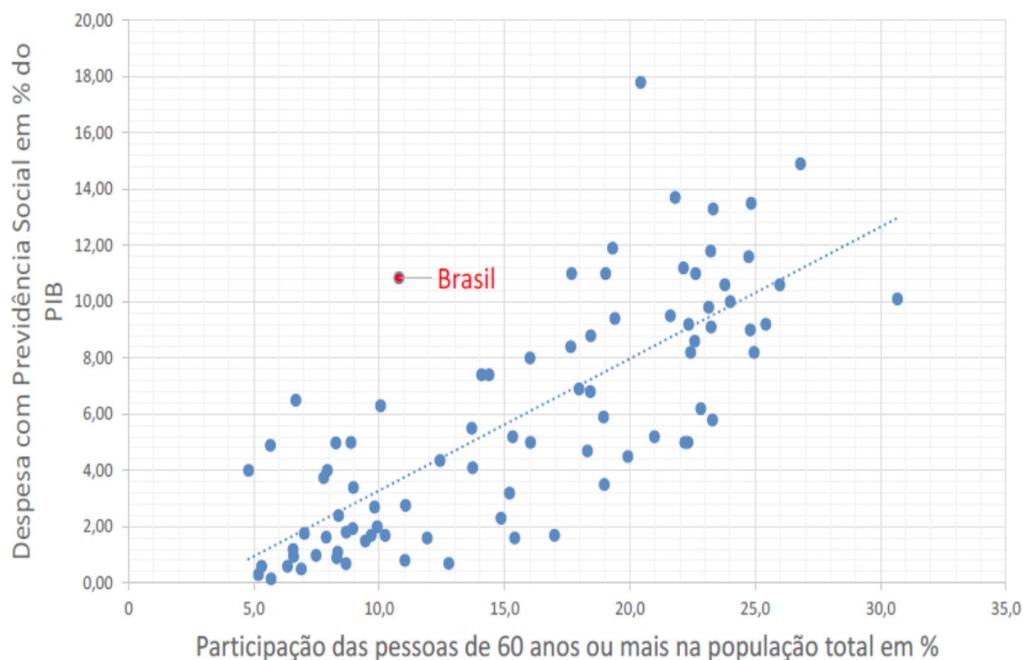


Fonte: elaboração dos autores com base em dados do IBGE, do Banco Central e do Ministério da Previdência Social/Fazenda

O patamar de despesa com previdência social no Brasil é destoante em relação ao que seria esperado pelo seu perfil demográfico. Uma comparação internacional com 86 países mostra que o Brasil é um “ponto fora da curva” que relaciona despesa com previdência em % do PIB com estrutura demográfica ou algum indicador de envelhecimento (Gráfico 7). Dito de outra forma, o Brasil tem uma despesa com previdência que seria esperada para países com pelo menos o dobro da participação de idosos na população total. Certamente, um dos fatores que explica esse resultado é a ausência de idade mínima e o grande volume de aposentadorias precoces. Considerando a despesa com RGPS, RPPS e BPC/Loas (aposentadoria não contributiva), a despesa com previdência no Brasil já representa um patamar de 12% do PIB (COSTANZI, 2015).

GRÁFICO 7

Despesa com previdência em % do PIB de 86 países – Europa, Américas, Ásia e Oceania



Fonte: COSTANZI (2015) com base em dados do Banco Mundial, do IBGE e do Ministério da Previdência Social

Para a maior parte dos países, o ano é 2010, inclusive para o Brasil. Foi considerada a previdência contributiva e a não contributiva.

Outro grave efeito colateral da ausência de idade mínima e o decorrente pagamento de aposentadorias para pessoas na faixa dos 50 anos com plena capacidade laboral é o surgimento de um grande risco fiscal ou de passivo judicial por meio da chamada desaposentação, que pode gerar um “esqueleto” de R\$ 69 bilhões apenas considerando o

estoque de benefícios ativos (COSTANZI, 2011²¹), sem levar em conta os efeitos sobre o fluxo futuro de benefícios.

Do ponto de vista previdenciário, a desaposentação sem devolução dos valores pagos certamente é um desestímulo à postergação da aposentadoria e um estímulo à aposentadoria com 35/30 anos de contribuição, pois se pode rever o valor do benefício no futuro. Nenhum sistema previdenciário pode ser sustentável premiando as pessoas que se aposentam de forma precoce, mas a desaposentação efetivamente é um prêmio para as aposentadorias precoces. Outro problema é que, como o fator previdenciário é calculado usando-se a idade, na teoria é possível aumento do valor do benefício pela desaposentação sem qualquer contribuição adicional, apenas pelo efeito da idade no cálculo do fator previdenciário. Essa possibilidade ficou ainda mais provável de ocorrer com o surgimento da regra 85/95, que carece de qualquer base atuarial e destrói a lógica atuarial do fator.

Ademais da irracionalidade da desaposentação do ponto de vista da sustentabilidade da previdência, ainda há problemas de ordem operacional e distributivo. Em primeiro lugar, do ponto de vista operacional, os beneficiários de aposentadoria, em especial por tempo de contribuição, poderiam buscar a troca por um benefício de maior valor de forma muito frequente, no limite, todo mês, o que geraria um custo operacional extremamente elevado para o INSS e insegurança jurídica entre as partes.

Do ponto de vista distributivo, novamente a desaposentação trará benefícios a um grupo de boa situação socioeconômica e com efeitos regressivos sobre a já tão desigual distribuição de renda prevalecente no Brasil. Para se ter uma noção do impacto distributivo, trabalhando com homens de 45 a 59 anos de idade e mulheres na faixa de 45 a 54 anos de idade, ambos aposentados e ocupados com contribuição para a previdência, chega-se a um grupo com uma renda média do trabalho de cerca de R\$ 3.292,26 (Tabela 3). A utilização desse grupo serve para focar no público potencial da desaposentação, excluindo beneficiários da aposentadoria por idade e por invalidez.

TABELA 3

Comparação do rendimento médio do trabalho entre ocupados aposentados e não aposentados (mulheres de 45 a 54 anos e homens de 45 a 59 anos) – Brasil, 2014 – PNAD/IBGE

Situação Previdenciária e Condição de Ocupação	Ocupados		
	Contribuintes	Não Contribuintes	Total
Ocupados Aposentados	3.292,26	1.405,40	2.436,47
Ocupados (não aposentados)	2.487,13	1.058,98	1.972,88
Total	2.515,48	1.076,68	1.991,88

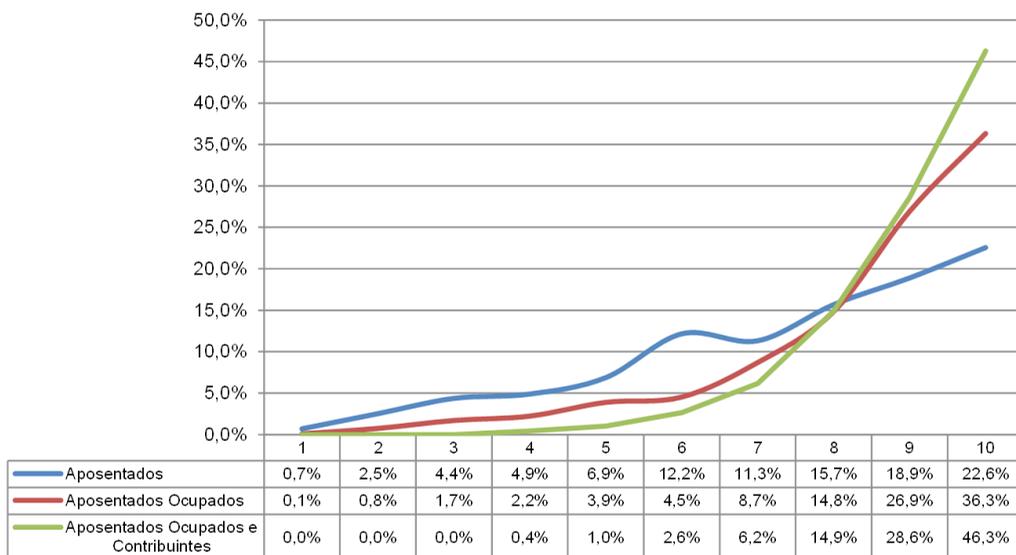
Fonte: elaboração dos autores com base nos microdados da PNAD/IBGE de 2014

21 Ver p. 9.

Uma análise mais precisa com base na distribuição de renda familiar *per capita* mostra que esse público potencial da desaposentação estava fortemente concentrado entre aqueles mais ricos da população, de tal sorte que nada mais nada menos que cerca de 89,8% deles estavam entre os 30% mais ricos da população (Gráfico 8), quando se considera homens de 45 a 59 anos de idade e mulheres na faixa de 45 a 54 anos de idade, ambos aposentados e ocupados com contribuição para previdência. Tal resultado reforça o diagnóstico de que a desaposentação não apenas é negativa do ponto de vista da sustentabilidade fiscal como também traria efeitos muito negativos para a distribuição de renda.

GRÁFICO 8

Distribuição de aposentados precoces e aposentados precoces ocupados (contribuindo e não contribuindo para a previdência social) por décimos da distribuição do rendimento familiar per capita – 2014



Fonte: elaboração dos autores com base nos microdados da PNAD/IBGE de 2014

4.2.2 Diferenças de regras entre homens e mulheres

Também se deve investir no debate em torno da redução das diferenças nas regras previdenciárias impostas a homens e mulheres, tendo em vista o tratamento tão diferenciado dado a estas (que podem se aposentar cinco anos mais jovens, por idade, e com cinco anos a menos de carência, por tempo de contribuição), sendo que têm maior expectativa de vida e o país vivencia uma tendência clara de redução das desigualdades de gênero. Essas diferenças são historicamente justificadas pelas condições desfavoráveis enfrentadas pelas mulheres no mercado de trabalho e pela dupla jornada que realizam, tendo em vista a quantidade de horas por semana dedicadas aos afazeres domésticos e ao cuidado com os filhos, mas a intensidade dessas disparidades se alterou bastante nas últimas décadas.

Efetivamente, as mulheres dedicam mais horas aos afazeres domésticos que os homens, configurando a chamada “dupla jornada”, mas a jornada média dos homens no mercado de trabalho é maior que a das mulheres. Ainda que tal diferença não seja voluntária, ou seja, que o mercado de trabalho não favoreça às mulheres trabalharem a quantidade de horas que desejariam e/ou precisariam, não é usual oferecer tratamento diferenciado em função de diferentes jornadas de trabalho, sendo mais comum a diferenciação em decorrência de condições de trabalho que afetem as condições de saúde dos trabalhadores.

No tocante ao padrão de inserção laboral feminina, as mulheres tendem, de fato, a estar mais sujeitas ao desemprego, mesmo participando com menor frequência do mercado de trabalho, e costumam receber menores rendimentos, normalmente por ocuparem postos de trabalho inferiores e/ou por assumirem ocupações menos valorizadas. Contudo, nas últimas décadas o crescimento da taxa de participação feminina foi notável e certamente ajuda a explicar a evolução das diferenças na taxa de desocupação de homens e mulheres, restando à previdência social refletir essa mudança. As mulheres brasileiras lograram participar mais do mercado de trabalho e ainda fazê-lo em melhores condições, também se apropriando do bom momento econômico então experimentado pelo país. A proporção de ocupados que contribuem para a previdência social, que já vinha apontando para a convergência entre os sexos, atualmente se mostra mais elevada entre as mulheres. Os diferenciais de rendimento, embora ainda observados, foram também significativamente reduzidos no tempo.

No Brasil, para além da ATC (que não exige idade mínima e reduz o tempo mínimo de contribuição feminino em cinco anos), a aposentadoria por idade garante critérios de elegibilidade menos rígidos para as mulheres: no meio urbano, com base na mesma carência de 15 anos, os homens podem se aposentar aos 65 anos e as mulheres aos 60 anos ; no meio rural, mantida a mesma carência, essas idades mínimas são reduzidas em cinco anos. Ou seja, as mulheres vivem em média mais do que os homens, aposentam-se mais cedo e podem contribuir por menos tempo, o que eleva a taxa de retorno de suas contribuições previdenciárias comparativamente à dos homens. O primeiro fator, por si só, se unificadas as idades e as carências mínimas, tornaria mais elevada a taxa de retorno das contribuições previdenciárias femininas, ficando menos justificáveis as diferenças nas regras de elegibilidade.

No país, a combinação de maior expectativa de vida das mulheres com tratamento favorável em termos de idade e/ou tempo de contribuição gera uma duração média esperada das aposentadorias muito maior para as mulheres que para os homens: 1) no RGPS, em 2015, a idade média no caso da ATC foi de 55 anos para homens e 53 anos para mulheres, o que resultaria em uma duração esperada, pela expectativa de sobrevivência, de 23,8 anos para o sexo masculino e 29,5 anos para o feminino, ou seja, quase seis anos a mais para as mulheres; 2) no caso da aposentadoria por idade urbana e rural, também em 2015, a idade média foi de 63 anos para homens e 59 anos para mulheres, resultando em durações médias esperadas de, respectivamente, 17,9 anos e 24,5 anos, ou seja, quase sete anos a mais para mulheres.

Também nos RPPS as regras favorecem mais as mulheres, considerando que os homens podem aposentar-se com 60 anos de idade e 35 anos de contribuição ou aos 65 anos de idade proporcional, enquanto as mulheres podem aposentar-se com 55 anos de idade e 30 anos de contribuição ou aos 60 anos de idade proporcional.

De acordo com dados da PNAD/IBGE de 2014, de um total de 6,8 milhões de estatutários no Brasil naquele ano, cerca de 2,6 milhões eram homens e 4,2 milhões eram mulheres, ou seja, o sexo feminino representava cerca de 62% do total de servidores públicos do país. Nesse sentido, o tratamento diferenciado para as mulheres tem um impacto muito relevante para o equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS.

Essa dinâmica – observada no contexto internacional, no qual também persistem diferenças indesejadas entre homens e mulheres – pode ter influenciado o desenho do sistema previdenciário de vários países, dado que muitos já não possuem diferenciação por sexo e vários outros estão eliminando ou reduzindo essas distinções. No mesmo grupo de 174 países selecionados pela AISS/SSA, 116 (67%) não estabeleciam diferença de idade legal de aposentadoria por idade entre homens e mulheres (Tabela 4). Nesse mesmo universo, cerca de 92% dos países definiam tempos de contribuição mínimos idênticos para ambos os sexos (Tabela 4). Nas demais modalidades de aposentadoria o cenário é similar, embora ligeiramente menos contundente.

No caso da OCDE, foram considerados tanto os países que não acatam a diferença de idade entre homens e mulheres atualmente como aqueles que irão ou a estão eliminando gradualmente. Do atual conjunto de 34 países, apenas três ainda não tomaram ou programaram medidas para acabar com o tratamento diferenciado do sexo feminino em relação ao masculino. Nesse sentido, no âmbito da OCDE, a aposentadoria em condições mais favoráveis para as mulheres tenderá a se tornar uma exceção, prevalecendo a regra de mesma idade legal de aposentadoria para homens e mulheres.

Claramente há certo padrão em termos de desenvolvimento geográfico em relação à diferença ou à não diferença de idade de aposentadoria entre homens e mulheres. Na África, provavelmente pela fragilidade dos sistemas de proteção social, a tendência é prevalecer a ausência de tratamento diferenciado entre homens e mulheres. Contudo, nas regiões mais desenvolvidas, como a OCDE e a Europa Ocidental, também há tendência a tratamento igualitário entre homens e mulheres. A diferença de idade de aposentadoria por sexo ou gênero acaba sendo uma realidade mais na Europa Oriental, na América do Sul e em países em desenvolvimento.

TABELA 4

Igualdade de gênero nas idades mínimas e na carência, segundo modalidades de aposentadorias e grupos selecionados de países – 2014 e 2015

Regiões/Continentes (não necessariamente completos)	Aposentadoria por Idade: Igualdade					Aposentadoria Parcial: Igualdade					Aposentadoria Antecipada: Igualdade				
	Quantidade - AI	Idade Mínima	(%)	Carência	(%)	Quantidade - APAR	Idade Mínima	(%)	Carência	(%)	Quantidade - AA	Idade Mínima	(%)	Carência	(%)
África	46	39	85%	46	100%	4	2	50%	2	50%	30	28	93%	30	100%
Américas	36	26	72%	36	100%	13	9	69%	13	100%	13	10	77%	12	92%
Europa	42	24	57%	34	81%	22	15	68%	20	91%	29	17	59%	22	76%
Ásia e Pacífico	50	27	54%	44	88%	10	6	60%	9	90%	24	15	63%	18	75%
Total	174	116	67%	160	92%	49	32	65%	44	90%	96	70	73%	82	85%

Regiões/Grupos (não necessariamente completos)	Aposentadoria por Idade: Igualdade					Aposentadoria Parcial: Igualdade					Aposentadoria Antecipada: Igualdade				
	Quantidade - AI	Idade Mínima	(%)	Carência	(%)	Quantidade - APAR	Idade Mínima	(%)	Carência	(%)	Quantidade - AA	Idade Mínima	(%)	Carência	(%)
OCDE	34	24	71%	25	74%	19	12	63%	7	37%	21	15	71%	16	76%
Europa Ocidental	22	18	82%	20	91%	14	13	93%	13	93%	14	13	93%	13	93%
Europa Oriental	20	6	30%	14	70%	8	2	25%	7	88%	15	4	27%	9	60%
América do Sul	12	7	58%	12	100%	2	1	50%	2	100%	3	2	67%	2	67%
América Latina e Caribe	33	23	70%	33	100%	12	8	67%	12	100%	10	7	70%	9	90%

Fonte: AISS/SSA – Europa, Ásia e Pacífico (2014); África e Américas (2015)

Outra base de dados é o Banco Mundial,²² que traz um conjunto de 154 países. Desse total, 92 países (cerca de 60%) não apresentavam diferença de idade na aposentadoria legal de homens e mulheres. Esta base também reforça o padrão da diferença de idade, sendo este mais comum para países em estágio intermediário de desenvolvimento. Mostra também que apenas 10% dos países do Leste Europeu e da Ásia Central não levavam em conta a diferença de idade, e 31,3% de países do Oriente Médio e do Norte da África procediam da mesma forma.

As desigualdades de gênero devem ser enfrentadas preferencialmente por políticas intersetoriais, imprescindíveis para o ataque a uma problemática complexa e multifacetada, que atuem mais diretamente sobre as causas das referidas desigualdades e menos por meio de políticas compensatórias (como o uso que se faz da previdência social nesse contexto), alternativa essa que pode inclusive reforçar determinados fatores geradores dessas diferenças. Em outros termos, a previdência social não pode ser tomada como variável de ajuste para simples compensação de distorções que seriam mais eficientemente abordadas por meio de outras intervenções. No curto prazo, não se trata de negar os diferenciais de gênero, mas tão somente de debater as regras previdenciárias à luz dos avanços já alcançados pelas mulheres no campo trabalhista e previdenciário e de alternativas de políticas que atuem sobre as causas do problema.

22 Disponível no site <<http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor/brief/pensions-data>>, ver *Qualifying conditions*, 2Q2013. Acesso em: 20/07/2016.

4.2.3 Pensão por morte

Um terceiro eixo de debate é a retomada da discussão em torno da pensão por morte. A minirreforma paramétrica proposta pela MP nº 664/2014 (convertida na Lei nº 13.135/2015), desenhada para corrigir distorções nas regras de concessão e manutenção desta espécie de benefício, foi significativamente atenuada pelo Congresso Nacional. As regras atuais, embora menos permissivas que as que vigoravam anteriormente, seguem destoando das boas práticas internacionais e contribuindo para o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Como já sinalizado, é preciso debater pontos importantes, como a definição do valor da renda mensal, sua acumulação com outras espécies de benefícios e o grau de efetividade dos critérios exigidos para a vitaliciedade (notadamente entre cônjuges/companheiros).

Anteriormente os cônjuges e equiparados recebiam a PPM vitaliciamente, sem condicionalidades para a concessão e a manutenção do benefício. As novas regras são menos flexíveis: há previsão de carência contributiva; o tempo mínimo de união é critério para a duração do benefício; a duração máxima sobe com a idade do beneficiário/dependente (recebedor cônjuge ou companheiro) e há uma idade mínima para a vitaliciedade. No entanto, como a redação final do texto legal atenuou as gradações propostas originalmente, a maior parte das pensões deverá continuar a ser paga por toda a sobrevivência do segurado recebedor (dependente do segurado falecido), isso porque os cônjuges beneficiários tendem a estar concentrados, na grande maioria, na faixa de idade acima da idade mínima para o direito vitalício.

QUADRO 1

Principais alterações promovidas pela MP nº 664/2014 (Lei nº 13.135/2015)

Critérios	Regras	
	Regra Anterior	Regra Aprovada (Lei Nº. 13.135/2015)
Carência	Sem carência.	<ul style="list-style-type: none"> - Concessão por 4 meses para o cônjuge/companheira que não se enquadre nas regras de elegibilidade; - Carência de 18 meses para concessão ao cônjuge/companheiro. Exceção para casos de acidente ou doença profissional ou do trabalho; - Tempo mínimo de 2 anos de casamento ou união estável (exceto em casos de morte do segurado por acidente ou doença profissional ou do trabalho); - Sem tempo mínimo para os demais dependentes (inexigibilidade de carência para dependentes não cônjuges/companheiros); - Regra válida também para os servidores públicos da União.
Duração	Pensão vitalícia para: cônjuge/companheiro(a) e filho ou irmão inválido ou com deficiência intelectual ou mental incapacitante.	<ul style="list-style-type: none"> - Acrescentou-se a deficiência grave e retirou-se a necessidade de incapacidade absoluta para o deficiente intelectual ou mental (filhos ou irmãos dependentes); - Concessão de benefício vitalício para cônjuge com 44 anos ou mais de idade. Fim do benefício vitalício para cônjuges jovens (exceto para cônjuge inválido ou com deficiência); - O critério para a duração do benefício será a expectativa de sobrevivência em anos (projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE); - A duração de novos benefícios pode ser alterada após o transcurso de pelo menos 3 anos, desde que se verifique o incremento mínimo de 1 ano na média nacional única, correspondente à expectativa de sobrevivência da população brasileira ao nascer, podendo ser fixadas, em números inteiros, novas idades; - Regra válida também para os servidores públicos da União.
		<ul style="list-style-type: none"> - Idade de Referência (em anos); Duração da Pensão (em anos): * Idade: 44 anos ou mais; Duração: Vitalício; * Idade: 41/43 anos ou mais; Duração: 20 anos; * Idade: 30/40 anos ou mais; Duração: 15 anos; * Idade: 27/29 anos ou mais; Duração: 10 anos; * Idade: 21/26 anos ou mais; Duração: 6 anos; * Idade: 21 anos ou menos; Duração: 3 anos.

Fonte: MP nº 664/2014 (Lei nº 13.135/2015). Elaboração: SPP/MF

Isso significa que as recentes mudanças legais não são suficientes. O aumento da expectativa de vida da população brasileira também tem afetado a duração das pensões por morte, aumentando o nível de despesas do RGPS e dos RPPS. Esse efeito, juntamente com o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho, tem ainda incrementado a acumulação de benefícios: as mulheres passaram a contar mais frequentemente com aposentadorias próprias, acumuláveis com as PPM que tendem a receber por viverem

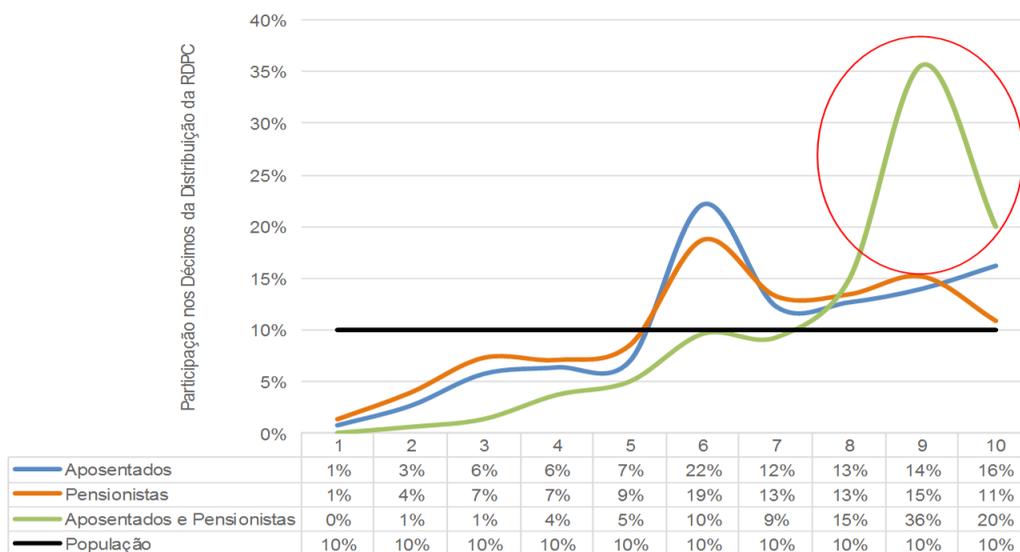
em média mais do que os homens; e os homens e as mulheres que sobrevivem a seus cônjuges tiveram aumentada sua probabilidade de se tornarem beneficiários de pensões. O tema da forma de cálculo do valor do benefício ganha relevância nesse contexto, pois permite o acúmulo de benefícios integrais e normalmente favorece os segurados mais bem posicionados na estrutura distributiva brasileira.

Segundo dados harmonizados da PNAD/IBGE e relativos a todos os regimes previdenciários (geral e próprios), o percentual de pessoas que acumulavam pensão e aposentadoria cresceu de 9,9% em 1992 para 32,6% em 2014. Ou seja, a acumulação triplicou no período e tende a crescer ainda mais, pois há pessoas que já recebem pensão, mas ainda não cumprem os requisitos para a própria aposentadoria. A fórmula de cálculo das rendas mensais agrava esse cenário, inclusive gerando dilemas distributivos. Em 2014, 70,6% dos beneficiários que acumulavam aposentadoria e PPM se situavam nos três décimos superiores da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* (RDPC), como pode ser visto pelo Gráfico 9. A acumulação, em si, não tem porque ser um problema, por envolver benefícios financiados por fontes independentes entre si (ou seja, contribuições feitas por segurados diferentes), mas a combinação de inconsistências nas regras para concessão e manutenção dos benefícios gera distorções indesejáveis.

Novamente, as distorções encontradas no sistema previdenciário brasileiro mostram efeitos negativos no que concerne à sustentabilidade do regime e à distribuição de renda, reforçando a necessidade de uma reforma previdenciária ampla que tanto garanta a sustentabilidade como dê ao gasto social um melhor efeito em termos de redução das desigualdades. Nesse contexto, talvez seja importante tanto discutir a acumulação de aposentadoria e pensão, podendo o custeio não ser suficiente para o financiamento nem da aposentadoria, como também a possibilidade de um teto para limitar o valor da acumulação, pois há a possibilidade de acumular valores elevados de aposentadoria e pensão no âmbito dos RPPS, mesmo com a contribuição dos inativos e pelo corte parcial do valor das pensões por morte que excedem o teto do RGPS.

GRÁFICO 9

RGPS e RPPS – Distribuição dos beneficiários que acumulam aposentadoria e pensão por morte, segundo décimos de rendimento domiciliar *per capita* – 2014



Fonte: PNAD/IBGE – 2014

Nota: os décimos da distribuição do rendimento domiciliar *per capita* foram construídos com base no rendimento mensal de todas as fontes de toda a população residente em domicílios onde todos os membros possuem rendimento não ignorado.

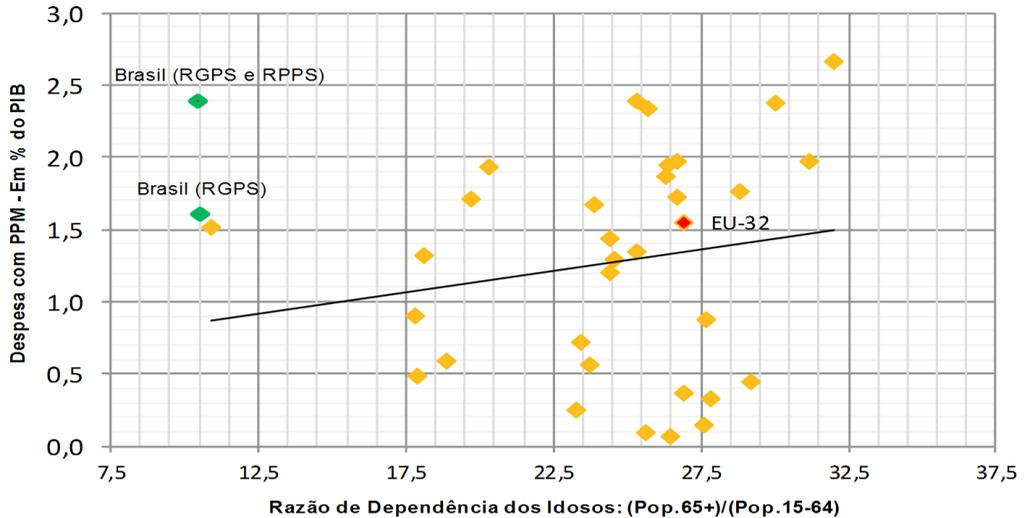
As distorções geradas pela acumulação e o impacto financeiro da PPM sobre a despesa previdenciária podem ser minimizados por meio da estipulação de um teto para o somatório dos benefícios (especialmente daqueles de maior valor, pagos pelos RPPS) e/ou pela revisão da fórmula de cálculo da renda mensal do benefício. A proposta original da MP 664/2014 era uma cota básica de 50% do valor de referência acrescida de 10% desse valor por dependente até o limite de 100%. A renda mensal mínima seria igual a 60% do rendimento de base (valor da aposentadoria que o segurado falecido recebia ou receberia se estivesse aposentado por invalidez na data do óbito) no caso de um dependente, mas mantida a garantia ou o piso do salário mínimo; em caso de mais dependentes, não haveria possibilidade de reversão de cotas para pensionistas remanescentes do mesmo instituidor (segurado falecido).

Essa proposta estaria mais alinhada com a prática internacional, que normalmente define o valor inicial total abaixo do limite de 100% de reposição (qualquer que seja a base de referência) e associa o valor da renda mensal final ao número de dependentes. No Brasil, a falta desse e de outros ajustes gera um nível de despesa, como percentual do PIB, acima do padrão internacional (mesmo quando desconsiderados os RPPS, tendo em vista que a despesa do RGPS com PPM chega a 1,6% do PIB). O percentual do PIB

nacional comprometido com o pagamento de PPM supera largamente aquele observado para países com razão de dependência assemelhada ou superior à brasileira (Gráfico 10).

GRÁFICO 10

Despesa com o pagamento de PPM como proporção do PIB *versus* razão de dependência dos idosos – vários países: 2012 (inclusive militares); Brasil: 2013 (RGPS e RPPS, exclusive militares)



Obs. 1: a Eurostat inclui o gasto com militares.

Obs. 2: RPPS dos estados, do DF e municípios: inclui as aposentadorias por invalidez; AL, AM, CE, MA, PE e SP indicam conter dados relativos aos policiais militares e bombeiros militares.

Fonte: EUROSTAT (2012); MF; MPOG; IBGE

4.2.4 Diferenças de regras entre e intrarregimes

Em quarto lugar, os ajustes necessários devem envolver ainda uma maior harmonização das regras para elegibilidade e manutenção de benefícios no RGPS, mas especialmente nos RPPS. O sistema previdenciário brasileiro prevê, por vezes, demasiadas exceções às regras gerais, dificultando a gestão operacional pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e pelos demais entes com regimes próprios e criando tratamentos desiguais dificilmente justificados pela medida das reais diferenças entre os grupos ou categorias de segurados (Tabela 5).

TABELA 5

Resumo das regras de aposentadoria no RGPS e no RPPS

Regime Geral de Previdência Social (RGPS)	
Espécie – Grupo	Regra
Tempo de contribuição	35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres, sem idade mínima com aplicação do fator se não atender a regra 85/95 progressiva
Aposentadoria por idade urbana	65 anos de idade para homens e 60 anos de idade para mulheres, com pelo menos 15 anos de contribuição
Aposentadoria por idade rural	60 anos de idade para homens e 55 anos de idade para mulheres, com cumprimento da carência de 15 anos pela comprovação do exercício de atividade rural
Aposentadoria como professor (até ensino médio)	30 anos de contribuição para homens e 25 anos para mulheres, sem idade mínima
Aposentadoria da pessoa com deficiência	Redução de 5 anos na idade e 2, 6 ou 10 anos no tempo de contribuição, dependendo do grau da deficiência
Aposentadoria especial (atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física)	15, 20 ou 25 anos de contribuição, sem idade mínima
Regimes Próprios de Previdência Social de Servidores Públicos – RPPS	
Espécie – Grupo	Regra
Regra geral depois da reforma de 1998	60 anos de idade e 35 anos de contribuição para homens ou 65 anos proporcional; 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para mulheres ou 60 anos proporcional
Professor (até ensino médio)	55 anos de idade e 30 anos de contribuição; 50 anos de idade e 25 anos de contribuição para mulheres
Servidor público policial	30 anos de contribuição para homens e 25 anos de contribuição para mulheres
Aposentadoria especial	Aplicam-se, enquanto não houver lei complementar regulamentando, as normas do RGPS em decorrência de decisão do STF na Súmula Vinculante 33.

Fonte: elaboração dos autores com base na legislação previdenciária

No caso dos regimes próprios do DF, dos estados e dos municípios, a combinação de planos de benefícios e serviços tão compartimentados com tratamentos tão diferenciados por gênero tende a agravar o risco de desequilíbrios financeiros e atuariais. Nestes RPPS há maior concentração de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social, que normalmente implicam uso mais intensivo de servidores e, pela natureza das ocupações que geram (somada à divisão sexual do trabalho, que lentamente avança para novas configurações no país), resultam em maior presença feminina entre os segurados.

Há, portanto, de se considerar o impacto financeiro e atuarial dessa sobrerrepresentação das mulheres no setor público, onde atuarão e contribuirão por menos tempo que os homens e, adicionalmente, aposentar-se-ão mais jovens e receberão benefícios por mais tempo. Um bom ponto de partida nesse contexto seria o debate sobre a eliminação gradual do tratamento diferenciado para a aposentadoria de professores, inclusive em razão da composição por gênero do grupo de potenciais beneficiários, como também dos policiais.

Por determinação constitucional, os professores têm tratamento diferenciado tanto no RGPS quanto nos RPPS. No caso do RGPS, no lugar da regra de 35/30 anos de contribuição, prevalece 30/25 anos de contribuição como critério para aposentadoria sem idade mínima, que obviamente permite aposentadorias muito precoces, conforme estabelecido no § 8º do artigo 201 da Constituição, que reduz em cinco anos a exigência de tempo de contribuição para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio.

No caso dos RPPS, conforme estabelecido no § 5º do artigo da Constituição, os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio, ou seja, para os professores não vale a regra de 60/55 anos de idade com 35/30 anos de contribuição, respectivamente para homens e mulheres, mas sim 55/50 de idade e 30/25 de contribuição.

Os servidores públicos policiais também recebem tratamento que muito lhes favorece. Conforme estabelecido pela Lei Complementar n. 144, de 15 de maio de 2014, o servidor público policial será aposentado com proventos integrais independentemente da idade: a) após trinta anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, vinte anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se homem; b) após 25 anos de contribuição, desde que conte, pelo menos, 15 anos de exercício em cargo de natureza estritamente policial, se mulher. Portanto, no caso de policial também não há idade mínima.

O grande problema é que esses grupos que recebem tratamento diferenciado representam uma parcela relevante dos servidores públicos, como mostrado por Esaf (2015).

Além da aposentadoria especial para professores, há tratamento diferenciado para pessoas com deficiência e trabalhadores cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, tanto para o RPPS quanto para o RGPS, sendo que o RPPS ainda prevê uma terceira possibilidade, que é para aqueles que exerçam atividades de risco.

Além de várias diferenças na concessão de benefícios, o Brasil também apresenta tratamento bastante diferenciado em relação às regras de concessão. No setor rural há a pequena contribuição sobre a comercialização da produção rural, precisando os segurados especiais comprovar o exercício da atividade, e não a contribuição. Além disso, a alíquota de apenas 5% do salário mínimo para os chamados microempreendedores individuais (MEIs) é extremamente subsidiada e estendida para um nível de faturamento

(R\$ 60 mil/ano) que abarca uma parte muito grande dos contribuintes individuais e provavelmente acaba estendendo tratamento muito subsidiado para pessoas que teriam capacidade para arcar com um nível maior de contribuição.

Há também um conjunto expressivo de renúncias previdenciárias, como, por exemplo, exportação rural, instituições filantrópicas, desoneração da folha e outros. Todos esses tratamentos diferenciados, sejam do lado das regras de concessão de benefícios sejam do lado das contribuições, precisam ser profundamente avaliados em relação aos seus benefícios sociais, aos grupos beneficiados e a seus custos do ponto de vista da sustentabilidade. O MEI é um exemplo claro da necessidade de avaliar com cuidado esse tratamento diferenciado.

Do ponto de vista previdenciário, o MEI tem um nível de subsídio extremamente elevado. Como mostrado por Costanzi (2016a), para uma mulher que se aposenta aos 60 anos de idade, com 15 anos de contribuição de 5% do salário mínimo e expectativa de sobrevida de 23,6 anos, a relação entre valor presente das contribuições e fluxo esperado de benefícios é de 5,7%, ou seja, um subsídio em torno de 94%. Todavia, esse elevado subsídio está sendo direcionado a um público com faturamento de R\$ 60 mil/ano. Uma renda de R\$ 5 mil por mês, pelos microdados da PNAD/IBGE 2014, excluindo aqueles com renda ignorada, representa nada mais nada menos que 96,6% dos trabalhadores por conta própria do Brasil. Embora esse dado esteja subestimado, pois não desconta os custos da atividade “por conta própria”, fica claro que se trata de parâmetro fixado de forma equivocada, no sentido de que se está dando benefício previdenciário praticamente de graça para pessoas com capacidade contributiva. Enfim, em termos distributivos, o parâmetro é questionável, pois significa dar aposentadoria praticamente de graça para trabalhadores que estão entre os 10% com maior nível de renda de trabalho no país.

Este trabalho focou em algumas linhas ou eixos de ajuste considerados prioritários, embora não se queira afastar a possibilidade de outras linhas de ajuste, que talvez sejam necessárias.

5 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou simular, de forma muito simplificada, com base em modelo desenvolvido em estudos da OCDE, o comportamento futuro da despesa com previdência social como percentual do PIB. O modelo, por um lado, é muito simplificado e apresenta limitações (como a possível violação da suposta independência entre as variáveis); por outro lado, permite uma tentativa de isolar o efeito de diferentes fatores, como demografia, mercado de trabalho, critérios de elegibilidade e ganhos de produtividade. Ou seja, sua principal limitação seria exatamente supor a independência entre esses fatores, quando, na realidade, existem inter-relações importantes entre eles.

De qualquer forma, em que pesem as citadas limitações, o modelo permite reforçar que, em função da demografia e da piora na razão de dependência de idosos, haverá uma

forte tendência de crescimento da despesa com aposentadorias e pensões como percentual do PIB. A estimativa, que engloba pensões por morte e aposentadorias do RGPS e dos RPPS do governo federal, aponta uma despesa da ordem de 19% do PIB em 2060,²³ determinada a partir do efeito da demografia sobre a razão de dependência e na razão de emprego.

Se utilizadas as projeções populacionais da ONU (2015), a despesa chegaria a 24,7% do PIB em 2100,²⁴ considerando-se o efeito da demografia, ou seja, dado que a razão de nível de emprego, os critérios de elegibilidade e a razão entre produtividade média e valor médio do benefício foram mantidos constantes. Essas estimativas são extremamente preocupantes e mostram que no médio e no longo prazos a trajetória atual levará a previdência social a um patamar insustentável de despesa caso não sejam realizados importantes ajustes por meio de reformas que mudem de forma significativa o sistema.

A relevância desse exercício é explicitar que a produtividade, desde que não repassada ou (preferencialmente) repassada apenas parcialmente para o valor dos benefícios, propicia um mecanismo de ajuste para garantir a sustentabilidade da previdência social no médio e no longo prazos. Sua limitação é desconsiderar que o incremento da produtividade tende a afetar os salários e, posteriormente, o valor dos benefícios, portanto não existe uma total independência entre produtividade média e valor do benefício. Essa limitação, contudo, é relativa, pois alterações na regra de cálculo de benefícios ou da fórmula de reajuste ou indexação podem permitir uma maior flexibilidade da relação entre esses dois fatores.

De modo geral, a conclusão é que o rápido e intenso processo de envelhecimento populacional pelo qual o Brasil irá passar nas próximas décadas coloca em risco a sustentabilidade da previdência social no médio e no longo prazos. Nesse contexto, é importante buscar mecanismos para garantir tal sustentabilidade. Certamente há várias possibilidades de ajuste, e dado o intenso impacto esperado do processo de envelhecimento, a calibragem do sistema demandará uma combinação de medidas, dentre as quais uma série de ajustes paramétricos. A eliminação gradual da aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima é fundamental, tendo em vista que é negativa tanto do ponto de vista da sustentabilidade no médio e no longo prazos como do ponto de vista distributivo, tendo em vista que aqueles que se aposentam na faixa dos 50 anos com 35/30 anos de contribuição em geral tem elevado perfil socioeconômico e plena capacidade laboral. Por sinal, muitas vezes continuam trabalhando e depois ainda demandam a desaposentação, que é um grave e relevante risco de passivo fiscal, com efeitos muito negativos sobre a sustentabilidade e a distribuição de renda. A aposentadoria, que deveria ser um mecanismo de substituição de renda para pessoas que perderam a capacidade laboral, acaba funcionando, de forma equivocada, para trabalhadores com plena capacidade laboral e bom nível de renda.

23 Pela metodologia utilizada, a projeção deve captar parcialmente o BPC/Loas.

24 Pela metodologia utilizada, a projeção deve captar parcialmente o BPC/Loas.

Também foi mostrado que, apesar dos recentes ajustes nas regras de pensão por morte, ainda há espaço e necessidade de novos ajustes, tendo em vista que a MP 664/2014 foi fortemente atenuada pelo Congresso. Em regra, a legislação previdenciária no Brasil tem um conjunto muito amplo de tratamentos diferenciados, tanto na concessão de benefícios como no que diz respeito às regras de contribuição e às renúncias previdenciárias. Todos esses tratamentos diferenciados, como, por exemplo, professores, policiais, MEI, isenção de contribuição para exportação rural e outros, precisam ser avaliados quanto ao seu custo/benefício e debatidos pela sociedade.

Também é importante enfatizar que a gravidade da trajetória esperada no médio e no longo prazos não deve obscurecer a necessidade de reformas em caráter urgente, isso porque a despesa previdenciária no país já se encontra em patamar elevado – atualmente em uma conjuntura de graves problemas fiscais e dificuldades para elevar a carga tributária –, e a demora na tomada de decisões pode gerar a necessidade de ajustes mais duros e bruscos no futuro.

REFERÊNCIAS

BARR, Nicholas; DIAMOND, Peter. **Pension reform: a short guide**. Oxford University Press, 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). **Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal em América Latina y el Caribe**. Mariano Bosch, Ángel Melguizo, Carmen Pagés. Washington, 2013.

BRASIL. **Projeção demográfica do IBGE de 2013**, 2013. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm>. Acesso em: 08/06/2016.

_____. Relatório resumido da execução orçamentária do governo federal e outros demonstrativos (RREO), dez. 2014. Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

_____. Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Março de 2016. Anexo IV.6 do PLDO. **Projeções atuariais para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamentos-anuais/2017/anexo-iv-6-projecoes-atuariais-do-rgps.pdf>>. Acesso em: 08/06/2016.

COSTANZI, Rogerio Nagamine. Evolução e situação atual das aposentadorias por tempo de contribuição. **Informe de Previdência Social**, v. 23, n. 10, out. 2011. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/arquivos/office/3_111025-144721-959.pdf>. Acesso em: 12/08/2016.

_____. Estrutura demográfica e despesa com previdência: comparação do Brasil com o cenário internacional. **Boletim de Informações da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)**, p. 11-16, abr. 2016. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif423rev.pdf>>. Acesso em: 18/07/2016.

_____. Análise sintética das reformas previdenciárias no mundo. **Boletim de Informações da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)**, p. 27-31, abr. 2016. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif427rev.pdf>>. Acesso em: 18/08/2016.

_____. Diferencial de rendimento entre empregados e prestadores de serviço e a terceirização. **Boletim de Informações da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)**, p. 27-30, fev. 2016a. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif425rev.pdf>>. Acesso em: 18/08/2016.

COSTANZI; ANSILIERO, Graziela; PAIVA, Luis Henrique. Os mitos previdenciários no Brasil. **Boletim de Informações da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe)**, abr. 2016, p. 8-13. Disponível em: <<http://downloads.fipe.org.br/content/downloads/publicacoes/bif/bif430completo.pdf>>. Acesso em: 16/08/2016.

CLEMENTS et al. The fiscal consequences of shrinking populations. **IMF Staff Discussion Notes (SDNs)**. October 2015. SDN/15/21.

DANG, T.; ANTOLIN, P.; OXLEY, H. “Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending. **OECD Economics Department Working Papers**, n. 305, OECD Publishing, 2001.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (ESAF). Aposentadoria especial no âmbito dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). **Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros 2014**. Brasília, 2015. p. 579-651.

EUROSTAT – EUROPEAN COMMISSION. **Social Protection Expenditures**, 2012. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>>.

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). **World social protection report 2014/15: Building economic recovery, inclusive development and social justice**. International Labour Office. Geneva: ILO, 2014a.

_____. **Social protection for older persons: key policy trends and statistics**. International Labour Office, Social Protection Department. Geneva: ILO, 2014b.

MESA-LAGO, Carmelo. **Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social**. Santiago de Chile: Cepal – Unidad de Estudios Especiales, 2004.

_____. A reforma estrutural dos benefícios de seguridade social na América Latina: modelos, características, resultados e lições. **A reforma da previdência social na América Latina**. por In: COELHO, Vera S. P. (Org.). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 227-255.

_____. La reformas de pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. **Revista de la Cepal**. Santiago de Chile: Cepal, 1995. p. 73-94.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Pensions at a Glance 2011: OECD and G20 indicators**. Paris: OECD Publishing, 2011.

_____. **Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 indicators**. Paris: OECD Publishing, 2013.

_____. **Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators**. Paris: OECD Publishing, 2015.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE); BID; BANCO MUNDIAL. **Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe**, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **World population prospects: the 2015 revision**. Disponível em: <<https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/>>. Acesso em: 08/06/2016. File POP/7-1: Total population (both sexes combined) by five-year age group, major area, region and country, 1950-2100 (thousands).

SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (SSA); INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION (ISSA). **Social security programs throughout the world**: Asia, 2014. Washington, DC, 2014a.

_____. **Social security programs throughout the world**: Pacific, 2014. Washington, DC, 2014b.

_____. **Social security programs throughout the world**: the Americas, 2015. Washington, DC, 2015a.

_____. **Social security programs throughout the world**: Africa, 2015. Washington, DC, 2015b.

SZCZENPANSKI, Marek; TURNER, John A. (Ed.). **Social security and pension reform**: international perspectives. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014.

UNIÃO EUROPEIA (UE 2015). **The 2015 ageing report**: economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060). European Commission. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

UNITED NATIONS (UN 2015). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). **World population ageing 2015** (ST/ESA/SER.A/390).

UTHOFF, A.. Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe. **Serie financiamiento del desarrollo**, n. 29, LC/L.879, Santiago de Chile, Cepal/PNUD, 1995a.

_____. Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 56, LC/G.1874-P, Santiago de Chile, Cepal, 1995b.

WHITEHOUSE, E. R. Life-expectancy risk and pensions: who bears the burden? Social, employment and migration. **Working Paper**, n. 60, Paris, OECD, 2007.

APÊNDICE

TABELA 1A

Cenário do impacto da demografia com nível de ocupação por sexo e idade, elegibilidade e razão entre produtividade e benefício constantes usando projeção demográfica do IBGE de 2020 a 2060

ANO	População de 55 anos ou mais de idade**	População de 20 a 64 anos de idade**	Trabalhadores ocupados	Estimativa de despesa Previdência* em % do PIB
2020	40.566.678	130.938.733	104.635.794	8,3
2021	41.957.742	132.223.860	105.617.085	8,5
2022	43.348.059	133.407.945	106.534.808	8,7
2023	44.736.533	134.490.661	107.386.824	8,9
2024	46.123.504	135.468.514	108.173.570	9,2
2025	47.510.181	136.340.510	108.893.107	9,4
2026	48.895.722	137.106.661	109.544.933	9,6
2027	50.278.085	137.765.493	110.128.405	9,8
2028	51.668.585	138.328.114	110.644.032	10,0
2029	53.084.478	138.810.859	111.093.583	10,3
2030	54.536.579	139.224.833	111.476.113	10,5
2031	56.020.818	139.567.152	111.789.218	10,8
2032	57.531.729	139.842.152	112.037.415	11,0
2033	59.073.450	140.051.405	112.221.292	11,3
2034	60.652.454	140.195.106	112.342.116	11,6
2035	62.268.533	140.272.511	112.400.351	11,9
2036	63.917.524	140.284.477	112.398.198	12,2
2037	65.601.188	140.232.737	112.336.271	12,5
2038	67.283.472	140.106.869	112.214.387	12,9
2039	68.911.448	139.891.179	112.034.026	13,2
2040	70.450.743	139.575.663	111.796.314	13,5
2041	71.903.415	139.164.399	111.503.759	13,8
2042	73.264.368	138.662.015	111.158.899	14,1

Continua ▶

Continuação ▶

ANO	População de 55 anos ou mais de idade**	População de 20 a 64 anos de idade**	Trabalhadores ocupados	Estimativa de despesa Previdência* em % do PIB
2043	74.544.181	138.063.837	110.764.490	14,4
2044	75.765.336	137.363.423	110.323.158	14,7
2045	76.942.436	136.561.183	109.838.852	15,0
2046	78.070.219	135.661.236	109.315.105	15,3
2047	79.147.060	134.662.334	108.753.960	15,6
2048	80.175.407	133.597.927	108.161.879	15,9
2049	81.157.900	132.516.910	107.540.337	16,2
2050	82.097.220	131.452.520	106.891.916	16,5
2051	82.994.970	130.404.245	106.218.620	16,8
2052	83.852.234	129.381.349	105.520.443	17,1
2053	84.670.562	128.372.984	104.798.673	17,3
2054	85.449.970	127.357.185	104.055.705	17,6
2055	86.182.877	126.319.467	103.292.059	17,9
2056	86.905.625	125.263.833	102.508.730	18,2
2057	87.551.971	124.190.965	101.707.259	18,5
2058	88.122.706	123.098.340	100.886.662	18,7
2059	88.617.479	121.983.595	100.048.074	19,0
2060	89.036.097	120.844.451	99.191.179	19,3

*Despesa com aposentadorias e pensão por morte do RGPS e RPPS.

**Dados da projeção demográfica do IBGE.

Fonte: Projeção demográfica do IBGE; ocupados: projeção do autor com base no nível de ocupação por sexo e idade da PNAD/IBGE.

TABELA 2A

Cenário do impacto da demografia com razão de emprego, elegibilidade e razão entre produtividade e benefício constantes usando projeção demográfica da ONU de 2020 a 2100

ANO	População de 55 anos ou mais de idade em mil**	População de 20 a 64 anos de idade em mil**	Estimativa de despesa Previdência* em % do PIB
2015	34.491	126.216	7,3
2020	41.829	133.352	8,4
2025	48.973	138.955	9,5
2030	56.214	140.881	10,7
2035	64.308	141.946	12,2
2040	72.796	141.758	13,8
2045	79.877	139.513	15,4
2050	85.310	135.510	16,9
2055	90.624	131.439	18,5
2060	95.091	127.576	20,0
2065	96.916	122.613	21,2
2070	97.726	117.346	22,4
2075	97.568	113.583	23,1
2080	96.699	109.879	23,7
2085	95.266	106.311	24,1
2090	93.486	102.950	24,4
2095	91.442	99.878	24,6
2100	89.336	97.087	24,7

*Despesa com aposentadorias e pensão por morte do RGPS e RPPS.

**Dados da projeção demográfica da Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU).

Fonte: projeção demográfica do IBGE; ocupados: projeção do autor com base no nível de ocupação por sexo e idade da PNAD/IBGE.

TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

3º LUGAR
Bruno Mascarenhas da Silveira Ventim



**A qualidade do gasto público com a Lei Rouanet:
uma análise da eficácia da política pública**

Resumo



Este trabalho teve como objetivo analisar a principal política pública de fomento à área cultural financiada pelo governo federal: a Lei n. 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet. Foram apresentados um resumo do texto legal (contextualizado com o texto constitucional e com o decreto de regulamentação da lei), informações extraídas do sistema SalicNet relacionadas à execução dos mecanismos implementados pela Lei Rouanet no período de 2012 a 2015 e a evidenciação de que os resultados alcançados no período se distanciam das metas e dos objetivos almejados. Os dados apresentados demonstraram a inexpressividade financeira do Fundo Nacional da Cultura (FNC) e, com relação aos incentivos a projetos culturais, verificou-se a má distribuição regional dos recursos, o financiamento a projetos com alto potencial lucrativo e o viés publicitário associado à tomada de decisão dos incentivadores. Foi constatada a má qualidade do gasto público na medida em que, após 25 anos de execução da política pública, sua eficácia se mostra comprometida. Por fim, foram apresentadas sugestões para aprimoramento da gestão do FNC e meios que possibilitariam uma maior paridade entre o volume de recursos do Fundo e os incentivos a projetos culturais.

Palavras-chave: Lei Rouanet. Política pública. Eficácia.

Sumário



1 INTRODUÇÃO	113
2 PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS NOS DISPOSITIVOS LEGAIS: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	115
2.1 A cultura na Constituição Federal de 1988	115
2.2 A Lei n. 8.313/1991 e o Decreto de Regulamentação n. 5.761/2006	116
2.2.1 O Fundo Nacional da Cultura (FNC)	118
2.2.2 Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)	121
2.2.3 Os incentivos a projetos culturais	122
3 OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI ROUANET: A EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE 2012 A 2015	124
3.1 O papel secundário do Fundo Nacional da Cultura	124
3.1.1 A imaterialidade do Fundo	124
3.1.2 A realização de gastos incoerentes com os objetivos do Fundo	127
3.2 A inexistência dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico	128
3.3 O protagonismo dos incentivos a projetos culturais	129
3.3.1 A materialidade dos incentivos fiscais	132
3.3.2 Os comparativos entre a renúncia fiscal e o aporte privado e entre os incentivos de pessoas jurídicas e de pessoas físicas	133
3.3.3 A distribuição regional na aplicação dos recursos captados	134
4 DISCREPÂNCIAS ENTRE OS PRINCÍPIOS LEGAIS E A OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI ROUANET: A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA	137
4.1 O baixo volume e a concentração de recursos aplicados pelo Fundo Nacional da Cultura	137

4.2 As discrepâncias dos incentivos a projetos culturais	140
4.2.1 A concentração dos recursos aplicados.....	140
4.2.2 O financiamento de projetos com alto potencial lucrativo.....	144
4.2.3 O viés publicitário na tomada de decisão.....	147
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS	153
ANEXO – Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF n. 16/2001	156

Lista de figuras



FIGURA 1. Organograma do MinC.....	125
------------------------------------	-----

Lista de gráficos



GRÁFICO 1. Valores de renúncia fiscal e aportes privados de 2012 a 2015	133
GRÁFICO 2. Incentivos de pessoas físicas e jurídicas de 2012 a 2015	134
GRÁFICO 3. Aplicação dos incentivos por região de 2012 a 2015	135
GRÁFICO 4. Aplicação dos incentivos por região de 2012 a 2015	140

Lista de quadros



QUADRO 1. Projetos com maior volume de incentivos consolidados de 2012 a 2015.....	129
QUADRO 2. Maiores incentivadores consolidados de 2012 a 2015	131

Lista de tabelas



TABELA 1. Gastos executados por unidade orçamentária do MinC de 2012 a 2015	124
TABELA 2. Quantidade de projetos e valor em reais do FNC na Bahia no período de 2012 a 2015.....	126

TABELA 3. Gastos do FNC por elemento de despesa de 2012 a 2015	127
TABELA 4. Informações dos projetos culturais consolidados de 2012 a 2015.....	129
TABELA 5. Comparativo entre os incentivos fiscais e o total de gastos executados pelo MinC, pelo FNC e pelas entidades vinculadas de 2012 a 2015	132
TABELA 6. Comparativo entre o FNC e os incentivos fiscais referente à quantidade de projetos e valores investidos na Bahia de 2012 a 2015	132
TABELA 7. Comparativo entre os valores captados e aplicados nos entes federativos de 2012 a 2015	135
TABELA 8. Quantidade de projetos e valor em reais dos incentivos na Bahia no período de 2012 a 2015	137
TABELA 9. Quantitativo de projetos consolidados de 2012 a 2015 por estado.....	141
TABELA 10. Valor em reais de projetos consolidados de 2012 a 2015 por estado.....	142
TABELA 11. Exemplos de incentivos culturais com viés publicitário	147

1 INTRODUÇÃO

No âmbito das Finanças Públicas, uma das principais funções econômicas do Estado é a distributiva. Na visão de Giacomoni (2010), como nem todas as distribuições de bens e recursos da sociedade são desejáveis, principalmente por considerações de eficiência e de justiça social, os governos devem se utilizar do orçamento para promover políticas de distribuição de recursos públicos como forma de tentar resolver esses problemas.

Visando suavizar essas distorções sociais, os governos atuam principalmente por meio de políticas públicas. Uma política pública, de acordo com Saravia (2006, p. 29):

[...] é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a *manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social*, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da *alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos*. (grifo nosso)

Não há consenso entre os autores sobre a quantidade de etapas que compõem o ciclo da política pública. Para este trabalho, utilizou-se o modelo com as etapas que, segundo Saravia (2006), são aquelas normalmente consideradas: formulação, implementação e avaliação. É importante destacar que essa divisão é meramente didática, uma vez que, na visão de Wu (2014, p. 21):

[...] as atividades das políticas não ocorrem em “estágios”, com uma progressão linear de um para o outro. Ao contrário, *são conjuntos de atividades discretas*, embora inter-relacionadas, em que os gestores públicos podem se envolver para *alcançar os objetivos das políticas da sua sociedade e do seu governo*. (grifo nosso)

Para Wu (2014, p. 23, 24, 52), a etapa de formulação “[...] se refere ao processo de gerar um conjunto de escolhas de políticas plausíveis para resolver problemas”, a implementação é o momento “[...] quando a política pública ganha forma e entra em vigor”, e a avaliação é “[...] uma atividade fundamental, pois envolve a avaliação do grau em que uma política pública está atingindo os seus objetivos”.

A etapa de avaliação da política pública permite concluir sobre a eficácia de uma política já implementada, visto que, de acordo com o *Manual de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União* (TCU, 2010, p. 12):

A *eficácia* é definida como o *grau de alcance das metas programadas* (bens e serviços) em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993). O conceito de eficácia diz respeito à *capacidade da gestão de cumprir objetivos imediatos*, traduzidos em metas de produção ou de atendimento, ou seja, a capacidade de *prover bens ou serviços de acordo com o estabelecido no planejamento* das ações. (grifo nosso)

As políticas públicas frequentemente são formalizadas por meio de leis ou de outros dispositivos legais, e, no âmbito da cultura, os artigos 215 a 216A da Constituição Federal de 1988 foram reservados para abordar tal tema. Entre outros aspectos, o artigo 215 determina que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, além de apoiar e incentivar a valorização e a difusão das manifestações culturais. Ademais, afirma que outra lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, que visará, entre outros, a valorização do patrimônio cultural brasileiro, a democratização do acesso aos bens de cultura e a valorização da diversidade étnica e regional.

Para viabilizar a norma constitucional, a Lei Federal n. 8.313/1991, conhecida como Lei Rouanet, instituiu o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor. A implementação do Pronac ocorre por meio do Fundo Nacional da Cultura (FNC), dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart) e do incentivo a projetos culturais.

Assim, este trabalho visa demonstrar em que medida a Lei Rouanet é uma política pública eficaz. O objetivo geral é verificar e analisar as discrepâncias entre os princípios que nortearam a elaboração da lei e do seu decreto de regulamentação e a operacionalização de seus mecanismos. Adicionalmente, têm-se os seguintes objetivos específicos:

- evidenciar quais os princípios estabelecidos nos dispositivos legais relacionados à Lei Rouanet;
- apresentar como os recursos captados vêm sendo operacionalizados no período de 2012 a 2015;
- demonstrar a discrepância existente entre o que deveria ocorrer, conforme previsão legal, e o que de fato ocorreu no período analisado.

A abordagem teórica qualitativa é aquela em que o objeto central será pesquisado pelo viés qualitativo, cujo foco principal está na compreensão do evento. O assunto será construído com base na legislação aplicável, nos relatórios dos órgãos de controle interno e externo, respectivamente a Controladoria-Geral da União (CGU) e o TCU, e em artigos de opinião referentes ao assunto. Ademais, a análise quantitativa será realizada com base em informações extraídas do SalicNet, sistema disponibilizado para a sociedade a fim de garantir maior transparência dos atos praticados pelo Ministério da Cultura (MinC).

A monografia está estruturada em cinco seções, incluindo introdução e considerações finais. Na segunda seção, é elaborado um resumo dos principais artigos da Lei Rouanet e do seu decreto de regulamentação; na terceira seção, são apresentados dados relacionados à execução dos mecanismos implementados pela Lei Rouanet nos estados brasileiros, com algumas análises específicas para o Estado da Bahia; na quarta seção, é realizado um comparativo entre os objetivos e as metas apresentados nos normativos legais e os resultados efetivamente alcançados pela política pública.

2 PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS NOS DISPOSITIVOS LEGAIS: A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Esta seção apresenta um resumo dos principais pontos da Lei Rouanet e do seu decreto de regulamentação de modo que se contextualize a formulação da política pública. De acordo com Saravia (2006, p. 33), a formulação “inclui a seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente [...] definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro”.

2.1 A cultura na Constituição Federal de 1988

A Seção II do Capítulo III da Constituição Federal de 1988 trata das funções de governo no âmbito da cultura. Em seu artigo 215, a Carta impõe obrigações ao Estado e evidencia os objetivos que devem ser alcançados:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.
[...]

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I - defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II - produção, promoção e difusão de bens culturais;

III - formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões;

IV - democratização do acesso aos bens de cultura;

V - valorização da diversidade étnica e regional.

Por sua vez, o artigo 216 faz referência a uma futura lei que estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais. Por fim, o artigo 216A, incluído pela Emenda Constitucional n. 71/2012, cria o Sistema Nacional de Cultura e estabelece seus princípios:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

- I - diversidade das expressões culturais;
- II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais;
- III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais;
- IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural;
- V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas;
- VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
- VII - transversalidade das políticas culturais;
- VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil;
- IX - transparência e compartilhamento das informações;
- X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social;
- XI - descentralização articulada e pactuada da gestão, dos recursos e das ações;
- XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

A leitura dos artigos evidencia aspectos específicos que devem ser destacados: a valorização do patrimônio cultural brasileiro, a democratização/universalização do acesso aos bens de cultura, a necessidade de processos decisórios com participação social, a valorização da diversidade regional e a cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e as entidades privadas atuantes na área cultural. Assim sendo, as ações e as iniciativas propostas por meio de políticas públicas na área cultural não devem estar desassociadas dos aspectos citados.

2.2 A Lei n. 8.313/1991 e o Decreto de Regulamentação n. 5.761/2006

Três anos após a publicação da Constituição Federal, a Lei n. 8.313/1991 foi sancionada pelo presidente Fernando Collor de Mello. A referida lei, que passaria a ser chamada de Lei Rouanet em homenagem ao então secretário de Cultura Sérgio Paulo Rouanet, instituiu o Pronac em seu artigo 1º com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor a fim de:

- I - contribuir para facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;
- II - promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

- III - apoiar, valorizar e difundir o conjunto das manifestações culturais e seus respectivos criadores;
- IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo pluralismo da cultura nacional;
- V - salvaguardar a sobrevivência e o florescimento dos modos de criar, fazer e viver da sociedade brasileira;
- VI - preservar os bens materiais e imateriais do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- VII - desenvolver a consciência internacional e o respeito aos valores culturais de outros povos ou nações;
- VIII - estimular a produção e difusão de bens culturais de valor universal, formadores e informadores de conhecimento, cultura e memória;
- IX - priorizar o produto cultural originário do País.

De acordo com o artigo 2º do Decreto n. 5.761/2006, que regulamenta a Lei Rouanet, na execução do Pronac serão apoiados programas, projetos e ações culturais destinados às seguintes finalidades:

- I - valorizar a cultura nacional, considerando suas várias matrizes e formas de expressão;
- II - estimular a expressão cultural dos diferentes grupos e comunidades que compõem a sociedade brasileira;
- III - viabilizar a expressão cultural de todas as regiões do País e sua difusão em escala nacional;
- IV - promover a preservação e o uso sustentável do patrimônio cultural brasileiro em sua dimensão material e imaterial;
- V - incentivar a ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais;
- VI - fomentar atividades culturais afirmativas que busquem erradicar todas as formas de discriminação e preconceito;
- VII - desenvolver atividades que fortaleçam e articulem as cadeias produtivas e os arranjos produtivos locais que formam a economia da cultura;
- VIII - apoiar as atividades culturais de caráter inovador ou experimental;
- IX - impulsionar a preparação e o aperfeiçoamento de recursos humanos para a produção e a difusão cultural;
- X - promover a difusão e a valorização das expressões culturais brasileiras no exterior, assim como o intercâmbio cultural com outros países;
- XI - estimular ações com vistas a valorizar artistas, mestres de culturas tradicionais, técnicos e estudiosos da cultura brasileira;
- XII - contribuir para a implementação do Plano Nacional de Cultura e das políticas de cultura do Governo Federal; e
- XIII - apoiar atividades com outras finalidades compatíveis com os princípios constitucionais e os objetivos preconizados pela Lei n. 8.313, de 1991, assim consideradas pelo Ministro de Estado da Cultura.

A Lei Rouanet determina que os incentivos apenas serão concedidos a projetos cuja exibição, utilização e circulação dos bens culturais sejam abertas a qualquer pessoa (caso seja gratuita) ou ao público pagante (caso seja cobrado ingresso). Portanto, além de não ser permitida a concessão de incentivos a eventos privados que estabeleçam limitações de acesso, seu decreto de regulamentação define:

Art. 27. Dos programas, projetos e ações realizados com recursos incentivados, total ou parcialmente, deverá constar formas para a democratização do acesso aos bens e serviços resultantes, com vistas a:

I - tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população em geral;

II - proporcionar condições de acessibilidade a pessoas idosas, nos termos do art. 23 da Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003, e portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 46 do Decreto n. 3.298, de 20 de dezembro de 1999;

III - promover distribuição gratuita de obras ou de ingressos a beneficiários previamente identificados que atendam às condições estabelecidas pelo Ministério da Cultura; e

IV - desenvolver estratégias de difusão que ampliem o acesso.

O artigo 2º da Lei Rouanet estabelece que a implementação do Pronac ocorrerá por meio de três mecanismos: o Fundo Nacional da Cultura, os Fundos de Investimento Cultural e Artístico e os incentivos a projetos culturais.

2.2.1 O Fundo Nacional da Cultura (FNC)

O FNC, conforme artigo 5º da Lei Rouanet, é um fundo de natureza contábil administrado pelo Ministério da Cultura, com prazo indeterminado de duração, que funcionará sob as formas de apoio a fundo perdido ou de empréstimos reembolsáveis.

A Lei n. 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, estabelece que um fundo especial é constituído pelo “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços”. O Decreto n. 93.872/1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, conceitua os fundos de natureza contábil:

Art. 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, *vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo.*

§ 1º São Fundos Especiais de natureza contábil os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional. (grifo nosso)

De acordo com o artigo 4º da Lei Rouanet, o Fundo, além do objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac, possui os seguintes objetivos:

- I - estimular a distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;
- II - favorecer a visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;
- III - apoiar projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;
- IV - contribuir para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos socioculturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

O artigo 5º da Lei Rouanet define quais fontes de recursos constituirão o Fundo:

- I - recursos do Tesouro Nacional;
- II - doações, nos termos da legislação vigente;
- III - legados;
- IV - subvenções e auxílios de entidades de qualquer natureza, inclusive de organismos internacionais;
- V - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei;
- VI - devolução de recursos de projetos previstos no Capítulo IV e no presente capítulo desta lei, e não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa;
- VII - um por cento da arrecadação dos Fundos de Investimentos Regionais, a que se refere a Lei n. 8.167, de 16 de janeiro de 1991, obedecida na aplicação a respectiva origem geográfica regional;
- VIII - três por cento da arrecadação bruta dos concursos de prognósticos e loterias federais e similares cuja realização estiver sujeita a autorização federal, deduzindo-se este valor do montante destinado aos prêmios;
- IX - reembolso das operações de empréstimo realizadas através do fundo, a título de financiamento reembolsável, observados critérios de remuneração que, no mínimo, lhes preserve o valor real;
- X - resultado das aplicações em títulos públicos federais, obedecida a legislação vigente sobre a matéria;
- XI - conversão da dívida externa com entidades e órgãos estrangeiros, unicamente mediante doações, no limite a ser fixado pelo Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, observadas as normas e procedimentos do Banco Central do Brasil;

XII - saldos de exercícios anteriores;

XIII - recursos de outras fontes.

Ademais, o decreto de regulamentação da Lei Rouanet define como os recursos captados pelo Fundo podem ser gastos:

Art. 10. Os recursos do Fundo Nacional da Cultura poderão ser utilizados, observado o disposto no plano anual do Pronac, da seguinte forma:

I - recursos não reembolsáveis – para utilização em programas, projetos e ações culturais de pessoas jurídicas públicas ou privadas sem fins lucrativos;

II - financiamentos reembolsáveis – para programas, projetos e ações culturais de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas privadas, com fins lucrativos, por meio de agentes financeiros credenciados pelo Ministério da Cultura;

III - concessão de bolsas de estudo, de pesquisa e de trabalho – para realização de cursos ou desenvolvimento de projetos, no Brasil ou no exterior;

IV - concessão de prêmios;

V - custeio de passagens e ajuda de custo para intercâmbio cultural, no Brasil ou no exterior;

VI - transferência a Estados, Municípios e Distrito Federal para desenvolvimento de programas, projetos e ações culturais, mediante instrumento jurídico que defina direitos e deveres mútuos; e

VII - em outras situações definidas pelo Ministério da Cultura, enquadráveis nos arts. 1º e 3º da Lei n. 8.313, de 1991.

De acordo com o artigo 6º da Lei Rouanet e com o artigo 12 do Decreto n. 5.761/2006, os recursos do FNC somente serão aplicados em projetos culturais após aprovados pelo ministro da Cultura, financiando até 80% do custo do projeto. É importante mencionar que as decisões relacionadas aos projetos a serem financiados pelo Fundo serão tomadas pela Comissão do Fundo Nacional da Cultura, com competências e composição estabelecidas no decreto de regulamentação da Lei Rouanet:

Art. 14. Fica criada, no âmbito do Ministério da Cultura, a Comissão do Fundo Nacional da Cultura, à qual compete:

I - avaliar e selecionar os programas, projetos e ações culturais que objetivem a utilização de recursos do Fundo Nacional da Cultura, de modo a subsidiar sua aprovação final pelo Ministro de Estado da Cultura;

II - apreciar as propostas de editais a serem instituídos em caso de processo público de seleção de programas, projetos e ações a serem financiados com recursos do Fundo Nacional da Cultura, para homologação pelo Ministro de Estado da Cultura;

III - elaborar a proposta de plano de trabalho anual do Fundo Nacional da Cultura, que integrará o plano anual do Pronac, a ser submetida ao Ministro de Estado da Cultura para aprovação final de seus termos;

IV - apreciar as propostas de plano anual das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura, com vistas à elaboração da proposta de que trata o inciso III; e

V - exercer outras atribuições estabelecidas pelo Ministro de Estado da Cultura.

Art. 15. A Comissão do Fundo Nacional da Cultura será integrada:

- I - pelo Secretário Executivo do Ministério da Cultura, que a presidirá;
- II - pelos titulares das Secretarias do Ministério da Cultura;
- III - pelos presidentes das entidades vinculadas ao Ministério da Cultura; e
- IV - por um representante do Gabinete do Ministro de Estado da Cultura.

A leitura dos artigos demonstra que as decisões relacionadas à utilização dos recursos do FNC serão tomadas por gestores públicos orientados pelos objetivos do Fundo.

2.2.2 Os Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)

A Lei Rouanet autoriza a constituição de Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), sob a forma de condomínio, sem personalidade jurídica, caracterizando comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos. De acordo com o artigo 9º da Lei, são considerados projetos culturais e artísticos para fins de aplicação de recursos do Ficart:

- I - a produção comercial de instrumentos musicais, bem como de discos, fitas, vídeos, filmes e outras formas de reprodução fonovideográficas;
- II - a produção comercial de espetáculos teatrais, de dança, música, canto, circo e demais atividades congêneres;
- III - a edição comercial de obras relativas às ciências, às letras e às artes, bem como de obras de referência e outras de cunho cultural;
- IV - construção, restauração, reparação ou equipamento de salas e outros ambientes destinados a atividades com objetivos culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos;
- V - outras atividades comerciais ou industriais, de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura.

Conforme o artigo 19 do decreto de regulamentação da Lei Rouanet, para receber recursos dos Ficart, os programas, os projetos e as ações culturais devem destinar-se:

- I - à produção e distribuição independentes de bens culturais e à realização de espetáculos artísticos e culturais;
- II - à construção, restauração, reforma, equipamento e operação de espaços destinados a atividades culturais, de propriedade de entidades com fins lucrativos;
- III - a outras atividades comerciais e industriais de interesse cultural, assim consideradas pelo Ministério da Cultura.

A Comissão de Valores Mobiliários recebeu a competência para disciplinar a constituição, o funcionamento e a administração dos Ficart por estes serem ativos financeiros.

A Lei Rouanet oferece, como benefício fiscal, a isenção do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, assim como do imposto sobre renda para os rendimentos e os

ganhos de capital auferidos pelos Ficart. Entretanto, os rendimentos e os ganhos de capital distribuídos pelos Fundos, assim como os ganhos de capital auferidos por pessoas físicas ou jurídicas não tributadas com base no lucro real (inclusive isentas) decorrentes da alienação ou resgate de quotas, estão sujeitos à incidência do imposto sobre a renda na fonte.

2.2.3 Os incentivos a projetos culturais

A Lei Rouanet apresenta a possibilidade de que pessoas físicas ou jurídicas optem pela destinação de parcelas do imposto de renda, tanto no apoio direto como por meio de contribuições ao FNC. Os casos de apoio direto a projetos culturais representam renúncia de receita tributária do governo federal classificados por Pellegrini (2014, p. 7) como gastos públicos tributários:

Gastos públicos diretos e tributários diferem, pois, no primeiro, ocorre a arrecadação que, posteriormente, financia a despesa; enquanto no segundo *é a não arrecadação que financia a realização, na órbita privada, de um determinado resultado esperado pelo poder público [...]* Assim, *embora sejam distintos, ambos são gastos*; daí a expressão gasto tributário ou ainda gasto indireto realizado por meio do sistema tributário. (grifo nosso)

Ademais, Pellegrini (2014, p. 23) apresenta a definição utilizada pela Receita Federal do Brasil (RFB) para gastos tributários:

Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, *visando a atender objetivos econômicos e sociais.*
[...]

Têm caráter compensatório, quando *o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade*, ou têm caráter incentivador quando *o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região* (apud RFB, 2003, p. 9-13). (grifo nosso)

Portanto, o mecanismo implementado pela Lei Rouanet representa um gasto indireto do governo federal. O fato de os recursos não terem sido arrecadados pelos cofres do Tesouro Nacional para posterior execução da despesa não os descaracteriza como gasto público. Pelo contrário, as definições apresentadas explicitam inclusive a natureza fomentadora que tais gastos devem apresentar.

É importante mencionar que, apesar de se tratar da alocação de recurso público, as decisões relacionadas aos projetos a serem financiados pelo mecanismo são tomadas por agentes privados (pessoas físicas e jurídicas). Ademais, os projetos enquadrados nos objetivos não podem ser objeto de apreciação subjetiva quanto ao seu valor artístico ou cultural.

Os contribuintes podem deduzir do imposto a pagar as quantias aplicadas na forma de doação ou patrocínio. O decreto de regulamentação da Lei Rouanet apresenta as seguintes definições para doação e patrocínio:

Art. 4º Para os efeitos deste Decreto, entende-se por:
[...]

IV - doação: a transferência definitiva e irreversível de numerário ou bens em favor de proponente, pessoa física ou jurídica sem fins lucrativos, cujo programa, projeto ou ação cultural tenha sido aprovado pelo Ministério da Cultura;

V - patrocínio: a transferência definitiva e irreversível de numerário ou serviços, *com finalidade promocional*, a cobertura de gastos ou a utilização de bens móveis ou imóveis do patrocinador, sem a transferência de domínio, para a realização de programa, projeto ou ação cultural que tenha sido aprovado pelo Ministério da Cultura. (grifo nosso)

De acordo com o artigo 28 do decreto de regulamentação da Lei Rouanet, o percentual de dedução será de até 100% do incentivo concedido aos casos enquadrados no artigo 18 da Lei Rouanet. Os artigos 29 e 30 do referido decreto definem os percentuais de dedução do incentivo aos casos enquadrados no artigo 26 da Lei Rouanet: no caso das pessoas físicas, 80% das doações e 60% dos patrocínios; para as pessoas jurídicas tributadas com base no lucro real, 40% das doações e 30% dos patrocínios. Ressalte-se que a doação e o patrocínio não podem ser efetuados a pessoa ou a instituição vinculada ao contribuinte, conforme disposto na Lei Rouanet:

Art. 27. A doação ou o patrocínio não poderá ser efetuado a pessoa ou instituição vinculada ao agente.

§ 1º Consideram-se vinculados ao doador ou patrocinador:

- a) a pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja titular, administrador, gerente, acionista ou sócio, na data da operação, ou nos doze meses anteriores;
- b) o cônjuge, os parentes até o terceiro grau, inclusive os afins, e os dependentes do doador ou patrocinador ou dos titulares, administradores, acionistas ou sócios de pessoa jurídica vinculada ao doador ou patrocinador, nos termos da alínea anterior;
- c) outra pessoa jurídica da qual o doador ou patrocinador seja sócio.

§ 2º Não se consideram vinculadas as instituições culturais sem fins lucrativos, criadas pelo doador ou patrocinador, desde que devidamente constituídas e em funcionamento, na forma da legislação em vigor.

Por fim, a Lei determina que o TCU inclua, em seu parecer prévio sobre as contas do presidente da República, análise relativa à avaliação dos projetos financiados pela Lei Rouanet. Adicionalmente, o decreto de regulamentação da Lei Rouanet estabelece que o MinC deve apresentar relatório anual de avaliação dos programas, projetos e ações culturais do Pronac (ênfatizando o cumprimento do disposto no plano anual) e que esse relatório integrará a tomada de contas anual do Ministério encaminhada ao TCU.

Dessa forma, percebe-se o alinhamento entre os artigos constitucionais, a Lei Rouanet e seu decreto de regulamentação, demonstrando, em tese, que a etapa de formulação da política pública vem ocorrendo de maneira satisfatória.

3 OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI ROUANET: A EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE 2012 A 2015

Esta seção tem como objetivo apresentar informações extraídas do sistema SalicNet relacionadas à captação e à aplicação de recursos em projetos culturais por meio do FNC e dos incentivos. Para Saravia (2006, p. 34), a execução “[...] é o conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. É pôr em prática efetiva a política, é a sua realização”.

Os projetos culturais apresentados ao MinC são registrados no SalicNet, sistema informatizado administrado pelo Ministério, de acesso público e que fornece uma série de relatórios contendo informações regionalizadas sobre os projetos registrados: nome do proponente, nome do incentivador, valores captados, valores dos incentivos concedidos, entre outros. O período escolhido para a análise dos dados compreende os exercícios de 2012 a 2015 por se tratar do último ciclo de planejamento do governo federal.

3.1 O papel secundário do Fundo Nacional da Cultura

3.1.1 A imaterialidade do Fundo

Conforme descrito na seção anterior, o FNC é um fundo administrado pelo MinC que tem como principais objetivos captar e destinar recursos a projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac. Os recursos aplicados pelo FNC constituem uma forma de fomento direto à cultura, com critérios previamente estabelecidos.

Apesar da importância de seus objetivos, o volume de gastos do FNC no período de 2012 a 2015 tem pouca representatividade financeira quando comparado às outras unidades orçamentárias que compõem o MinC. A Tabela 1 evidencia tal situação.

TABELA 1

Gastos executados por unidade orçamentária do MinC de 2012 a 2015

(em R\$)

Unidade orçamentária	2012	2013	2014	2015
Agência Nacional do Cinema	123.304.977,80	342.895.335,54	240.945.584,08	674.647.100,44
Biblioteca Nacional	124.730.988,10	97.530.841,58	100.281.701,28	103.447.281,90
Fundação Casa de Rui Barbosa	34.732.940,83	37.006.612,78	39.752.273,79	43.272.416,36
Fundação Cultural Palmares	17.960.006,43	17.783.377,10	21.242.794,65	22.696.977,19

Continua ▶

Continuação ▶

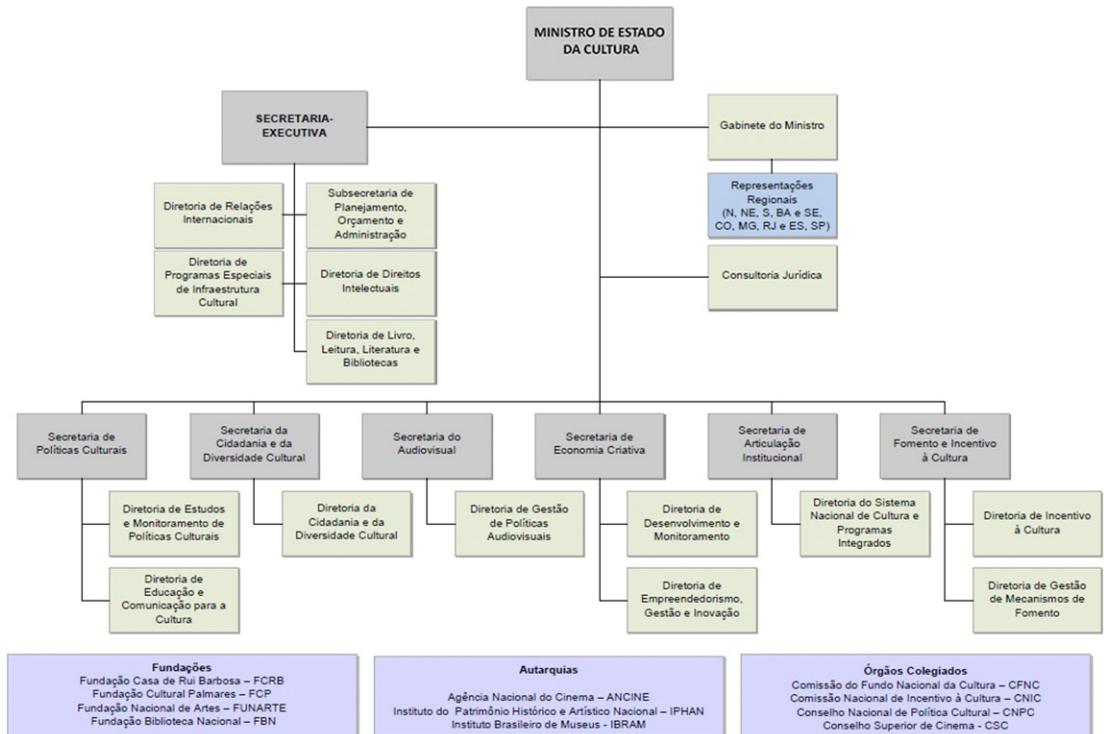
Unidade orçamentária	2012	2013	2014	2015
Fundação Nacional de Artes	211.075.107,83	156.235.649,78	130.793.061,02	135.461.562,50
Fundo Nacional da Cultura	25.077.005,23	20.320.860,91	27.678.039,50	6.697.056,65
Instituto Brasileiro de Museus	113.838.041,66	119.487.657,56	132.940.401,09	135.038.185,50
Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional	244.789.886,46	290.704.518,05	317.724.013,77	333.992.957,98
Ministério da Cultura	197.767.012,15	194.686.618,57	236.288.160,41	233.043.292,95
TOTAL	1.093.275.966,49	1.276.651.471,87	1.247.646.029,59	1.688.296.831,47

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no Portal da Transparência

A estrutura administrativa do MinC encontra-se representada na Figura 1.

FIGURA 1

Organograma do MinC



Fonte: site do Ministério da Cultura

Segundo Sacconi (2010), especificar é definir precisamente, esmiuçar, detalhar. Apesar de o conceito apresentado na Lei n. 4.320/1964 estabelecer que a constituição de um fundo dar-se-á a partir de receitas especificadas, a leitura dos incisos do artigo 5º da Lei Rouanet evidencia a utilização de receitas com denominações genéricas, conforme segue:

I - recursos do Tesouro Nacional;

[...]

III - legados;

[...]

V - saldos não utilizados na execução dos projetos a que se referem o Capítulo IV e o presente capítulo desta lei;

VI - devolução de recursos de projetos previstos no Capítulo IV e no presente capítulo desta lei, e não iniciados ou interrompidos, com ou sem justa causa;

[...]

XII - saldos de exercícios anteriores;

XIII - recursos de outras fontes.

A utilização de denominações que não especificam bases de cálculo ou alíquotas percentuais compromete a captação de recursos para o Fundo, o que explicaria sua baixa expressividade financeira.

Além da imaterialidade financeira em relação às unidades orçamentárias que compõem o MinC, este trabalho demonstrará o reduzido volume de recursos do FNC em comparação ao mecanismo de incentivos a projetos culturais. Assim sendo, optou-se por analisar o caso específico do Estado da Bahia em vez de expandir o escopo de análise à totalidade dos estados brasileiros.

TABELA 2

Quantidade de projetos e valor em reais do FNC na Bahia no período de 2012 a 2015

	2012		2013		2014		2015	
	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$
Salvador	1	1.992.000,00	0	0,00	2	400.000,00	1	100.000,00
Outros municípios	0	0,00	1	150.000,00	0	0,00	0	0,00
TOTAL	1	1.992.000,00	1	150.000,00	2	400.000,00	1	100.000,00

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

Pelos números apresentados na Tabela 2, percebe-se a pouca representatividade do FNC tanto em termos de quantidade de projetos como em valores aplicados. Ademais, fica evidente a concentração de recursos na capital do estado no quantitativo de projetos e no volume financeiro aplicado.

Desse modo, percebe-se que, nos quatro últimos exercícios fiscais, a atuação do FNC na aplicação de recursos em projetos culturais ocorreu de forma pouco representativa em termos financeiros.

3.1.2 A realização de gastos incoerentes com os objetivos do Fundo

De acordo com o *Manual técnico de orçamento 2016* do governo federal, a classificação da despesa pública por elemento de despesa tem por finalidade identificar os objetos de gasto, informando quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir. Os gastos do FNC detalhados por elemento de despesa no período em análise são apresentados na Tabela 3.

TABELA 3

Gastos do FNC por elemento de despesa de 2012 a 2015

Elemento de despesa	Valor (em R\$)	(%)
31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras	27.442.231,25	34,4
48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas	23.476.556,14	29,4
39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	13.555.295,74	17,0
35 - Serviços de Consultoria	5.493.741,90	6,9
36 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	5.128.736,75	6,4
47 – Obrigações Tributárias e Contributivas	1.949.952,44	2,4
33 - Passagens e Despesas com Locomoção	1.137.251,53	1,4
30 - Material de Consumo	706.809,04	0,9
14 – Diárias – Civil	646.035,97	0,8
52 - Equipamentos e Material Permanente	160.007,53	0,2
51 - Obras e Instalações	74.160,00	0,1
92 - Despesas de Exercícios Anteriores	2.184,00	0,0
TOTAL	79.772.962,29	

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no Portal da Transparência

As descrições de cada um dos elementos de despesa citados, conforme Portaria Interministerial STN/SOF n. 16/2001, encontram-se no Anexo.

Apesar de os conceitos apresentados na Lei n. 4.320/1964 e no Decreto n. 93.872/1986 definirem que os gastos realizados por um fundo estão vinculados à realização de determinados objetivos ou serviços, o confronto entre os dados apresentados na Tabela

3 e os incisos do artigo 10 do decreto de regulamentação da Lei Rouanet evidenciam a ausência de respaldo normativo explícito que justifique a realização de gastos com serviços de consultoria e com obrigações tributárias utilizando-se recursos do FNC. Tais gastos totalizaram R\$ 7.443.694,34, o equivalente a 9,3% dos gastos executados pelo Fundo no período de 2012 a 2015.

3.2 A inexistência dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico

Os Ficart são outro mecanismo introduzido pela Lei Rouanet. Entretanto, conforme documento publicado pelo Ministério da Cultura, tais fundos de investimentos nunca se materializaram de fato:

O Programa estabeleceu os seguintes mecanismos de apoio: Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), Fundo Nacional da Cultura (FNC) e Incentivo Fiscal. O primeiro consiste na comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos, de cunho comercial, com participação dos investidores nos eventuais lucros, mas, até o momento, não foi implementado.

Segundo Gomes (2013, p. 9), os seguintes motivos justificariam a não implementação dos Ficart:

As políticas culturais, notadamente as de fomento, devem viabilizar a multiplicação de práticas criativas e democráticas, no sentido de que seja estimulado um mercado cultural no país, o que não ocorreu em relação aos Ficart. Os *aspectos fiscais*, a *estrutura de governança necessária* e a questão do *custo de oportunidade do capital* (parâmetro relevante para tomada de decisões no mundo dos negócios) *implicaram o fracasso do modelo*.

[...]

Acresça-se que a *disciplina da CVM* e a *estrutura de governança corporativa necessária à implementação dos Ficart* (decorrência lógica do modelo) implicam *custos consideráveis e retornos incertos*, o que é levado em conta pelo investidor no processo de gestão de riscos.

Inexistem benefícios fiscais efetivamente associados à aplicação de recursos nos Ficart. Há um dirigismo por omissão estatal que, em termos práticos, transfere o problema para o setor privado. Parte-se da premissa de que a cultura constitui investimento necessariamente lucrativo.

Ademais, como o acesso aos recursos do Pronac e aos insertos na Lei do Audiovisual não são excludentes, o investidor poderá recorrer à melhor forma de captação de fontes pela ótica da relação custo *versus* benefícios. *O que menos interessa é o setor incentivado, mas o payback associado ao projeto*.

Por esse conjunto de fatores associados, *não se tem notícia de pelo menos um FICART criado*. (grifo nosso)

Portanto, devido à inexistência de Ficart implementados ao longo dos 25 anos de existência da política pública, não é possível analisar o citado mecanismo.

3.3 O protagonismo dos incentivos a projetos culturais

O terceiro mecanismo introduzido pela Lei Rouanet foi o incentivo a projetos culturais por meio de renúncia fiscal ou apoio privado. Conforme exposto na seção anterior, os produtores culturais apresentam seus projetos ao MinC e, se aprovados, buscam captar incentivos financeiros junto a pessoas físicas ou jurídicas. A Tabela 4 apresenta os quantitativos e os valores financeiros de projetos apresentados ao Ministério pelos proponentes, de projetos aprovados de acordo com os critérios definidos pelo MinC e de projetos que efetivamente captaram recursos junto a contribuintes:

TABELA 4

Informações dos projetos culturais consolidados de 2012 a 2015

	Projetos apresentados (A)	Projetos aprovados (B)	B/A (%)	Projetos com captação (C)	C/A (%)
Quantitativo (unidades)	25.763	24.222	94,0	9.881	38,4
Valor (em R\$)	26.792.564.166,14	21.759.834.683,64	81,2	5.060.407.770,09	18,9

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

O Quadro 1 apresenta os vinte projetos que mais receberam incentivos financeiros no período analisado.

QUADRO 1

Projetos com maior volume de incentivos consolidados de 2012 a 2015

Nº	Ano	Nº Pronac	Nome do projeto	Incentivos recebidos (em R\$)	Quantidade de incentivadores
1	2012	1111923	Plano Anual de Atividades 2012 – Itaú Cultural	22.000.000,00	6
2	2012	128656	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira - Temporada 2013	21.132.513,00	185
3	2013	128313	Plano Anual de Atividades 2013 – Itaú Cultural	21.000.000,00	8
4	2012	1113323	Restauração e Revitalização do Complexo Arquitetônico do Palácio do Campo das Princesas	20.047.929,97	16

Continua ▶

Continuação ▶

Nº	Ano	Nº Pronac	Nome do projeto	Incentivos recebidos (em R\$)	Quantidade de incentivadores
5	2014	138627	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira – Temporada 2014	19.622.294,00	192
6	2014	139298	Plano Anual de Atividades 2014	17.900.000,00	6
7	2013	137748	31ª Bienal de São Paulo	17.843.930,65	22
8	2015	93803	Restauração e readequação do Palácio das Laranjeiras	17.164.375,00	14
9	2012	127628	Museu da Imagem e do Som	16.506.672,07	11
10	2015	1410807	Plano Anual 2015	16.212.261,70	46
11	2015	1410546	Fundação Orquestra Sinfônica Brasileira 2013 – Temporada 2015	15.786.643,00	120
12	2013	137419	Plano Anual de Atividades Osesp 2014	15.500.113,51	812
13	2014	138574	Plano Anual do Instituto Tomie Ohtake 2014	15.492.233,80	42
14	2014	1310874	Museu da Imagem e do Som – Implantação do Parque Tecnológico	15.451.906,00	5
15	2014	148984	Plano Anual de Atividades Osesp 2015	15.112.691,29	1055
16	2013	84481	Restauo do Casarão do Valongo – Santos	15.008.000,00	20
17	2012	119340	30ª Bienal de São Paulo	14.839.764,00	32
18	2015	1410875	Plano Anual de Atividades 2015 – Itaú Cultural	14.730.000,00	8
19	2012	126769	O Rei Leão	14.594.000,00	9
20	2015	1410816	Masp 2015 (Plano Anual)	14.569.644,00	31

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

Ademais, o Quadro 2 apresenta os vinte maiores incentivadores no mesmo período.

QUADRO 2

Maiores incentivadores consolidados de 2012 a 2015

Nº	CNPJ/CPF	Incentivador	Incentivos concedidos (em R\$)	Projetos financiados
1	33657248000189	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES	186.384.652,92	320
2	00000000000191	Banco do Brasil S.A.	163.489.956,72	511
3	33592510000154	Vale S.A.	131.307.188,77	125
4	33000167000101	Petróleo Brasileiro S. A. – Petrobras	103.973.696,17	438
5	17192451000170	Banco Itaucard S.A.	90.993.230,15	80
6	01027058000191	Cielo S.A.	78.397.894,42	97
7	51990695003586	Bradesco Vida e Previdência S.A.	71.997.618,00	57
8	07207996000150	Banco Bradesco Financiamentos S.A.	66.358.521,20	110
9	33131541000108	Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração	65.116.719,29	213
10	34028316000103	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)	57.627.870,90	253
11	33147315000115	Banco Berj S.A.	57.539.393,77	117
12	34274233000102	Petrobras Distribuidora S.A.	51.395.902,94	259
13	06981176000158	Cemig Distribuição S.A.	47.817.113,14	255
14	92661388000190	Itaú Vida e Previdência S.A.	43.695.145,00	70
15	02449992000164	Vivo S.A.	43.020.096,00	41
16	01425787000104	Redecard S.A.	42.207.800,00	44
17	00280273000722	Samsung Eletrônica da Amazônia Ltda.	41.224.049,80	34
18	49925225000148	Cia. Itauleasing de Arrecadamento Mercantil	39.839.070,48	33
19	00360305000104	Caixa Econômica Federal	34.292.102,67	59
20	00001180000207	Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras	33.926.088,71	112

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

A análise do Quadro 2 evidencia a predominância de instituições financeiras, empresas públicas e sociedades de economia mista entre os maiores incentivadores. É importante destacar que a presença de entidades controladas pelo poder público entre os principais incentivadores não significa que a atuação de seus dirigentes seja orientada à justiça social e ao fomento à cultura, visto que atuam no mercado privado com fins prioritariamente lucrativos.

3.3.1 A materialidade dos incentivos fiscais

Conforme demonstrado na Tabela 4, o montante de recursos captados por meio de incentivos fiscais a projetos culturais no período de 2012 a 2015 totalizou R\$ 5.060.407.770,09. A Tabela 5 demonstra a alta materialidade dos incentivos em comparação com o total de gastos executados pelo MinC, pelo FNC e pelas entidades vinculadas.

TABELA 5

Comparativo entre os incentivos fiscais e o total de gastos executados pelo MinC, pelo FNC e pelas entidades vinculadas de 2012 a 2015

(em R\$)

	2012	2013	2014	2015
Incentivos a projetos culturais (A)	1.277.144.304,65	1.261.709.817,10	1.334.879.068,83	1.186.674.579,50
MinC (B)	1.093.275.966,49	1.276.651.471,87	1.247.646.029,59	1.688.296.831,47
A/B (%)	116,8	98,8	107,0	70,3

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no Portal da Transparência e no sistema SalicNet

A análise do caso baiano confirma a materialidade dos incentivos fiscais ante o FNC, conforme Tabela 6.

TABELA 6

Comparativo entre o FNC e os incentivos fiscais referente à quantidade de projetos e valores investidos na Bahia de 2012 a 2015

	2012		2013		2014		2015	
	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$
FNC (A)	1	1.992.000,00	1	150.000,00	2	400.000,00	1	100.000,00
Incentivos (B)	60	12.878.225,85	54	12.126.782,25	59	18.301.498,70	61	18.861.089,34
A/B (%)	1,7	15,5	1,9	1,2	3,4	2,2	1,6	0,5

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

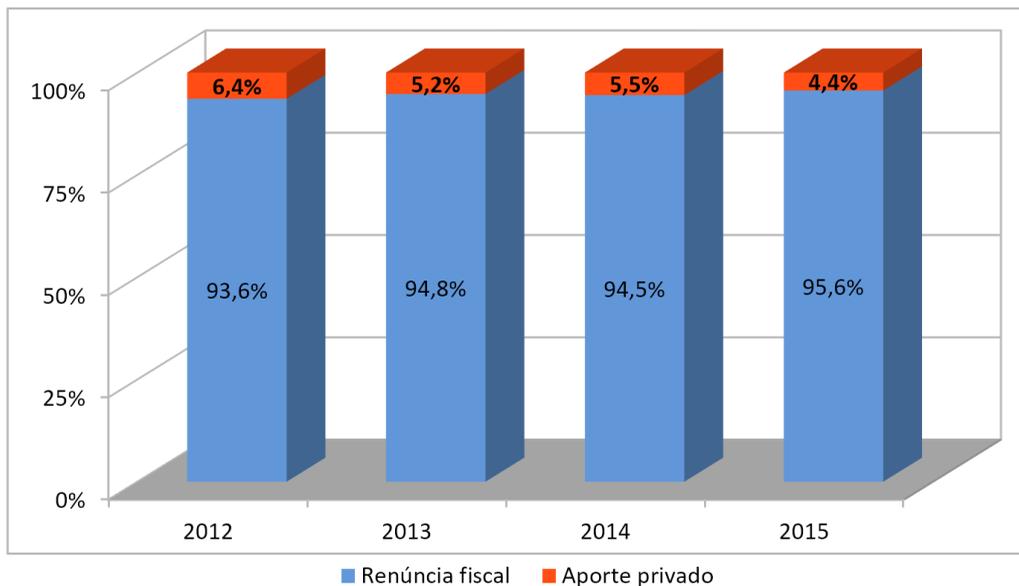
Portanto, evidencia-se que, no período em análise, o incentivo a projetos culturais foi o mecanismo da Lei Rouanet com maior materialidade financeira.

3.3.2 Os comparativos entre a renúncia fiscal e o aporte privado e entre os incentivos de pessoas jurídicas e de pessoas físicas

Um segundo aspecto que pôde ser observado é que, da totalidade do valor captado para projetos culturais, parte decorre de renúncia fiscal (quando o tributo que seria recolhido pelo Tesouro Nacional é direcionado pelo contribuinte a um determinado projeto) e parte decorre de apoio privado (quando o contribuinte transfere recursos de forma voluntária). O Gráfico 1 apresenta esses valores e evidencia a baixa participação dos apoios privados em comparação com o montante de renúncia fiscal no período analisado.

GRÁFICO 1

Valores de renúncia fiscal e aportes privados de 2012 a 2015



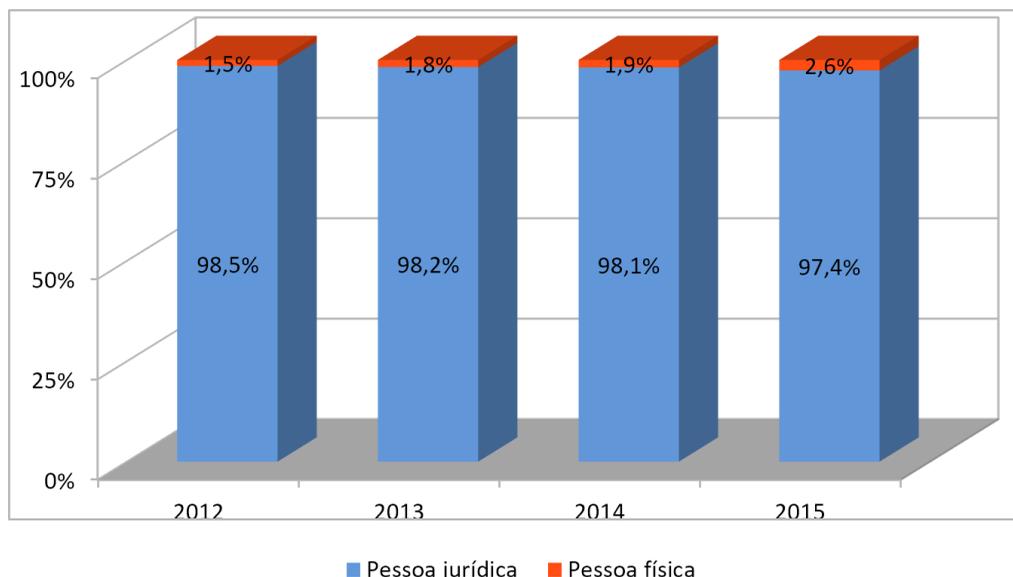
Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

É importante destacar que não foi possível analisar a proporção entre o volume de recursos destinados a título de doação ou de patrocínio devido à ausência de relatório do sistema SalicNet contendo essa informação.

Em paralelo, percebe-se a baixa participação dos incentivos originários de pessoas físicas em comparação com aqueles advindos de pessoas jurídicas. A análise dos projetos com captação de recursos corrobora essa informação:

GRÁFICO 2

Incentivos de pessoas físicas e jurídicas de 2012 a 2015



Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

Dessa forma, fica demonstrado que a maior parte dos recursos captados por meio do mecanismo de incentivos a projetos culturais é originária de renúncias fiscais provenientes de pessoas jurídicas. Portanto, evidencia-se que a decisão sobre a alocação do recurso público é tomada por agentes privados.

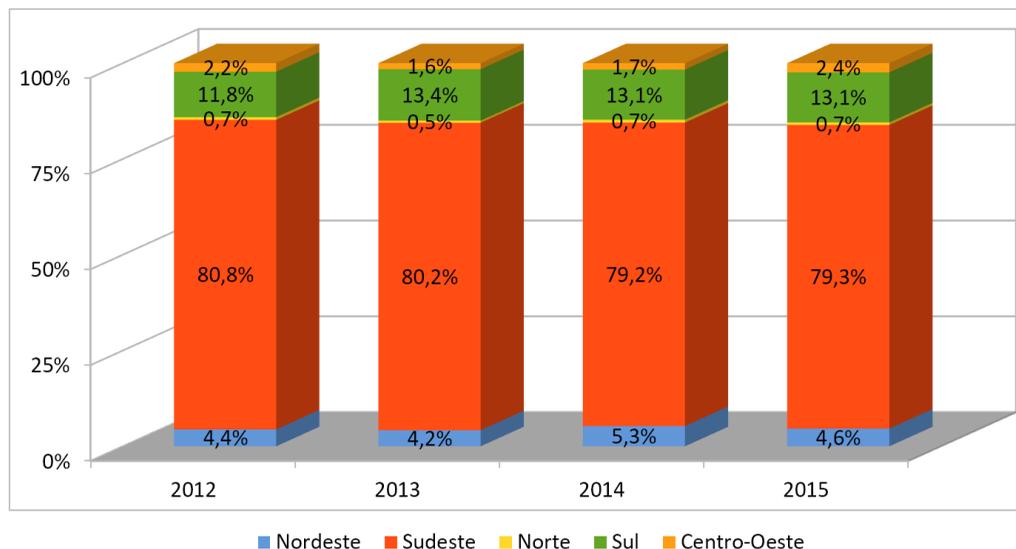
3.3.3 A distribuição regional na aplicação dos recursos captados

A análise da relação de projetos incentivados permite demonstrar como o recurso captado foi distribuído entre as cinco regiões do Brasil, conforme o Gráfico 3.

Ademais, a Lei Rouanet possibilita que o recurso captado junto a contribuinte localizado em um determinado estado da Federação seja investido em projeto cultural que será executado em outro estado. A junção dos dados relacionados à captação e à aplicação por ente federativo demonstra essa distribuição (Tabela 7).

GRÁFICO 3

Aplicação dos incentivos por região de 2012 a 2015



Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

TABELA 7

Comparativo entre os valores captados e aplicados nos entes federativos de 2012 a 2015

(em R\$)

Estado	Aplicação (A)	Captação (B)	Saldo (A – B)
Minas Gerais	509.717.602,61	362.972.700,21	146.744.902,40
Rio Grande do Sul	302.525.562,66	233.132.579,67	69.392.982,99
Rio de Janeiro	1.262.154.192,55	1.205.002.420,93	57.151.771,62
São Paulo	2.238.489.009,00	2.181.813.058,55	56.675.950,45
Pernambuco	72.632.987,01	47.844.303,43	24.788.683,58
Bahia	62.167.596,14	42.036.434,07	20.131.162,07
Rio Grande do Norte	25.452.621,66	9.513.344,34	15.939.277,32
Pará	17.686.389,54	9.437.840,71	8.248.548,83
Santa Catarina	145.860.459,74	138.014.490,56	7.845.969,18

Continua ▶

Continuação ▶

Estado	Aplicação (A)	Captação (B)	Saldo (A – B)
Maranhão	8.173.724,51	2.637.278,90	5.536.445,61
Espírito Santo	31.911.703,07	26.787.588,34	5.124.114,73
Goiás	20.211.591,74	16.713.466,48	3.498.125,26
Alagoas	2.241.400,00	95.080,96	2.146.319,04
Piauí	6.093.928,21	4.825.951,09	1.267.977,12
Rondônia	4.847.592,00	4.494.847,40	352.744,60
Tocantins	1.927.800,37	1.837.608,95	90.191,42
Roraima	114.500,00	52.305,01	62.194,99
Sergipe	2.961.111,00	2.983.072,80	-21.961,80
Paraíba	2.396.568,24	2.562.344,20	-165.775,96
Amapá	150.000,00	658.060,17	-508.060,17
Mato Grosso do Sul	6.171.729,46	8.731.564,21	-2.559.834,75
Mato Grosso	8.097.121,01	10.816.470,12	-2.719.349,11
Ceará	52.246.408,30	57.111.624,50	-4.865.216,20
Acre	428.306,28	7.258.116,01	-6.829.809,73
Amazonas	8.591.264,04	28.784.053,23	-20.192.789,19
Paraná	202.080.954,25	273.387.299,63	-71.306.345,38
Distrito Federal	65.075.646,69	380.903.865,61	-315.828.218,92
TOTAL	5.060.407.770,08	5.060.407.770,08	0,00

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

A análise da Tabela 7 evidencia que além de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul serem, nessa ordem, os quatro entes federativos que mais receberam incentivos a projetos culturais, são também os estados com maior saldo entre os valores captados e os valores aplicados. Portanto, é possível concluir que esse excedente foi financiado por recursos captados em outros entes.

TABELA 8

Quantidade de projetos e valor em reais dos incentivos na Bahia no período de 2012 a 2015

	2012		2013		2014		2015	
	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$	Nº	R\$
Outros municípios (A)	11	2.273.140,25	10	3.597.556,25	9	1.806.968,60	11	4.895.396,94
Salvador (B)	49	10.605.085,60	44	8.529.226,00	50	16.494.530,10	50	13.965.692,40
A/B (%)	22,4	21,4	22,7	42,2	18,0	11,0	22,0	35,1

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

A análise da Tabela 8 destaca que, no caso da Bahia, a concentração de recursos na capital do estado ocorre tanto no quantitativo de projetos como no volume financeiro aplicado.

4 DISCREPÂNCIAS ENTRE OS PRINCÍPIOS LEGAIS E A OPERACIONALIZAÇÃO DA LEI ROUANET: A AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Esta seção tem como objetivo evidenciar que os princípios norteadores da Lei Rouanet divergem dos resultados obtidos por meio de sua execução. De acordo com Saravia (2006, p. 34), “a avaliação, que consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas”.

4.1 O baixo volume e a concentração de recursos aplicados pelo Fundo Nacional da Cultura

Na seção anterior, ficou demonstrada a pouca relevância financeira do Fundo quando comparado ao total de gastos executados pelo MinC como um todo (equivalente a 1,5% no período analisado, conforme dados da Tabela 1) ou ao mecanismo de incentivo a projetos culturais (equivalente a 1,6% no período analisado, conforme dados apresentados nas Tabelas 1 e 5). O próprio Ministério, em texto publicado no seu *site*, reforça a pouca representatividade do FNC:

Ocorre que, em sua formatação e aplicação, ao longo de 25 anos, a Lei Rouanet privilegiou de maneira muito evidente o mecanismo de incentivo, a ponto de ter se tornado sinônimo de incentivo fiscal. O FNC não dispôs de prerrogativas que

garantissem sua potência e crescimento equilibrado, nem mesmo sua estabilidade, e ficou diminuído; os Ficart nunca saíram do papel.

A Plenária Nacional da III Conferência Nacional de Cultura, realizada em 2013, definiu vinte diretrizes prioritárias para o desenvolvimento da cultura no país. Uma das diretrizes priorizadas está relacionada justamente ao fortalecimento do Fundo:

Proposta 1.25: Fortalecer o Fundo Nacional da Cultura, como principal mecanismo de financiamento público da cultura, garantindo por meio de: a) garantia de paridade com os recursos de renúncia fiscal, b) efetivação do compartilhamento entre fundos públicos de cultura, c) criação de mecanismos internos ao FNC, que estabeleçam apoio financeiro para a produção, mediação e distribuição de produções artístico-culturais, ouvido o Conselho Nacional de Política Cultural.

A CGU – por meio do *Relatório de auditoria n. 201305605* sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva do MinC consolidando suas unidades e o FNC – confirma a baixa execução orçamentária do Fundo no exercício 2012:

Em análise ao percentual de execução dos créditos orçamentários destinados na Lei Orçamentária Anual ao Fundo Nacional de Cultura, restou evidenciada a sua *baixa utilização para o alcance dos objetivos das ações finalísticas do Ministério da Cultura*, causada pela ocorrência de *contingenciamentos no cronograma mensal de desembolso* do Poder Executivo para o exercício de 2012 ao longo do exercício de 2012.

Centrando a análise apenas na meta financeira estabelecida na LOA/2012, confrontando-se com os dados de execução do Siafi, constata-se que *a execução das principais ações finalísticas do FNC ficaram abaixo do previsto*. A Lei Orçamentária dotou R\$ 451.360.348,00 milhões em créditos orçamentários ao FNC para aplicação no Programa 2027 Cultura: Preservação, Promoção e Acesso. Desse montante, *somente 5,45% dos créditos foram executados* (CGU, 2013, p. 8). (grifo nosso)

O *Relatório de gestão do exercício 2015*, referente à Secretaria Executiva do MinC consolidando as informações sobre a gestão das unidades do Ministério e do FNC, destaca algumas informações relacionadas ao contexto operacional do Fundo:

Em razão de diversos fatores, inclusive de *restrições orçamentárias vivenciadas pelo Ministério da Cultura e suas unidades vinculadas*, foram identificados pontos críticos na gestão do FNC dos últimos anos. Dessa forma, o PTA [Plano de Trabalho Anual] do FNC para o exercício 2015 foi elaborado com a intenção de iniciar processos de melhoria da gestão do Fundo, especificamente em relação a fluxos, planejamento e organização. Dentre os aprimoramentos foram estabelecidas prioridades e linhas programáticas que propiciam que *a governança do FNC esteja mais próxima de suas finalidades, estabelecidas em Lei*.

O PTA do FNC para 2015 constitui 2 premissas para o FNC: *Distribuição regional equânime e visão interestadual*. Considerou ainda como prioridades os programas e ações que objetivassem:

- formação ou aperfeiçoamento profissional e artístico;
- preservação e promoção das manifestações tradicionais e do patrimônio cultural e histórico brasileiro;
- apoio à Produção Cultural de acordo com as demandas culturais existentes;
- *territorialização e irradiação cultural*;
- ações de fortalecimento do Sistema Nacional de Cultura (MinC, 2016, p. 180). (grifo nosso)

O estudo de caso da Bahia corroborou a imaterialidade do Fundo no período analisado em termos quantitativos e financeiros quando comparado ao mecanismo de incentivos a projetos culturais (respectivamente 2,1% e 4,2%, de acordo com os dados da Tabela 6). Ademais, a Tabela 2 evidencia a concentração de 94,3% dos recursos financeiros e 80,0% do quantitativo de projetos na capital do estado que, além de ser o município com maior potencial econômico, responde por apenas 19,1% da população do estado, segundo o Censo IBGE 2010.

Assim sendo, conclui-se que a situação exposta contraria de forma clara os artigos 1º e 4º da Lei Rouanet:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para facilitar, *a todos*, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais;

II - promover e estimular a *regionalização da produção cultural e artística brasileira*, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir *o conjunto das manifestações culturais* e seus respectivos criadores;

[...]

Art. 4º Fica ratificado o Fundo de Promoção Cultural, criado pela Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, que passará a denominar-se Fundo Nacional da Cultura (FNC), com o objetivo de captar e destinar recursos para projetos culturais compatíveis com as finalidades do Pronac e de:

I - *estimular a distribuição regional equitativa* dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

[...]

V - favorecer projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos socioculturais e a *priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios*. (grifo nosso)

Ademais, percebe-se o não atendimento ao decreto de regulamentação da Lei Rouanet:

Art. 2º Na execução do Pronac, serão apoiados programas, projetos e ações culturais destinados às seguintes finalidades:

I - valorizar a cultura nacional, *considerando suas várias matrizes e formas de expressão*;

II - estimular a *expressão cultural dos diferentes grupos e comunidades* que compõem a sociedade brasileira;

[...]

V - incentivar a *ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais*. (grifo nosso)

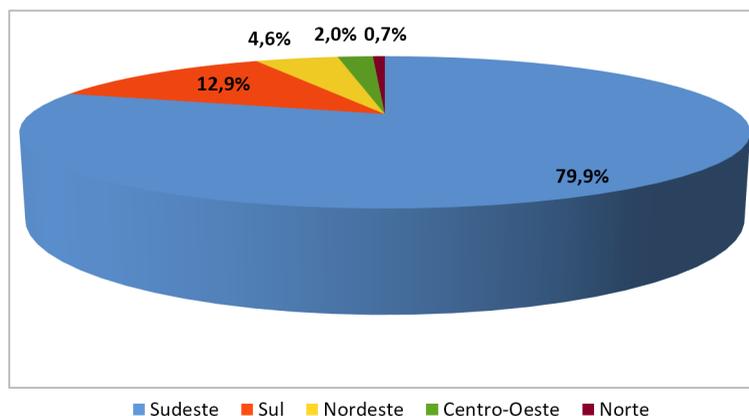
4.2 As discrepâncias dos incentivos a projetos culturais

4.2.1 A concentração dos recursos aplicados

Os dados apresentados na Tabela 7 destacam a má distribuição dos recursos entre as cinco regiões do país. O Gráfico 4 apresenta essa má distribuição de forma consolidada.

GRÁFICO 4

Aplicação dos incentivos por região de 2012 a 2015



Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

A Região Sudeste, que concentrou 79,9% dos recursos aplicados, possui 42,1% da população brasileira segundo dados do Censo IBGE 2010. O Nordeste, que representa 27,8% da população, recebeu apenas 4,6% do total de recursos.

As Tabelas 9 e 10 apresentam o detalhamento das quantidades de projetos e dos valores totais associados por estado.

TABELA 9

Quantitativo de projetos consolidados de 2012 a 2015 por estado

Estado	Projetos apresentados (A)	Projetos aprovados (B)	B/A (%)	Projetos captadores (C)	C/A (%)
São Paulo	8.416	7.889	93,7	3.115	37,0
Rio de Janeiro	5.318	5.024	94,5	1.801	33,9
Minas Gerais	3.233	3.044	94,2	1.256	38,8
Rio Grande do Sul	2.096	1.977	94,3	1.068	51,0
Paraná	1.709	1.597	93,4	814	47,6
Santa Catarina	1.274	1.201	94,3	668	52,4
Bahia	812	760	93,6	191	23,5
Ceará	484	470	97,1	188	38,8
Pernambuco	479	438	91,4	174	36,3
Distrito Federal	508	487	95,9	147	28,9
Goiás	359	341	95,0	95	26,5
Espírito Santo	213	192	90,1	79	37,1
Pará	141	132	93,6	40	28,4
Mato Grosso	120	111	92,5	39	32,5
Rio Grande do Norte	110	99	90,0	34	30,9
Amazonas	68	61	89,7	31	45,6
Piauí	62	60	96,8	27	43,5
Mato Grosso do Sul	76	70	92,1	24	31,6
Paraíba	77	72	93,5	21	27,3
Maranhão	81	73	90,1	20	24,7
Sergipe	37	37	100,0	14	37,8
Alagoas	26	24	92,3	10	38,5

Continua ►

Continuação ▶

Estado	Projetos apresentados (A)	Projetos aprovados (B)	B/A (%)	Projetos captadores (C)	C/A (%)
Tocantins	19	18	94,7	10	52,6
Rondônia	21	22	104,8	9	42,9
Acre	10	10	100,0	3	30,0
Amapá	13	12	92,3	2	15,4
Roraima	1	1	100,0	1	100,0
TOTAL	25.763	24.222	94,0	9.881	38,4

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

TABELA 10

Valor em reais de projetos consolidados de 2012 a 2015 por estado

Estado	Projetos apresentados (A)	Projetos aprovados (B)	B/A (%)	Projetos captadores (C)	C/A (%)
São Paulo	10.918.592.176,80	8.885.519.845,34	81,4	2.238.489.009,00	20,5
Rio de Janeiro	6.671.741.092,74	5.414.217.406,33	81,2	1.262.154.192,55	18,9
Minas Gerais	2.704.325.084,11	2.201.943.007,95	81,4	509.717.602,61	18,8
Rio Grande do Sul	1.336.683.309,20	1.111.891.249,03	83,2	302.525.562,66	22,6
Paraná	1.072.132.144,98	890.667.527,67	83,1	202.080.954,25	18,8
Santa Catarina	757.601.934,89	594.306.539,93	78,4	145.860.459,74	19,3
Pernambuco	605.098.888,04	430.099.366,04	71,1	72.632.987,01	12,0
Distrito Federal	518.862.978,87	429.934.015,84	82,9	65.075.646,69	12,5
Bahia	859.739.093,66	702.132.368,30	81,7	62.167.596,14	7,2
Ceará	268.050.006,07	243.179.400,47	90,7	52.246.408,30	19,5
Espírito Santo	169.914.093,87	128.218.150,15	75,5	31.911.703,07	18,8
Rio Grande do Norte	100.277.101,25	83.791.122,13	83,6	25.452.621,66	25,4
Goiás	252.951.145,67	205.486.143,39	81,2	20.211.591,74	8,0

Continua ▶

Continuação ►

Estado	Projetos apresentados (A)	Projetos aprovados (B)	B/A (%)	Projetos captadores (C)	C/A (%)
Pará	104.760.830,67	88.503.228,93	84,5	17.686.389,54	16,9
Amazonas	52.863.003,62	45.232.896,11	85,6	8.591.264,04	16,3
Maranhão	61.103.356,98	56.443.454,42	92,4	8.173.724,51	13,4
Mato Grosso	106.986.529,60	70.515.618,22	65,9	8.097.121,01	7,6
Mato Grosso do Sul	61.002.518,40	47.030.788,07	77,1	6.171.729,46	10,1
Piauí	35.533.955,39	27.550.328,92	77,5	6.093.928,21	17,1
Rondônia	16.016.044,25	14.082.238,93	87,9	4.847.592,00	30,3
Sergipe	27.351.614,39	24.876.470,22	91,0	2.961.111,00	10,8
Paraíba	56.687.451,46	37.782.834,12	66,7	2.396.568,24	4,2
Alagoas	14.036.519,91	10.750.458,66	76,6	2.241.400,00	16,0
Tocantins	4.671.566,13	3.969.683,73	85,0	1.927.800,37	41,3
Acre	3.951.503,80	4.056.564,75	102,7	428.306,28	10,8
Amapá	10.986.486,41	7.081.740,59	64,5	150.000,00	1,4
Roraima	643.735,00	572.235,40	88,9	114.500,00	17,8
TOTAL	26.792.564.166,14	21.759.834.683,64	81,2	5.060.407.770,09	18,9

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

Vale mencionar que os seis entes federativos com maior captação, tanto em termos quantitativos quanto financeiros, são justamente os estados com maior PIB de acordo com dados de 2013 do IBGE: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. A concentração seria consequência da alta quantidade e do alto valor financeiro associados aos projetos (apresentados, aprovados e com captação) dos estados da referida região, além da facilidade de acesso dos produtores culturais dessas regiões aos grandes incentivadores, que, em sua maioria, também estão localizados no Sudeste.

Além da análise regional, percebe-se também uma alta concentração de recursos por projeto com captação. A relação dos 9.881 projetos que captaram recursos por meio do mecanismo de incentivos de 2012 a 2015 demonstra que o valor médio de captação é de R\$ 512.135,19, variando de R\$ 1,00 a R\$ 22.000.000,00 por projeto. Entretanto,

percebe-se que apesar de os projetos com captação superior à média representarem apenas 21,8% do quantitativo total, tais produções captaram 74,0% do volume de recursos. Considerando como projetos de maior porte aqueles com captação superior à média e de menor porte aqueles com captação inferior à média, é como se, a cada R\$ 100,00 aplicados, um projeto de maior porte captasse R\$ 74,00 e outros quatro projetos de menor porte captassem R\$ 6,50 cada.

O *Relatório de gestão do exercício 2014*, referente à Secretaria Executiva do MinC consolidando as informações sobre a gestão das unidades do Ministério e do FNC, aborda questões relacionadas à concentração dos recursos:

Os dados apresentados demonstram claramente uma concentração altíssima da demanda espontânea por apoio a projetos na região Sudeste, especialmente nos estados de Rio de Janeiro e São Paulo. Isso se dá devido aos *diferentes níveis de oportunidade de acesso aos equipamentos de produção e fruição cultural que cada estado apresenta* (MinC, 2015, p. 133). (grifo nosso)

É importante destacar a baixa relação percentual entre projetos apresentados e aqueles que efetivamente captaram recursos na Bahia, seja em termos quantitativos (23,5%, superando apenas o Amapá) como em termos financeiros (7,2%, superando apenas Paraíba e Amapá). O estudo de caso apresentou similaridades com a análise por região do país, visto que a capital Salvador concentrou 82,5% do quantitativo de projetos e 79,8% dos recursos aplicados, conforme dados da Tabela 8.

Assim sendo, nota-se que a situação ilustrada vai claramente de encontro aos objetivos do Pronac dispostos na Lei Rouanet:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

[...]

II - promover e estimular a *regionalização da produção cultural e artística brasileira*, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais;

III - apoiar, valorizar e difundir o *conjunto das manifestações culturais* e seus respectivos criadores;

IV - proteger as expressões culturais dos grupos formadores da sociedade brasileira e responsáveis pelo *pluralismo da cultura nacional*. (grifo nosso)

4.2.2 O financiamento de projetos com alto potencial lucrativo

A análise da relação de projetos financiados pela Lei Rouanet de 2012 a 2015 evidencia o financiamento de grandes espetáculos com alto potencial lucrativo. A título de exemplo, consultas realizadas em 28/07/2016 a endereços eletrônicos evidenciaram os valores cobrados por alguns dos espetáculos financiados:

- Rock in Rio 2015: de R\$ 175,00 a R\$ 350,00;
- Musical Wicked 2015: de R\$ 50,00 a R\$ 280,00;
- Musical O Rei Leão 2013: de R\$ 50,00 a R\$ 280,00;
- Musical Cazuza, Pro Dia Nascer Feliz 2014: de R\$ 50,00 a R\$ 180,00;
- Musical Chacrinha 2014: de R\$ 50,00 a R\$ 180,00.

Tendo como referência o valor de R\$ 50,00 estabelecido no artigo 8º da Lei n. 12.761/2012 para o vale-cultura, benefício mensal concedido pelo empregador aos trabalhadores para compra de produtos ou serviços culturais, percebe-se que os valores praticados são pouco acessíveis à maioria da população brasileira.

O *Relatório de auditoria n. 201316985* da CGU, atinente à avaliação dos mecanismos de democratização de acesso aos produtos culturais beneficiados com aporte de recursos de renúncias de receitas da União, constata a existência de projetos que não promovem a democratização de acesso ao público:

[...] faz parte da democratização do acesso não somente a distribuição gratuita e pública, mas tornar os preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população. Entende-se, então, que *os preços dos produtos culturais decorrentes do Pronac não podem consistir como um fator de limitação de acesso à população em geral*, em última instância, *a beneficiária final de tais produtos*.

[...]

Na Instrução Normativa vigente [...] aduz-se que *não há mecanismos de controle para que os preços dos produtos culturais decorrentes do Pronac não consistam em um fator de limitação de acesso à população*, uma vez que determina a possibilidade de o custo unitário, de até 50% dos ingressos ou produtos culturais, situar-se na alçada decisória da proponente.

[...]

Em síntese, como *o proponente detém a prerrogativa de definir o preço de comercialização de até 50% dos produtos culturais*, restando para *a população de baixa renda e para a distribuição gratuita uma faixa de 30% dos produtos* e considerando que, em muitos casos, o projeto cultural é realizado integralmente com recursos de renúncia de receitas, *essa distribuição se revela desproporcional*.

[...]

É fundamental um regramento nesse sentido, já que, mesmo havendo a obediência a um valor coerente do ingresso, buscando a democratização do acesso, na faixa de ingressos comercializáveis, poderá representar parcela significativa de recursos sem destinação definida. Em uma situação hipotética, poderá ocorrer uma *arrecadação que até venha a superar o valor integral proposto do projeto*, sem que haja um tratamento adequado destes recursos em favor da valorização e estimulação da cultura nacional (CGU, 2014, p. 2, 4, 11, 17). (grifo nosso)

O TCU, por meio do Acórdão n. 191/2016, corroborou o raciocínio de que, mesmo não havendo ilegalidade no ato, projetos com forte potencial lucrativo não devem ser financiados com recursos públicos:

Trata-se, em última instância, de transferência de recursos públicos para *agentes que efetivamente não precisariam de tal apoio*, ou que *estão no extremo superior das faixas de concentração de renda*, sem que se garanta, em cada caso, como efetivamente serão atendidas as diretrizes do Plano Nacional de Cultura (art. 215, § 3º, da CF/88) e as finalidades do Pronac (art. 1º da Lei Rouanet).

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

[...]

9.2. *determinar* à Secretaria Executiva do Ministério da Cultura (SE/MinC) que, ao deliberar sobre proposta de concessão de incentivos a projetos culturais previstos no art. 2º, inciso III, da Lei n. 8.313/1991:

[...]

9.2.2. *abstenha-se de autorizar a captação de recursos a projetos que apresentem forte potencial lucrativo*, bem como *capacidade de atrair suficientes investimentos privados independentemente dos incentivos fiscais daquela Lei* (TCU, 2016, p. 15, 34). (grifo nosso)

Diante do exposto, conclui-se pela não observância ao artigo 1º da Lei Rouanet:

Art. 1º Fica instituído o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac), com a finalidade de captar e canalizar recursos para o setor de modo a:

I - contribuir para *facilitar, a todos, os meios para o livre acesso às fontes da cultura e o pleno exercício dos direitos culturais*;

II - *promover e estimular a regionalização da produção cultural e artística brasileira*, com valorização de recursos humanos e conteúdos locais.

Ademais, fica evidente a não observância aos artigos 2º e 27 do decreto de regulamentação da Lei Rouanet:

Art. 2º Na execução do Pronac, serão apoiados programas, projetos e ações culturais destinados às seguintes finalidades:

I - valorizar a cultura nacional, considerando *suas várias matrizes e formas de expressão*;

II - estimular a *expressão cultural dos diferentes grupos e comunidades que compõem a sociedade brasileira*;

[...]

V - incentivar a *ampliação do acesso da população à fruição e à produção dos bens culturais*;

[...]

VIII - apoiar as atividades culturais de *caráter inovador ou experimental*;

[...]

Art. 27. Dos programas, projetos e ações realizados com recursos incentivados, total ou parcialmente, deverá constar formas para a democratização do acesso aos bens e serviços resultantes, com vistas a:

I - tornar os *preços de comercialização de obras ou de ingressos mais acessíveis à população em geral*. (grifo nosso)

4.2.3 O viés publicitário na tomada de decisão

Anteriormente, foram apresentados dados que demonstram que o incentivo a projetos culturais é o mecanismo financeiramente mais relevante de financiamento à cultura do país. Ademais, comprovou-se também que a principal fonte desses recursos são os incentivos pagos por pessoas jurídicas oriundos de renúncias fiscais.

Apesar de o MinC ser responsável pela análise e pela validação dos projetos apresentados, as decisões sobre quais projetos serão financiados por um recurso que é majoritariamente público são tomadas pelos próprios contribuintes (pessoas jurídicas, em sua maior parte). Assim sendo, é razoável questionar em que proporção essas decisões são tomadas visando ao desenvolvimento cultural do país ou visando à publicidade e à propaganda geradas pela divulgação dos projetos apoiados. O ex-ministro da Cultura Juca Ferreira, em reunião realizada em 17/06/2015 com o senador Roberto Rocha, ponderou sobre essa situação: “Não é possível que os departamentos de *marketing* das grandes empresas decidam onde serão investidos os recursos para cultura”.

Apesar de a ausência de relatório do SalicNet que apresente a proporção entre doações e patrocínios impedir a realização de maiores análises sobre o assunto, os exemplos listados na Tabela 11 reforçam o viés publicitário de algumas tomadas de decisão:

TABELA 11

Exemplos de incentivos culturais com viés publicitário

Ano	Incentivador	Nº Pronac	Nome do projeto	Estado	Valor (em R\$)
2013	Petrobras Distribuidora S.A.	132774	Agora É Tempo – Programa Petrobras Distribuidora de Cultura	RJ	240.840,00
2014	Petrobras Distribuidora S.A.	132774	Agora É Tempo – Programa Petrobras Distribuidora de Cultura	RJ	26.760,00
TOTAL					267.600,00
2013	Itaú Vida e Previdência S.A.	128313	Plano Anual de Atividades 2013 – Itaú Cultural	SP	3.000.000,00
2013	Banco Itaú S.A.	128313	Plano Anual de Atividades 2013 – Itaú Cultural	SP	1.000.000,00

Continua ►

Continuação ▶

Ano	Incentivador	Nº Pronac	Nome do projeto	Estado	Valor (em R\$)
2013	Cia. Itauleasing de Arrecadamento Mercantil	128313	Plano Anual de Atividades 2013 – Itaú Cultural	SP	6.000.000,00
2013	Banco Itaucard S.A.	128313	Plano Anual de Atividades 2013 – Itaú Cultural	SP	4.000.000,00
TOTAL					14.000.000,00
2012	Petróleo Brasileiro S. A. – Petrobras	105742	Plano de Atividades Anuais da Orquestra Petrobras Sinfônica – ano 2011	RJ	1.030.000,00
2012	Petróleo Brasileiro S. A. – Petrobras	115078	Plano de Atividades Anuais da Orquestra Petrobras Sinfônica – ano 2012	RJ	10.300.000,00
TOTAL					11.330.000,00
2013	Santander Leasing S.A. Arrendamento Mercantil	128276	Santander Cultural – 2013 – Plano Anual de Atividades	RS	5.189.000,00
2012	Santander Leasing S.A. Arrendamento Mercantil	128276	Santander Cultural – 2013 – Plano Anual de Atividades	RS	562.587,40
2012	Santander Capitalização S.A.	128276	Santander Cultural – 2013 – Plano Anual de Atividades	RS	175.000,00
TOTAL					5.926.587,40

Fonte: elaboração do autor com dados coletados no sistema SalicNet

Vale mencionar que, apesar de o artigo 27 da Lei Rouanet proibir doações ou patrocínios a pessoa ou instituição vinculada ao contribuinte, o parágrafo 2º do referido artigo exclui os casos de instituições culturais sem fins lucrativos criadas pelo contribuinte desde que devidamente constituídas e em funcionamento.

Para Saddi (2010, p. 65), o mecanismo aumenta a possibilidade de os próprios produtores culturais elaborarem seus projetos norteados nos interesses dos incentivadores:

O que ocorreu, ao longo dos anos, foi que a maior parte das empresas acabou não precisando investir dinheiro privado nos projetos do Artigo 18, e os mecanismos de renúncia fiscal falharam na tentativa de gerar uma mentalidade da importância dos patrocínios culturais na comunicação das empresas. Os usos da Lei acabaram distorcidos, sendo que *alguns produtores têm inclusive moldado seus projetos para que fiquem mais interessantes ao patrocinador ou para que tenham maior apelo comercial.* (grifo nosso)

O Relatório de auditoria n. 201316985 da CGU questiona a possibilidade de decisões serem tomadas visando a outros interesses que não a cultura na medida em que projetos que receberam incentivos também geram valores consideráveis de receita:

Sem uma definição precisa sobre as destinações desse valor arrecadado, ocasiões que não se coadunam com as diretrizes do Programa estarão bem suscetíveis de ocorrer como, por exemplo, *o enfoque, pura e exclusivamente, mercadológico por parte do proponente*. A canalização de recursos para o setor, de modo à facilitação ao acesso às fontes de cultura, à promoção da produção cultural, ao apoio e difusão à produção de bens culturais, entre outros, *poderia ser relevada a segundo plano, priorizando o caráter comercial e lucrativo do projeto* (CGU, 2014, p. 17). (grifo nosso)

O Acórdão TCU n. 191/2016 apresenta entendimento similar em termos do caráter publicitário associado aos incentivos a projetos culturais:

A principal dessas supostas distorções consistiria no fato de que *a decisão quanto aos projetos que serão apoiados cabe aos incentivadores*, ou seja, a agentes privados, aos quais *interessa atender, preponderantemente, sua estratégia de marketing, e não às finalidades do Pronac*. A ocorrência seria agravada pelo fato de *apenas cerca de 10% dos incentivos, historicamente, terem sido bancados por recursos privados* (TCU, 2016, p. 15). (grifo nosso)

Por fim, Gomes (2013, p. 9) destaca que “o que a Lei Rouanet mais promoveu foi a transferência do poder decisório para o setor privado (organização corporativa da cultura) e, menos, o fomento de um mercado cultural no país”.

Casos de políticas públicas que não alcançam seus objetivos devido a deficiências em sua elaboração não são incomuns, conforme destacado por Wu (2014, p. 13):

As políticas públicas ocupam um lugar central no mundo dos gestores públicos, fornecendo-lhes potencialmente tanto a legitimidade quanto os recursos de que necessitam para executar suas tarefas em um alto nível de inteligência, sofisticação e competência. No entanto, *o processo de políticas públicas é*, em ocasiões, *repleto de irracionalidade, inconsistências e falta de coordenação*, que podem tornar-se grandes fontes de tensão e sofrimento para esses agentes. Em particular, se os gestores públicos não estiverem familiarizados com a natureza e o funcionamento do processo de políticas, eles podem não ser capazes de elaborar estratégias eficazes para influenciar sua direção e garantir que resulte em um conjunto integrado de resultados.

[...]

Por outro lado, as políticas nacionais (que podem ser adotadas para fins de sinalização política, por exemplo) às vezes *podem ser tão mal concebidas ao ponto de ser praticamente “construídas para fracassar”*, independentemente do esforço de implementação. (grifo nosso)

Dessa forma, diante do exposto nesta seção, percebe-se uma clara divergência entre os objetivos que a Lei Rouanet pretende alcançar e aquilo que a política pública, de fato, concretiza.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado tem como função atuar em situações de exceção que comprometam a justiça social e o bem-estar da população como um todo. Nesse sentido, utiliza políticas públicas com o objetivo de amenizar ou corrigir distorções em áreas que a iniciativa privada não teria interesse em atuar.

Este trabalho teve como objetivo analisar a Lei Rouanet sob a ótica de uma política pública. Inicialmente, apresentou-se a formulação da política por meio de um resumo da Lei e do seu decreto de regulamentação, destacando os mecanismos por ela criados (o FNC, os Ficart e os incentivos por meio de renúncia fiscal); em seguida, foi evidenciada sua fase de implementação de 2012 a 2015, demonstrando a pouca representatividade financeira do FNC, a inexistência dos Ficart e a alta materialidade da renúncia fiscal, com destaque a aspectos específicos do Estado da Bahia; por fim, avaliou-se a política por meio da comparação entre os resultados obtidos pelos mecanismos e os objetivos esperados, destacando que a alta concentração de recursos, o financiamento a grandes projetos com potencial lucrativo e o forte viés publicitário dos incentivadores divergem dos princípios que a norteiam.

Não foram avaliados aspectos relacionados a fraudes e a crimes cometidos na aprovação e na execução dos projetos culturais devido à ausência de dados disponíveis que permitam concluir sobre essas questões. A legalidade de determinados projetos está sendo questionada em duas frentes: uma Comissão Parlamentar de Inquérito protocolada em 25/05/2016 e a Operação Boca Livre deflagrada em 28/06/2016 pela Polícia Federal. Ademais, percebe-se uma maior atuação dos órgãos de controle interno e externo na realização de auditorias com escopo voltado para a Lei Rouanet.

O conteúdo apresentado neste trabalho demonstra que a Lei Rouanet é uma política pública pouco eficaz, na medida em que não atinge as metas e os objetivos que se propõe a alcançar: a democratização do acesso, a participação social no processo decisório, a regionalização da cultura, a priorização de projetos com menor potencial lucrativo e o pluralismo da cultura nacional. A atuação do Estado acaba por beneficiar principalmente as grandes empresas (favorecidas com a publicidade associada aos incentivos concedidos), os grandes produtores artísticos (que captam mais recursos devido à maior facilidade de acesso aos incentivadores) e a parcela da população com maior poder aquisitivo (que apresentam mais condições financeiras de acesso aos projetos financiados), excluindo aqueles que mais necessitariam ser beneficiados pela política pública: os produtores culturais de menor porte e a população com menor renda.

É preciso que as ações governamentais, quando executadas, levem o país a um cenário de maior justiça social e de desenvolvimento regional. Portanto, não se justifica a manutenção de uma política pública em que, após 25 anos de execução, as decisões sobre a alocação de recursos públicos sejam tomadas por agentes privados que optem por canalizar os incentivos culturais em poucos projetos de grande porte, situados nas localidades

economicamente mais desenvolvidas do país e inacessíveis ao público de menor poder aquisitivo, tendo como principal motivação o fortalecimento de suas marcas por meio da publicidade associada.

Portanto, para que a política pública seja capaz de alcançar os resultados a que se propõe, faz-se necessário a realização de ajustes no seu desenho. A revisão dos incisos do artigo 5º da Lei Rouanet, de modo que fossem definidos de forma mais específica a base de cálculo e os valores percentuais das receitas de constituição do FNC, implicaria o aumento da captação de recursos para o fortalecimento do Fundo. Ademais, é preciso definir critérios de rateio baseados em indicadores sociais, geográficos e econômicos a fim de garantir que os recursos captados pelo FNC sejam aplicados nas localidades mais necessitadas, beneficiando os produtores culturais com menos recursos e a parcela da população mais necessitada. Por fim, é necessário que os gestores responsáveis pelo Fundo implementem controles internos que assegurem a realização de gastos aderentes aos seus objetivos.

Com relação aos incentivos a projetos culturais, o governo federal deveria definir um tratamento tributário privilegiado às contribuições direcionadas ao FNC em comparação aos apoios diretos a projetos culturais, visando estimular mais aportes ao Fundo. Uma maior diferenciação no tratamento tributário entre as renúncias fiscais e os aportes privados poderia reduzir a desproporção atual e, conseqüentemente, o esforço governamental. Por fim, é extremamente necessário instruir a população em geral sobre a existência da política pública e orientá-la sobre como os mecanismos funcionam, de modo que se aumente a participação dos aportes de pessoas físicas.

O Projeto de Lei n. 6.722/2010, aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 11/11/2014 e encaminhado ao Senado Federal em 13/11/2014, promove a instituição de uma nova política pública de fomento à cultura: o Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura (Procultura). O texto atual, que ainda será debatido no Senado, propõe alterações que visam sanar as deficiências observadas em avaliações da Lei Rouanet, a exemplo de:

- fortalecer o FNC, transformando-o no principal mecanismo de fomento, incentivo e financiamento à cultura;
- regionalizar os recursos do FNC, destinando, no mínimo, 10% para cada região do país e o restante para outros fundos estaduais e municipais;
- aumentar a captação de recursos privados para financiamento de projetos;
- adequar a amplitude e os percentuais de incentivo fiscal;
- proporcionar o acesso igualitário ao investimento cultural;
- promover a descentralização setorial, social e regional dos beneficiados.

Assim, o debate do Procultura no Senado deve ser direcionado de modo que o texto aprovado seja coerente com as disposições constitucionais e apresente uma política pública realmente voltada para o fomento à cultura, contendo dispositivos que assegurem o alcance dos objetivos propostos e que verdadeiramente promovam impactos positivos para a população. Especialmente em momentos de escassez de recursos, a busca pela melhoria do gasto público é dever de todos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07/2016.
- _____. Lei n. 4.320 de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 08/2016.
- _____. Lei n. 8.313 de 23 de dezembro de 1991. Restabelece princípios da Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8313cons.htm>. Acesso em: 07/2016.
- _____. Lei n. 12.761 de 27 de dezembro de 2012. Institui o Programa de Cultura do Trabalhador; cria o vale-cultura; altera as Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, e n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12761.htm>. Acesso em: 19/08/2016.
- _____. Decreto n.93.872 de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm>. Acesso em: 08/2016.
- _____. Decreto n.5.761 de 27 de abril de 2006. Regulamenta a Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991, estabelece sistemática de execução do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5761.htm>. Acesso em: 07/2016.
- _____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de auditoria n. 201305605**. Resultados dos exames realizados sobre a prestação de contas anual apresentada pela Secretaria Executiva (SE/MinC), consolidando as unidades da sua estrutura e agregando o Fundo Nacional de CulturaI (FNC). Disponível em: <<http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201305605.pdf>>. Acesso em: 07/2016.
- _____. Controladoria-Geral da União. **Relatório de auditoria n. 201316985**. Resultados dos exames realizados sob atos e consequentes fatos de gestão no que atine à avaliação dos mecanismos de democratização de acesso aos produtos culturais beneficiados com aporte de recursos de renúncias de receitas da União. Disponível em: <[13Thttp://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6739_%20Rel%20201316985.pdf13T](http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/6739_%20Rel%20201316985.pdf13T)>. Acesso em: 07/2016.
- _____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: resultados gerais da amostra. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf>>. Acesso em: 08/2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto Interno Bruto dos municípios 2011**. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv67269.pdf>>. Acesso em: 08/2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contas regionais do Brasil 2010-2013**. Disponível em: <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94952.pdf>>. Acesso em: 08/2016.

_____. Ministério da Cultura. **Relatório de gestão do exercício de 2014**. Secretaria Executiva (SE/MinC), consolidando as informações sobre a gestão das unidades do Ministério e do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=53081859>>. Acesso em: 07/2016.

_____. Ministério da Cultura. **Relatório de gestão do exercício de 2015**. Secretaria Executiva (SE/MinC), consolidando as informações sobre a gestão das unidades do Ministério e do Fundo Nacional de Cultura (FNC). Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=55211911>>. Acesso em: 08/2016.

_____. Secretaria da Receita Federal do Brasil. **Gastos governamentais indiretos, de natureza tributária**. Estudos Tributários n. 12. 2003. Disponível em: <[13Thttp://www.receita.fazenda.gov.br/historico/esttributarios/Estatisticas/default.htm13T](http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/esttributarios/Estatisticas/default.htm13T)>.

_____. Tribunal de Contas da União. **Manual de auditoria operacional**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010. 71 p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058980.PDF>>. Acesso em: 07/2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 191/2016**. Representação do MP/TCU a respeito de irregularidades na concessão, pelo Ministério da Cultura, de benefício fiscal da Lei Rouanet ao evento Rock in Rio 2011. Análise das diligências. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31353137383630&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 07/2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Ana Paula de Oliveira. **A problemática dos Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart)**. II Encontro Internacional de Direitos Culturais, Fortaleza/CE, 2013. Disponível em: <<http://www.direitosculturais.com.br/download.php?id=59>>. Acesso em: 07/2016.

PELLEGRINI, J. A. **Gastos tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Conleg/Senado, 2014. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td159>>. Acesso em: 08/2016.

SACCONI, Luiz Antonio. **Grande Dicionário Sacconi da Língua Portuguesa**. São Paulo: Nova Geração, 2010.

SADDI, Liene Nunes. **Políticas públicas culturais, mediações e cidadania**: o caso da Lei Rouanet. Campinas: Unicamp, 2010. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=000782385>>. Acesso em: 07/2016.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Coletânea – v. 1. Brasília: Enap, 2006. 301 p. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1254/cppv1_0101_saravia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07/2016.

WU, Xun et al. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Tradução de Ricardo Avelar de Souza. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/documents/586010/604366/Guia+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+Gerenciando+Processos.pdf/afcf588e-d510-41eb-bfb7-049fcda6f549>>. Acesso em: 07/2016.

ANEXO

Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF n. 16/2001

ANEXO II – NATUREZA DA DESPESA

SEÇÃO II – DOS CONCEITOS E ESPECIFICAÇÕES

ITEM D – ELEMENTOS DE DESPESA

14 - Diárias – Civil:

Despesas orçamentárias com cobertura de alimentação, pousada e locomoção urbana, do servidor público estatutário ou celetista que se desloca de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o Município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.

30 - Material de Consumo:

Despesas orçamentárias com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis; material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha, e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; *pen-drive*; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não duradouro.

31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras:

Despesas orçamentárias com a aquisição de prêmios, condecorações, medalhas, troféus, bem como com o pagamento de prêmios em pecúnia, inclusive decorrentes de sorteios lotéricos.

33 - Passagens e Despesas com Locomoção:

Despesas orçamentárias, realizadas diretamente ou por meio de empresa contratada, com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviais ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, pedágios, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens, inclusive quando decorrentes de mudanças de domicílio no interesse da administração.

35 - Serviços de Consultoria:

Despesas orçamentárias decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.

36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física:

Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

39 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica:

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; *software*; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusivo a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

47 - Obrigações Tributárias e Contributivas:

Despesas orçamentárias decorrentes do pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas (Imposto de Renda, ICMS, IPVA, IPTU, Taxa de Limpeza Pública, Cofins, PIS/Pasep, etc.), exceto as incidentes sobre a folha de salários, classificadas como obrigações patronais, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações de que trata este elemento de despesa.

48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas:

Despesas orçamentárias com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explícita ou implicitamente em outros elementos de despesa, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar n. 101/2000.

51 - Obras e Instalações:

Despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central, etc.

52 - Equipamentos e Material Permanente:

Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes.

92 - Despesas de Exercícios Anteriores:

Despesas orçamentárias com o cumprimento do disposto no art. 37 da Lei n. 4.320/1964, que assim estabelece: “Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica”.

TEMA 1
Qualidade do Gasto Público

MENÇÃO HONROSA
Oliveira Alves Pereira Filho



**Vincular recursos orçamentários é racional?
Uma avaliação de impacto do Fundo
Constitucional do Distrito Federal com
diferenças-em-diferenças e controle sintético**

Resumo



O Brasil é um dos países que mais utiliza a prática de vincular constitucional ou legalmente recursos orçamentários a programas/atividades específicas. Existe alguma controvérsia teórica e empírica se um maior grau de rigidez orçamentária possui de fato o potencial de beneficiar setores naturalmente pouco atrativos para o corpo político (ex.: educação fundamental e saneamento básico) ou se essa prática acaba por ser apenas um mecanismo que beneficia grupos de interesse que conseguem impor sua vontade por meio de legislações garantidoras de recursos, favorecendo perdas globais de eficiência. Nesse contexto, esta monografia propõe uma investigação positiva para os impactos decorrentes do fenômeno da vinculação de recursos orçamentários a programas governamentais da área de segurança pública. Investigou-se nesta monografia a efetividade da decisão da União em vincular legalmente recursos ao setor de segurança pública da capital federal por meio do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) em dezembro de 2002. O estudo se legitima na medida em que busca contribuir com o debate sobre um tema que tem sido recorrente nas discussões fiscais recentes, em especial pela sua capacidade de limitar as ações de gestão propostas como saneadoras para a crise econômica vigente. Além disso, verificou-se que existem ainda poucas contribuições que mensurem empiricamente o impacto econômico dessas estratégias vinculatórias. Por fim, a expansão do modelo de rigidez orçamentária do FCDF ao restante da Federação tem sido politicamente cogitada como uma das providências nacionais de longo prazo para se mitigar os índices de criminalidade vigentes nos estados. As estratégias de identificação para a delimitação dos fatores causais consistem na aplicação dos métodos de diferenças-em-diferenças (DID) e de controle sintético (CS) a um painel anual de dados que compreende o período de 1995-2011. As variáveis de resultado foram as taxas de homicídios por 100 mil habitantes, como *proxy* para os crimes contra a pessoa, e as taxas de roubos e furtos de veículos por 100 mil emplacamentos como medida dos delitos contra o patrimônio. Os resultados obtidos sugerem que a criação e a manutenção do FCDF não lograram impacto significativo sobre as variáveis de resultado, isto é, não foram exitosas em melhorar os indicadores de criminalidade do ente beneficiado, configurando-se na prática em apenas mais um mecanismo de fortalecimento da burocracia distrital, principal beneficiária dos recursos crescentemente vinculados ao setor de segurança pública. Dito em outras palavras, vincular recursos no contexto analisado parece ter sido uma decisão economicamente pouco racional e contraproducente. A estratégia de disseminar iniciativas desse tipo para o restante da Federação deve, portanto, ser analisada com muita cautela.

Palavras-chave: Rigidez orçamentária. Avaliação de impacto. Segurança pública.

Sumário



1 INTRODUÇÃO.....	167
2 ASPECTOS OPERACIONAIS DO FCDF	170
2.1 O Entorno de Brasília e a segurança pública da capital.....	174
3 METODOLOGIA.....	177
3.1 Diferenças-em-diferenças (DID).....	178
3.2 Controle sintético (CS).....	179
4 BASES DE DADOS	180
5 RESULTADOS.....	183
5.1 Diferenças-em-diferenças (DID).....	184
5.2 Controle sintético (CS).....	186
5.3 Testes de placebo e falsificações.....	190
5.4 Considerações qualitativas	192
6 CONCLUSÕES	196
REFERÊNCIAS	199
APÊNDICES.....	203

Lista de gráficos



GRÁFICO 1. Despesas <i>per capita</i> com segurança pública, exceto inativos (R\$ constantes de 2011 – IPCA Médio).....	173
GRÁFICO 2. Estimativas por controle sintético do impacto da existência do FCDF	188
GRÁFICO 3. Distância entre os indicadores de criminalidade do DF e do DF sintético.....	189
GRÁFICO 4. DIFerenças nas taxas de homicídio no DF e nos placebos dos 26 estados	191
GRÁFICO 5. Diferenças nas taxas de roubo e furto de veículos no DF e nos placebos dos 26 estados	192
GRÁFICO 6. Despesas distritais com segurança pública em R\$ milhões (preços constantes de 2014 – IPCA) e percentual alocado em despesas com pessoal.....	195
GRÁFICO 7. Estimativas por controle sintético do impacto dos programas de gestão em São Paulo (2000)	205
GRÁFICO 8. Estimativas por controle sintético do impacto dos programas de gestão em São Paulo (2001)	206
GRÁFICO 9. Estimativas por controle sintético do impacto do Programa Pacto pela Vida em Pernambuco (2007)	209
GRÁFICO 10. Estimativas por controle sintético do Impacto do Programa Pacto pela Vida em Pernambuco (2008)	210

Lista de tabelas



TABELA 1. Recursos federais transferidos ao DF (art. 21, inc. XIV da CF 1988) por setor beneficiado (empenhos liquidados constantes de 2011 – IPCA Médio)	172
TABELA 2. Taxas de homicídio por 100 mil habitantes do DF (por Regiões Administrativas) e das cidades do Entorno (GO e MG)	175
TABELA 3. Ocorrências registradas no DF em que constam envolvidos do Entorno (jan. 2005 a 31.08.2007).....	176
TABELA 4. Estatísticas descritivas (1995-2011).....	182
TABELA 5. Estimativas DID do impacto da existência do FCDF (1995-2011).....	185
TABELA 6. Médias pré-tratamento (antes de 2003) dos preditores do controle sintético.....	187
TABELA 7. Estimativas DID do impacto dos programas de gestão em SP a partir dos anos de 2000 e 2001	203
TABELA 8. Médias pré-tratamento (antes de 2000) dos preditores do controle sintético para São Paulo.....	203
TABELA 9. Médias pré-tratamento (antes de 2001) dos preditores do controle sintético para São Paulo.....	204
TABELA 10. Estimativas DID do impacto do Programa Pacto Pela Vida em Pernambuco a partir dos anos de 2007 e 2008	207
TABELA 11. Médias pré-tratamento (antes de 2007) dos preditores do controle sintético para Pernambuco	207
TABELA 12. Médias pré-tratamento (antes de 2008) dos preditores do controle sintético para Pernambuco	208

1 INTRODUÇÃO

Não é exagero afirmar que para se viabilizar qualquer política pública há de se consigná-la no orçamento correspondente. Em termos de economia política, nos sistemas econômicos modernos e democráticos o papel desempenhado pelo orçamento público é central, pois é mediante esse instrumento que determinada sociedade expõe suas escolhas sociais em face das dificuldades (ou impossibilidades) de se determinar objetivamente uma aproximação aceita daquela função de bem-estar social defendida pelos teóricos do *welfare economics* (PETREI, 1998). O orçamento público é tido então como a melhor opção, advinda do processo decisório aceito pela sociedade para “impor” as diversas decisões sociais.

Há, portanto, um número contínuo de interações entre os diversos agentes políticos e grupos da sociedade em busca de novos ajustes na repartição desses recursos orçamentários. Em face do caráter escasso das fontes tributárias, logrará êxito o grupo que conseguir obter e manter pelo maior tempo possível suas dotações, e é exatamente nesse ponto da dinâmica que se insere o mecanismo da rigidez orçamentária.¹

A racionalidade econômica por trás das escolhas em prol de um maior engessamento orçamentário remete a um debate que nem de longe é consensual. Há tanto críticos quanto defensores do processo de rigidez orçamentária. Alier e Clements (2007) sintetizam bem essas posições antagônicas. De acordo com os autores, para aqueles que nutrem posições contrárias a essa prática, os principais argumentos, em resumo, são:

- limitações impostas às realocações do gasto público em resposta a choques externos e/ou contrações cíclicas (sobreprovisão em alguns setores e escassez em outros);
- viés em favor de um maior nível de gastos públicos (afeta-se negativamente a qualidade de um possível ajustamento e o nível de eficiência do ente);
- viés em favor de uma maior taxação (não há como se taxar menos com despesas já “contratadas”); e
- introdução de distorções no sistema tributário (preferência por determinados tributos).

Em contrapartida, a literatura oriunda da *Public Choice*² incumbe-se de proporcionar argumentos em defesa da prática vinculatória. Os principais pontos levantados pelos autores podem ser resumidos em:

- mitiga problemas de agência quando da provisão de bens públicos (carona, incremento da *accountability* pelos contribuintes, etc.);

1 Nesta monografia entender-se-á o fenômeno da rigidez orçamentária como decorrente de dois fatores principais, conforme sugerido por Silva (2003, p. 4): 1) maiores vinculações de receitas; e 2) aumento das despesas obrigatórias.

2 Essa discussão encontra-se bem sintetizada em Buchanan (1963), Goetz (1968), Athanassakos (1990) e em Bös (2000).

- aumenta a coordenação no federalismo, reduzindo externalidades (ex.: mínimo em algumas despesas, como saúde e educação);
- facilita a aprovação de novos tipos de tributação;
- combate o problema de *common pool* e limita a ação de grupos organizados; e
- em ambientes com grande polarização ou com incertezas no processo político ou macroeconômico acaba por favorecer “freios” estratégicos nos eleitos.

No Brasil, as estimativas dão conta de que o nível de rigidez na administração dos recursos públicos seja da ordem de pouco mais de 90% do orçamento anual (PARA..., 2015), uma cifra que pode ser considerada elevada perante as comparações internacionais. Não obstante esse fator de representatividade, poucos foram os estudos que se dedicaram a mensurar quantitativamente os impactos decorrentes das diversas decisões vinculatórias, tendo chegado ao nosso conhecimento apenas a contribuição de Mendes (2002), que, entre outros resultados, estabelece uma relação positiva entre a decisão de se vincular recursos para a educação básica por meio da criação do Fundef e a melhora nos indicadores educacionais avaliados.

Visando a contribuir com esse debate, esta monografia dedica-se a mensurar quantitativamente os impactos decorrentes da assunção pela União de uma rigidez orçamentária destinada à área de segurança pública do Distrito Federal (DF). A iniciativa em questão, denominada Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), foi regulamentada pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, com o intuito de prover, entre outros, despesas de natureza rígida (que não podem ser contingenciadas ou nominalmente reduzidas) ao setor de segurança pública do DF, propiciando a esse ente recursos financeiros (e, conseqüentemente, de pessoal) substancialmente superiores àqueles disponíveis aos demais membros do pacto federativo brasileiro.³

O objetivo deste artigo é, portanto, verificar se a implementação dessa política pública, relativamente pouco conhecida e por isso mesmo objeto de escassos debates, foi de fato efetiva, isto é, será que a assunção pela União de uma despesa legalmente vinculada, garantindo recursos crescentes ao DF, trouxe ganhos nos indicadores do principal setor beneficiado pelo Fundo (segurança pública)?⁴

O enfoque proposto legitima-se na medida em que, por ser um benefício em favor de apenas um ente, tal estratégia pode ser vista do ponto de vista empírico como uma antecipação de uma dada política pública que no seu desenrolar pode vir a ser estendida para outros entes da Federação. De fato, existem muitas pressões políticas para que o

3 Cabe ressaltar que mesmo antes de 2002 a segurança pública do DF já era mantida pela União, mas por meio de transferências discricionárias (que podiam ser contingenciadas ou até mesmo reduzidas).

4 Os demais setores beneficiados, saúde e educação, não foram abordados neste artigo, mas seguem como temas viáveis para novas pesquisas sobre o FCDF.

governo federal crie mecanismos semelhantes para o restante dos estados, sempre sob o argumento de que com volumes superiores de recursos à disposição essas UFs poderão finalmente apresentar melhores resultados em suas atividades de segurança pública.⁵

As estratégias de identificação escolhidas, derivadas da literatura de avaliação de impacto em programas, envolvem o cotejamento dos resultados de segurança pública do DF, único ente tratado, com os demais entes federados, que servem então como grupo de controle.⁶ Tal abordagem é necessária para se determinar uma relação de fato causal entre o tratamento (FCDF) e os resultados estipulados, haja vista a possível existência de um viés de autosseleção no fenômeno (a designação do DF ao tratamento não foi aleatória, ele inclusive pode ter se esforçado para que o Fundo fosse aprovado em seu favor). Outra ameaça à validade interna do estudo, potencialmente presente em estudos sobre criminalidade, é a endogeneidade por simultaneidade, tratada com a utilização de variáveis explicativas com uma ou mais defasagens.

Sempre tomando o ano de 2003 como base para a implementação do programa, o primeiro método de mensuração utilizado foi o de diferenças-em-diferenças (DID) (MEYER, 1995; DUFLO; GLENNERSTER; KREMER., 2006). Com base em seus resultados, foram selecionadas as variáveis explicativas que subsidiaram as estimações pela técnica de controle sintético (CS) (ABADIE; GARDEAZABAL, 2003; ABADIE; DIAMOND; HAINMUELLER, 2010; ABADIE; DIAMOND; HAINMUELLER, 2015), método que permite a construção de uma trajetória artificial para cada uma das variáveis de resultado sugeridas em um contexto hipotético em que não existisse o FCDF em favor do Distrito Federal.⁷ Além disso, segundo os estudos citados, a metodologia de CS adapta-se melhor que o DID a condições em que existe apenas uma unidade tratada e muitos pares para o grupo de controle, exatamente o caso em questão.

Também são realizados testes de placebo e de falsificação em ambas as estratégias. Como parte das considerações qualitativas, a mesma abordagem é aplicada a dois estados que também passaram por mudanças significativas no seu setor de segurança pública recentemente (São Paulo e Pernambuco), mas tiveram como foco não apenas a expansão dos recursos financeiros, e sim a inclusão de melhorias de gestão.

5 Essas demandas políticas estão consubstanciadas na Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 300, que, entre outros assuntos, prevê a criação, com recursos federais, de um piso salarial mínimo para policiais militares e civis dos demais 26 estados da Federação nos mesmos patamares daqueles já concedidos pela União aos policiais do DF. O custo fiscal exato de tal empreitada é incerto, dada a escassez de informações detalhadas sobre as respectivas folhas salariais, contudo foi estimado pelo governo federal no ano de 2011 em cerca de R\$ 50,0 bilhões (LUIZ, 2011). Em termos orçamentários, isso equivale a, por exemplo, mais de três programas Bolsa Família daquele mesmo ano.

6 Taxas de homicídios por 100 mil habitantes e taxas de roubos e furtos de veículos por 100 mil veículos emplacados. A base de dados completa compreende um painel não balanceado que vai do ano de 1995 a 2011.

7 Em outras palavras, constrói-se para a unidade tratada a trajetória da variável de interesse na ausência do tratamento. Isso é feito com base em covariadas correlacionadas com a variável de resultado, mas de unidades que não receberam o tratamento. Como essa trajetória sintética é construída com base em informações das unidades não tratadas, não estará sujeita aos efeitos do tratamento e, portanto, configura-se num contrafactual robusto.

Este estudo está dividido por seções e subseções, quando necessário. Na próxima seção delineiam-se as especificidades da capital federal e também a gênese do FCDF. O foco da seção 3 está em apresentar as metodologias utilizadas para se estimar o impacto causal da criação do FCDF (DID e CS), ao passo que na seção 4 se descrevem as especificidades da base de dados. Logo após (seção 5) há a apresentação e o debate dos resultados obtidos. Ao final, a seção 6 consolida os principais achados desta pesquisa.

2 ASPECTOS OPERACIONAIS DO FCDF

O Distrito Federal é um ente subnacional com características e competências diferenciadas no âmbito do federalismo fiscal brasileiro, não sendo exatamente um estado federado, assim como também não é um município. Enquanto os demais estados possuem suas respectivas competências tributárias e subdividem-se em municípios, os quais também contam com competências tributárias privativas, ao DF é vedada tal prerrogativa, porém lhe é permitido, de acordo com o art. 32, § 1º da Constituição Federal de 1988, arrecadar cumulativamente os tributos concernentes a estados e municípios, bem como receber a totalidade das transferências intergovernamentais destinadas a esses entes.⁸

O Distrito Federal atual nasce com a criação da capital federal na Região Centro-Oeste em 1960 e permanece até 1988 como uma organização administrativa sem autonomia política, gerida e mantida pelo governo federal. A promulgação da Constituição Federal de 1988 endossou, em seus arts. 18 e 32, a autonomia política do DF, elevando-o à categoria de membro *sui generis* da Federação e garantindo para 1990 a realização de eleição direta para escolha de deputados federais, senadores, governador e 24 deputados distritais, estes incumbidos de elaborar a primeira Lei Orgânica do Distrito Federal (promulgada em 1993).

Contudo, mesmo após obter a desejada autonomia política, restou o entendimento de que a União deveria continuar a “ressarcir” o DF por este ser uma cidade administrativa destinada a abrigar fisicamente a capital e por estar sujeito a todos os encargos daí advindos (representações diplomáticas, manifestações, etc.), os quais supostamente encerrariam uma baixa capacidade arrecadatória.

Seguindo esse entendimento, a redação original da Constituição Federal determinou, em seu art. 21, inciso XIV, que é de competência da União organizar e manter a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal e dos territórios. Posteriormente, tal dispositivo legal sofreu alterações em sua redação (por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998), passando a vigorar da seguinte maneira:

8 Além disso, o DF também conta com outros benefícios de exceção, visto que à União cabe a organização e a plena manutenção das instituições distritais representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, das Polícias Civil, Militar e do Corpo de Bombeiros, e ainda a prestação de assistência financeira (custeio em parte) para os serviços locais de saúde e educação (art. 21, incisos XIII e XIV da CF 1988).

Art. 21. Compete à União:

[...]

XIV - organizar e manter a Polícia Civil, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos [saúde e educação], por meio de fundo próprio.

Em complemento, a referida emenda constitucional garantiu a não interrupção dos repasses federais ao DF durante a mudança de regimes de transferências: “Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal”.

Esse fundo próprio foi regulamentado pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, que criou o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF). Até então a União repassava recursos para o Distrito Federal em valores definidos ano a ano e em termos estritamente políticos e conjunturais (não existia fixação legal de valores a serem transferidos). A partir dessa lei, a União foi obrigada a transferir anualmente ao Governo do Distrito Federal (GDF) montantes financeiros calculados a partir de uma base fixa e com atualização monetária rigidamente preestabelecida, ao contrário do que ocorria até 2002.⁹

Segundo essa legislação, as transferências ao FCDF tomarão como base o valor de R\$ 2,9 bilhões (base para 2003), o qual receberá sua atualização pela razão entre a RCL realizada no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior ao repasse do aporte anual de recursos e no período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior ao período anteriormente referido, como exposto a seguir.

$$\text{Reajuste FCDF Ano X} = \frac{\text{RCL acumulada julho X-2 a junho X-1}}{\text{RCL acumulada julho X-3 a junho X-2}}$$

Na prática, essa garantia de rigidez orçamentária proporcionou recursos crescentes aos setores beneficiados pelo Fundo, em especial à segurança pública, que após 2003 representou, em média, pouco mais de 50% dessas dotações. De acordo com o exposto na Tabela 1, pode ser vislumbrado que a União transferiu ao DF, de 1995 a 2011, um total de aproximadamente R\$ 101,5 bilhões (em reais constantes de 2011) para os setores referenciados no inciso XIV do art. 21 da CF 1988 (inativos, inclusive). Antes da vigência do FCDF (1995-2002), os recursos, em termos reais, transferidos ao setor de segurança pública foram, em média, de R\$ 1,9 bilhão ao ano, e após sua implantação passaram, em média, para R\$ 3,6 bilhões. Esse gasto foi direcionado primordialmente para despesas com pessoal (em média, 94,0%), tendo repercutido também em outras despesas correntes (4,6%) e apenas residualmente em investimentos (1,4%).

⁹ Do ponto de vista do GDF, o ato legal significou o fim da incerteza com relação aos montantes a serem recebidos para sua manutenção, protegendo a execução das ações orçamentárias do Fundo de qualquer mudança de rumo na política fiscal do governo federal, incluindo possíveis contingenciamentos, frustrações na arrecadação tributária ou até mesmo o desfazimento de compromissos e alianças políticas. Para a União, entretanto, houve aprofundamento do problema da rigidez orçamentária.

Mantendo o foco apenas nos gastos com segurança pública, nota-se, por meio do Gráfico 1, que essa tendência de incremento também se refletiu nos valores *per capita* dessas despesas (exclusive inativos). Entre os anos de 1995 e 2002 foram alocados pelo DF (em valores reais de 2011), em média, R\$ 785,25 por habitante, enquanto de 2003 a 2011 esse montante médio se elevou para R\$ 1.132,82.

TABELA 1

Recursos federais transferidos ao DF (art. 21, inc. XIV da CF 1988) por setor beneficiado (empenhos liquidados constantes de 2011 – IPCA Médio)

Exercício	Segurança Pública		Educação		Saúde		Outros		TOTAL
	R\$ Milhões	%	R\$ Milhões	%	R\$ Milhões	%	R\$ Milhões	%	
1995	1.483,2	32,7	1.832,9	40,4	1.221,3	26,9	-	-	4.537,4
1996	1.711,5	40,0	1.524,0	35,7	907,9	21,2	130,7	3,1	4.274,1
1997	1.643,3	36,3	1.593,9	35,2	1.141,6	25,2	146,7	3,2	4.525,6
1998	1.760,3	40,0	1.522,8	34,6	1.078,0	24,5	36,2	0,8	4.397,4
1999	1.852,0	41,4	1.471,0	32,9	1.045,1	23,4	107,6	2,4	4.475,7
2000	2.137,6	44,3	1.539,7	31,9	1.072,9	22,2	74,1	1,5	4.824,2
2001	2.188,3	44,5	1.553,9	31,6	1.092,9	22,2	79,8	1,6	4.914,9
2002	2.548,9	48,7	1.500,4	28,7	1.179,7	22,6	-	-	5.229,0
2003	2.597,2	50,7	1.460,6	28,5	1.067,6	20,8	-	-	5.125,4
2004	2.732,1	48,0	1.858,8	32,6	1.105,1	19,4	-	-	5.696,0
2005	2.870,8	48,1	1.977,7	33,2	1.113,8	18,7	-	-	5.962,3
2006	3.272,9	48,4	2.256,6	33,4	1.235,9	18,3	-	-	6.765,4
2007	3.681,7	49,0	2.473,8	32,9	1.362,1	18,1	-	-	7.517,6
2008	4.152,1	53,6	1.844,7	23,8	1.751,5	22,6	-	-	7.748,2
2009	4.403,0	51,7	2.115,1	24,8	1.998,4	23,5	-	-	8.516,4
2010	4.371,0	53,3	1.706,3	20,8	2.118,1	25,8	-	-	8.195,4
2011	4.672,6	53,4	1.786,8	20,4	2.286,5	26,1	-	-	8.745,9
TOTAL	48.078,4	47,4	30.019,0	29,6	22.778,4	22,5	575,1	0,6	101.450,9

Fonte: elaboração do auto com base nos dados da STN

A distância em relação ao que é despendido pelos demais estados da Federação é considerável tanto antes quanto depois da criação do FCDF, remetendo esse desnível às próprias características de criação e de financiamento a que este ente está sujeito no âmbito do federalismo fiscal brasileiro. O DF também é o ente que possui os maiores efetivos policiais por 100 mil habitantes e também é quem paga os maiores salários da Nação aos seus servidores, comportamento destoante que só é possível por conta das transferências federais a que legalmente está sujeito.

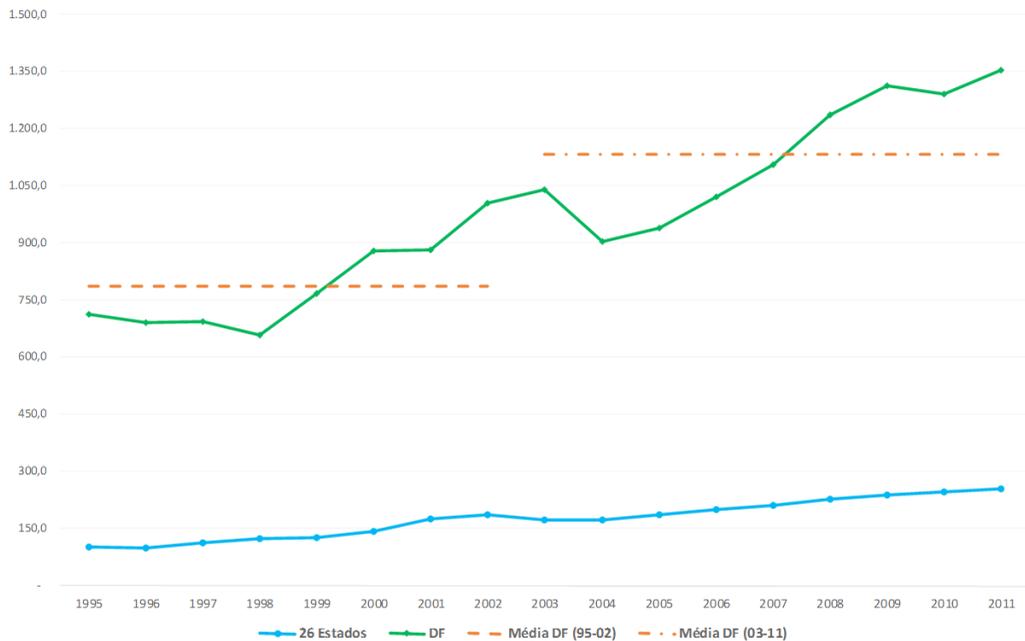
Não causa espanto, portanto, que existam iniciativas legislativas em andamento para estender esse tipo de apoio federal aos demais estados.¹⁰ A lógica de tais demandas apoia-se na hipótese de que com mais recursos disponíveis esses entes poderão de fato prestar serviços de segurança pública de melhor qualidade à população. Ainda que seja uma

10 Consta da chamada Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 300, que, entre outros assuntos, prevê a criação, com recursos federais, de um piso salarial mínimo para policiais militares e civis dos demais 26 estados da Federação nos mesmos patamares daqueles já concedidos pela União aos policiais do DF.

suposição relativamente bem aceita pela sabedoria convencional, cabe informar que ela não é desprovida de um custo financeiro. De fato, não existem estimativas padronizadas para esse impacto, haja vista as folhas salariais dos respectivos estados não serem detalhadas, contudo foram estimadas pelo governo federal no ano de 2011 em cerca de R\$ 50,0 bilhões (LUIZ, 2011).

GRÁFICO 1

Despesas *per capita* com segurança pública, exceto inativos (R\$ constantes de 2011 – IPCA Médio)



Fonte: elaboração do autor com base em dados da STN

Até onde foi possível pesquisar, o estudo de Pereira Filho (2009) foi o único a propor uma avaliação de cunho tanto qualitativo quanto quantitativo para o FCDF. Por meio da construção de uma fronteira estocástica de custo para as atividades de segurança pública dos Estados e do DF, o autor sugere, entre outras inferências, que a criação e a manutenção do referido arranjo orçamentário de cunho obrigatório e baseado no crescimento incremental das fontes de recursos à disposição da União têm acarretado distorções tanto em termos de equidade federativa quanto de eficiência econômica, visto que esses recursos federais são alocados pelo DF com baixa qualidade, isto é, diluem-se nas atividades burocráticas do ente sem efetivamente beneficiar os cidadãos dependentes desses serviços.

De maneira complementar ao que foi proposto pelo autor, mas com o uso de técnicas e referenciais metodológicos diferentes, este artigo verifica nas seções seguintes se especificamente após a alteração legal que criou o FCDF houve de fato melhoria em seus

indicadores de segurança pública. De maneira alternativa, poder-se-ia questionar também se vincular recursos de transferências a determinado setor o deixa mais eficaz, algo de especial interesse num contexto federativo complexo como o brasileiro. Antes, no entanto, cabe tecer breves comentários sobre a questão do Entorno de Brasília e a segurança pública no DF.

2.1 O Entorno de Brasília e a segurança pública da capital

A criação do Distrito Federal em 1960 e seu caráter próspero, em termos tanto de oportunidades quanto de renda, acarretaram a formação de uma região circunvizinha a ele muito vinculada, especialmente em termos de dependência econômica (empregos), mas também em termos de oferta de serviços públicos. Para fins de acompanhamento gerencial e de proposição de políticas públicas para essa relação, a Região Integrada para o Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (Ride/DF) foi criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 4 de agosto de 1998, contendo o DF e alguns municípios de Minas Gerais e de Goiás.

Dada a assimetria entre os indicadores sociais e econômicos do Distrito Federal e desses municípios, prevaleceu nestes uma lógica de busca por serviços públicos de melhor qualidade no território daquele, notadamente no que se refere a questões de saúde pública, garantida constitucionalmente como gratuita e universal, isto é, um setor burocrático distrital não pode, por exemplo, se negar a atender um paciente com residência no Entorno. Muito desse padrão de pensamento acabou sendo transferido quase automaticamente também para a área de segurança pública, sugerindo interpretações limítrofes de que o DF só é um dos entes mais violentos da Federação porque existe ao seu redor um cinturão de municípios pobres.

Contudo, ainda que essa argumentação seja próxima do que acredita a sabedoria convencional e cômoda para a burocracia distrital, que sempre terá a quem transferir o ônus de seus possíveis fracassos, até onde esta monografia pôde pesquisar não se encontraram evidências tão diretas de que a existência do Entorno é a causadora dos índices de criminalidade do DF. Em termos metodológicos, se essa característica territorial da capital federal não possui potencial de diferenciá-la substancialmente dos demais estados no quesito criminalidade, poder-se-á dar continuidade às estratégias de pesquisa propostas (DID e CS) sem maiores preocupações.

Nesse sentido, parece oportuna a classificação proposta por Paviani (2010, p. 86-87), que subdivide a capital federal e seu Entorno, sob o ponto de vista funcional, em três “Brasílias”, compondo a de número um as regiões mais centrais e mais afetadas à atividade administrativa federal e distrital (Plano Piloto, Lago Sul, etc.), ao passo em que se aloca em “Brasília 2” a maior parcela populacional do DF, mais distante dos centros decisórios e sujeita a indicadores socioeconômicos menos privilegiados (cidades satélites). Por fim, o autor classifica como “Brasília 3” as periferias mineiras e goianas do Entorno, mais próximas em termos de indicadores e de ocupação de “Brasília 2”, mas relegadas a

localidades habitacionais mais distantes, porém mais acessíveis, que tornam viável sua existência como mão de obra prestadora de serviços em “Brasília 1”.

Seguindo esse raciocínio, não há de se argumentar sobre a violência como um fenômeno exportado da parte pobre de Goiás ou de Minas Gerais para a rica capital federal, mas sim como um subproduto de uma dinâmica que também está presente internamente no Distrito Federal (notadamente em “Brasília 2”). De fato, as estatísticas das taxas de homicídio por 100 mil habitantes do Entorno e do DF quando desagregadas por Regiões Administrativas (RAD) e por municípios parecem referendar a argumentação do autor, conforme exposto na Tabela 2.¹¹

TABELA 2

Taxas de homicídio por 100 mil habitantes do DF (por Regiões Administrativas) e das cidades do Entorno (GO e MG)

Distrito Federal	População 2011	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2000-2011	Entorno (GO e MG)	População 2011	2000-2003	2004-2007	2008-2011	2000-2011
RAD 01 Brasília	211.034	14,4	13,1	12,8	13,4	Buritis	22.917	9,7	5,8	14,4	10,0
RAD 02 Gama	136.248	24,8	31,4	35,1	30,5	Unai	78.144	10,9	25,2	29,6	22,1
RAD 03 Taguatinga	375.559	25,9	17,9	18,6	20,4	Abadiânia	16.088	17,0	3,9	6,8	8,9
RAD 04 Brazlândia	58.050	44,5	31,0	67,0	47,8	Água Fria de Goiás	5.138	11,0	10,4	28,9	17,2
RAD 05 Sobradinho	220.660	29,5	20,5	17,6	21,8	Águas Lindas de Goiás	163.495	41,5	29,1	65,2	45,1
RAD 06 Planaltina	173.931	50,0	46,1	52,2	49,5	Alexânia	24.104	29,1	23,4	69,4	40,9
RAD 07 Paranoá	53.491	75,8	105,2	128,6	103,0	Cabeceiras	7.400	36,7	25,2	10,6	24,0
RAD 08 Núcleo Bandeirante	44.570	23,2	13,9	21,8	19,6	Cidade Ocidental	57.108	29,6	48,6	64,6	49,1
RAD 09 Ceilândia	409.123	38,5	31,0	37,3	35,6	Cocazinho de Goiás	17.621	24,5	20,1	35,1	26,5
RAD 10 Guará	145.914	35,2	34,9	38,3	36,2	Corumbá de Goiás	10.414	20,6	5,0	7,6	11,0
RAD 11 Cruzeiro	83.030	5,0	5,1	4,3	4,8	Cristalina	47.537	44,3	46,1	62,7	51,5
RAD 12 Samambaia	204.950	37,2	31,5	39,7	36,2	Formosa	101.731	41,0	51,8	48,4	47,3
RAD 13 Santa Maria	121.005	40,0	43,0	49,9	44,5	Luziânia	177.099	43,7	60,2	70,0	59,0
RAD 14 São Sebastião	105.269	32,3	34,9	41,2	36,7	Mimoso de Goiás	2.677	0,0	22,9	8,9	9,8
RAD 15 Recanto das Emas	124.503	45,0	45,0	40,4	43,3	Novo Gama	96.603	55,6	60,4	72,8	63,3
RAD 16 Lago Sul	29.681	12,2	6,2	2,9	7,0	Padre Bernardo	28.144	34,7	29,2	37,7	34,0
RAD 17 Riacho Fundo	75.926	16,1	20,0	26,7	21,7	Pirenópolis	23.142	11,8	11,8	18,2	14,0
RAD 18 Lago Norte	43.085	43,7	35,6	25,9	34,3	Planaltina	82.258	55,3	38,7	55,8	49,2
RAD 19 Candangolândia	15.953	12,0	13,3	18,3	14,6	Santo Antônio do Descoberto	64.120	51,5	36,2	68,1	50,7
						Valparaíso de Goiás	135.909	40,8	50,6	75,8	57,0
						Vila Boa	4.847	81,9	48,9	32,2	51,8
TOTAL	2.631.982	32,8	29,6	33,4	32,0	TOTAL	1.166.496	34,6	33,1	40,5	36,3

Fonte: Datasus, Codeplan e Secretaria de Segurança Pública do DF

Assim, não é possível inferir que a elevada criminalidade contra a pessoa seja um fenômeno apenas das cidades mineiras e goianas do Entorno. Em primeiro lugar, a taxa de homicídios do DF (32,0 mortos por 100 mil habitantes de 2000 a 2011), ainda que persistentemente mais baixa, é próxima daquela constante no Entorno (36,3). Logo após, verifica-se que existem algumas RADs com altos níveis de criminalidade, similares aos observados no Entorno (por exemplo, Brazlândia, Planaltina, Santa Maria e Recanto das Emas), sendo o caso do Paranoá ainda mais emblemático, pois supera o padrão de qualquer um dos municípios de Goiás ou de Minas Gerais (média de 103,0 assassinatos por 100 habitantes entre 2000 e 2011).

11 Os dados dos homicídios são os do Datasus para crimes por local de residência. A divisão por RAD foi feita conforme as estatísticas divulgadas pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) e pela Secretaria de Segurança Pública do DF.

Pautando-se ainda sob uma perspectiva cética, poder-se-ia persistir no argumento de que mesmo a alta violência de “Brasília 2” só ocorre porque existe um Entorno. Para se estabelecer essa relação de causa e efeito em termos mais empíricos e menos sujeita ao senso comum, é possível recurso aos dados da Polícia Civil do Distrito Federal constantes do Relatório de Análise Criminal nº 57/2007 (DISTRITO FEDERAL, 2007). Esse estudo tratou das especificidades da Ride/DF no que concerne à segurança pública, e um dos seus achados está em expor que o percentual de presos provenientes dos Estados de Minas Gerais e de Goiás encarcerados no sistema prisional do DF, um indicativo possível para a hipótese de exportação da criminalidade, pode ser considerado baixo. De um total de 7.645 detentos registrados em 21/09/2007, apenas 735, ou 9,6% do total, eram provenientes daqueles estados. Convém ainda destacar que esses dados não identificam as cidades de residência desses presos, o que não garante que esse percentual já reduzido de criminosos seja sequer proveniente daquelas cidades de Minas Gerais e de Goiás que compõem o Entorno.

Ainda de acordo com o relatório em questão, uma medida alternativa da participação da população do Entorno no sistema de segurança pública do DF pode ser o número de indivíduos identificados seja como autores de delitos ou mesmo como vítimas em ocorrências policiais da capital. Essas informações, referentes ao período que compreende janeiro de 2005 a julho de 2007, encontram-se dispostas na Tabela 3, separadas pelos principais delitos. É possível inferir que o número de autores de delitos provenientes do Entorno (71) é sensivelmente menor que o número de vítimas oriundas dessas localidades (905). Se comparados aos números totais de ocorrências, esses indicadores tornam-se ainda mais irrisórios (0,01% e 0,10% do total, respectivamente).

TABELA 3

Ocorrências registradas no DF em que constam envolvidos do Entorno (jan. 2005 a 31.08.2007)

Naturezas	Nº Ocorrências registradas no DF	Autores do Entorno	Vítimas do Entorno	Outros Envolvimentos Entorno
Homicídios	1.418	-	4	-
Lesão Corporal Dolosa	34.315	6	34	4
Roubo a Transeunte	55.876	1	117	1
Roubo de Veículos	4.110	-	8	-
Furto a Transeunte	85.061	3	172	-
Furto de Veículos	20.529	-	39	-
Estelionato	29.457	2	92	-
Lesão Corporal Trânsito	23.291	6	53	117
Trânsito sem Vítima	129.551	1	4	1.421
Demais Naturezas	483.683	52	382	41
TOTAL	867.291	71	905	1.584

Fonte: Distrito Federal (2007, p. 7), com adaptações

No caso particular dos homicídios – que em 2007 no DF contaram com uma taxa de identificação de autoria de pouco mais de 61,1% (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 35)

–, dos 1.418 registros do período não houve nenhum autor identificado como sendo do Entorno, entretanto quatro vítimas eram provenientes dessas cidades. De maneira análoga, não foram registrados como oriundos do Entorno nenhum dos autores de roubos e furtos de veículos, rubricas em que a taxa de elucidação ultrapassa os 70% no DF. Chama a atenção ainda o elevado número de vítimas provenientes do Entorno em ocorrências de roubos e de furtos de transeuntes (117 e 172, respectivamente).¹²

Dessa forma, com base nas informações apresentadas é possível sintetizar esta subseção no caminho de que o papel do Entorno de Brasília como causador da criminalidade do DF tem sido superestimado, em especial pela replicação via sabedoria convencional de comportamentos de fato existentes em outros serviços públicos (por exemplo, saúde) e também por escusas burocráticas que o identificam como uma desculpa cômoda para resultados à população muitas vezes insatisfatórios. Foi visto que o Entorno e seus moradores, que se locomovem para Brasília em busca de emprego e oportunidades, tendem a ser mais vítimas dessa espiral de violência do que seus perpetradores. Portanto, a decisão metodológica deste artigo seguiu na direção de não providenciar nenhum tratamento econométrico específico para essa condição territorial do DF, conforme definido adiante.

3 METODOLOGIA

Para se mensurar o impacto causal de uma iniciativa pública como o FCDF nas taxas de criminalidade é necessário conhecer como esses indicadores se comportariam caso a intervenção em análise não tivesse ocorrido. Como há uma impossibilidade em se observar o DF simultaneamente nas duas situações (sendo tratado e não recebendo o tratamento), buscam-se estimativas suficientemente confiáveis mediante a utilização de contrafactuais. Com isso, providencia-se tratamento para o problema de autosseleção, potencialmente enviesador das estimativas tradicionais.

Nesse sentido, as estratégias de identificação utilizadas neste estudo para captar o impacto causal do FCDF sobre as taxas de criminalidade envolvem três passos, inter-relacionados: i) obtenção das estimativas do impacto do FCDF por meio de DID, tendo o ano de 2003 como a data focal do tratamento; ii) baseando-se nessas estimativas dos parâmetros sob o DID, foram selecionadas apenas aquelas variáveis que se mostraram estatisticamente significantes para compor as características observáveis da técnica de controle sintético (CS);¹³ e iii) realização de testes placebo e de falsificação com os resultados obtidos nos passos anteriores.

12 Buscou-se com o DF uma atualização desses valores por meio da Lei de Acesso à Informação. Todavia, até a finalização desta monografia não houve resposta para essa demanda.

13 Essa precaução metodológica foi tomada visando a contornar uma das principais fraquezas do método, a saber, a ausência de critérios tradicionais de inferência (ex.: testes *t* ou testes *F*). Nesse sentido, sem os indicativos dados pelos procedimentos de inferência, a escolha das características observáveis pré-intervenção (lista de covariadas) pode se configurar em escolhas arbitrárias do pesquisador. Buscou-se, portanto, minimizar essa faculdade.

3.1 Diferenças-em-diferenças (DID)

O método de diferenças-em-diferenças requer um painel de dados com unidades tratadas e não tratadas e com períodos anteriores e posteriores à intervenção. Sua principal hipótese diz que as trajetórias das variáveis de resultado entre os dois grupos possuem a mesma tendência no período pré-intervenção, o que remeteria possíveis mudanças pós-intervenção à designação ao tratamento (MEYER, 1995).¹⁴ Seguindo a notação de Duflo, Glennerster e Kremer (2006), tem-se o seguinte estimador DID:

$$\widehat{DID} = \left[\widehat{E} \left[Y_1^T \mid T \right] - \widehat{E} \left[Y_0^T \mid T \right] \right] - \left[\widehat{E} \left[Y_1^C \mid C \right] - \widehat{E} \left[Y_0^C \mid C \right] \right],$$

em que Y_1^T é o resultado potencial para os tratados no período 1 (após o tratamento) e Y_0^T é o mesmo indicador, mas para o período 0 (antes da intervenção ocorrer). Por sua vez, Y_1^C e Y_0^C são resultados similares, mas referentes ao grupo de controle.

A hipótese de paralelismo nas tendências entre os grupos caso não houvesse o tratamento, determinante para que as estimativas do efeito do tratamento sejam não viesadas, é representada por:¹⁵

$$\widehat{E} \left[Y_1^C \mid T \right] - \widehat{E} \left[Y_0^C \mid T \right] = \widehat{E} \left[Y_1^C \mid C \right] - \widehat{E} \left[Y_0^C \mid C \right]$$

Quando há disponibilidade de informações para vários períodos de tempo, a estimação por meio de regressão linear (intercepto omitido) se dá sob a seguinte relação:

$$Y_{it} = \alpha \mathbf{Z}_{it} + \beta DID_{it} + \gamma T_i + \theta_2 d_{i2} + \dots + \theta_\tau d_{i\tau} + \varepsilon_{it},$$

em que o subscrito i representa cada um dos indivíduos do painel, e a dimensão temporal é explicitada por t , sendo τ o número máximo de períodos da base de dados, de forma que $t = 1, 2, \dots, \tau$. O vetor de covariadas \mathbf{Z} capta características observadas de cada indivíduo em cada período de tempo, ao passo que a variável binária T assume o valor unitário se o ente faz parte do grupo de tratamento, zero em caso contrário. Os parâmetros θ referem-se a um conjunto de *dummies* temporais (exceto o primeiro período, para evitar colinearidade perfeita) destinadas a controlar para efeitos seculares que possam afetar a variável de resultado de todos na amostra e o termo de erro é dado por ε . Nesse arranjo, e sob a hipótese relatada, o efeito causal do programa é dado por β , isto é, uma variável binária igual a 1 apenas nos períodos em que os indivíduos do grupo de tratamento foram de fato tratados, zero em caso contrário.

14 A contribuição crítica de Bertrand, Duflo e Mullainathan (2004) enfoca com mais profundidade os benefícios e as limitações desse método.

15 Dito em outras palavras, a variação temporal na média do contrafactual do grupo de tratamento deverá ser igual à variação observada na média do grupo de controle.

3.2 Controle sintético (CS)

A técnica de CS foi introduzida por Abadie e Gardeazabal (2003), com posteriores expansões em Abadie, Diamond e Hainmueller (2010) e em Abadie, Diamond e Hainmueller (2015), objetivando fortalecer estudos de caso comparativos em que as técnicas tradicionais de regressão não fossem indicadas (em especial, casos com amostras reduzidas e com apenas uma unidade tratada). O método permite, resumidamente, a construção de um contrafactual para a unidade tratada baseando-o na média ponderada de características observáveis pré-tratamento de unidades constantes do grupo de controle (também chamado de *donor pool*). Feito esse ajuste, basta realizar a comparação entre as trajetórias pós-tratamento para as variáveis de resultado de ambos os grupos (o de tratamento e o sintético, isto é, aqueles do *donor pool* cuja ponderação foi positiva).

Seguindo a notação dos autores, suponha que de $J+1$ unidades, apenas a primeira delas foi exposta a um dado tratamento, de forma que persistem J unidades sem tratamento no *donor pool*. Tome Y_{it}^N como o resultado observado para a unidade i no período t na ausência da intervenção (potencial contrafactual), sendo as unidades $i=1, \dots, J+1$ e os períodos de tempo $t=1, \dots, T$. Sejam também T_0 o número de períodos pré-intervenção, de forma que $1 \leq T_0 \leq T$, e Y_{it}^I o resultado que será observado pela unidade i no período t caso seja exposta ao tratamento do período T_0+1 até T .

Definindo-se $\alpha_{it} = Y_{it}^I - Y_{it}^N$ como o efeito da intervenção na unidade i no período t , e D_{it} como uma variável *dummy* = 1 se a unidade i foi exposta ao tratamento no período t , e zero em caso contrário. Dessa forma, tem-se que o resultado esperado para a unidade i no período t será:

$$Y_{it}^I + Y_{it}^N + \alpha_{it} D_{it}$$

Como apenas a primeira região foi exposta ao tratamento e apenas após o período T_0 temos que:

$$D_{it} = \begin{cases} 1 & \text{se } i = 1 \text{ e } t > T_0 \\ 0 & \text{caso contrário.} \end{cases}$$

Intenciona-se estimar $(\alpha_{1T_0} + 1, \dots, \alpha_{1T})$. Para $t > T_0$,

$$\alpha_{1t} = Y_{1t}^I - Y_{1t}^N = Y_{1t} - Y_{1t}^N.$$

Como Y_{it}^I é observado, para se estimar α_{1T} necessita-se conhecer Y_{1t}^N , o contrafactual desejado para a única unidade tratada. Supondo que Y_{it}^N é dado pela seguinte relação:

$$Y_{it}^N = \delta_t + \beta_t \mathbf{Z}_i + \gamma_t \mathbf{1}_i + \varepsilon_{it},$$

em que δ_t é um fator desconhecido, mas comum aos entes não tratados, \mathbf{Z}_i é um vetor ($r \times 1$) de covariadas não afetadas pela intervenção com seus parâmetros θ_t associados. Por sua vez,

μ_i é um vetor de efeitos específicos dos estados do *donor pool*, também com seus parâmetros associados (λ_i) e ε_{it} representa o termo de erro contendo choques transitórios ao nível regional e com média zero.

Considere um vetor ($J \times 1$) de pesos $\mathbf{W}=(w_2, \dots, w_{J+1})'$ tal que $w_j \geq 0$ para $j=2, \dots, J+1$ e $w_2, \dots, w_{J+1}=1$. Então, cada valor particular do vetor \mathbf{W} representa um potencial controle sintético, isto é, uma particular média ponderada das unidades de controle. Os autores demonstram ainda que dada a estratégia de se encontrar um controle sintético o mais próximo possível de Y_{it}^j , a sugestão mais imediata envolve encontrar um vetor de pesos \mathbf{W} tal que:

$$\hat{\alpha}_{1t} = Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j * Y_{jt}$$

para $t \in \{T_0+1, \dots, T\}$.

A obtenção desse vetor de pesos \mathbf{W}^* envolve a minimização da distância $\|\mathbf{x}_1 - \mathbf{x}_0 \mathbf{W}\|_v = \sqrt{(\mathbf{x}_1 - \mathbf{x}_0 \mathbf{W})' \mathbf{V} (\mathbf{x}_1 - \mathbf{x}_0 \mathbf{W})}$, entre \mathbf{X}_1 (vetor de características pré-intervenção da unidade tratada) e $\mathbf{X}_0 \mathbf{W}$ (vetor ponderado de características pré-intervenção das unidades do *donor pool*), sujeito a $w_2 \geq 0, \dots, w_{J+1} \geq 0$ e $w_2, \dots, w_{J+1} = 1$. Por sua vez, \mathbf{V} é uma matriz simétrica positiva semidefinida que pode ser utilizada para selecionar a importância relativa de cada um dos preditores ou, alternativamente, ser escolhida de forma que apenas minimize o Erro Quadrado Médio do Estimador (MSPE) da variável de resultado no período pré-intervenção.¹⁶

A rotina computacional para a obtenção do estimador de CS ($\hat{\alpha}_{1T}$) é feita por meio do comando *synth* (escrito por usuários) do *software* STATA 13. A inferência é verificada por meio dos testes de placebo sugeridos pelos autores citados, que consistem em análises gráficas da aplicação falsificada do tratamento sobre todos os demais estados no mesmo período de tempo (2003).¹⁷

4 BASES DE DADOS

Este estudo faz uso de um painel de dados não balanceado que compreende os anos de 1995 a 2011 e tem os 26 estados da Federação como grupo de controle e apenas o DF como unidade tratada. As variáveis de resultado utilizadas foram a taxa de homicídios por 100 mil habitantes e a taxa de roubos e furtos de veículos por 100 mil emplacamentos.

16 Como brevemente comentado, neste estudo optou-se pela escolha das variáveis Z tendo como base as significâncias estatísticas verificadas nas regressões realizadas por DID, sem especificação explícita sobre o poder preditor de cada uma delas, o que significa dizer que V foi utilizada apenas para minimizar o MSPE.

17 Sobre o assunto, convém destacar a recente contribuição de Firpo e Possebom (2015) de técnica para a geração de inferência com intervalos de confiança para o método de CS. Contudo, tal rotina ainda está pendente de ser implantada nos principais *softwares* econométricos (STATA e R), o que inviabilizou sua utilização até o término deste artigo.

A variável de interesse para o DID é uma *dummy* = 1 para os anos em que o FCDF existiu, isto é, de 2003 em diante e apenas em favor do DF, zero em caso contrário.

No tocante aos registros de homicídios, os dados são provenientes do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM), porém optou-se pela utilização de uma medida alternativa que considerasse também os óbitos registrados como eventos indeterminados, conforme metodologia apresentada em Cerqueira (2013). Os ganhos dessa nova medida concentram-se em minimizar o constante problema de sub-registro presente em ocorrências policiais, garantindo a comparabilidade entre as UFs e o ordenamento fidedigno entre elas.¹⁸

Em relação à série de roubos e furtos de veículos (localizações/recuperações, inclusive), cumpre ressaltar que o principal motivo para sua utilização foi também a sua possibilidade de comparação entre os diversos entes, uma vez que, juntamente com a taxa de homicídios, esse tipo de delito é o que apresenta o mais baixo índice de sub-registro entre todos os demais indicadores de criminalidade. A segunda justificativa reside no fato de que a maioria dos estudos baseados na teoria econômica do crime faz uso apenas da taxa de homicídios (crime contra a pessoa) como *proxy* das atividades de segurança pública como um todo, o que nos faz crer que seja relevante para a literatura da área a apresentação de estudos que também levem em consideração a vertente de crimes contra o patrimônio, os quais possuem motivações muitas vezes diferentes daquelas que afetam os crimes contra a pessoa. Por fim, até onde pudemos investigar, a compilação dessa série para todos os anos do painel analisado configura-se como uma contribuição inédita para a pesquisa de segurança pública nacional.¹⁹

As variáveis de controle utilizadas seguem as recomendações da teoria da racionalidade econômica aplicada a atividades criminosas e também de componentes da teoria da desorganização social. Na Tabela 4 são apresentadas, com uma breve definição e com as respectivas estatísticas descritivas, cada uma dessas variáveis.

18 O autor calculou seus percentuais de homicídios ocultos somente até o ano de 2010. Para revisarmos os homicídios dos anos de 1995 e de 2011, utilizamos a média dessas taxas (1996-2010).

19 Como citado anteriormente, essas séries foram obtidas diretamente da base de registros "BIN Roubos e Furtos" do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) em extração pontual realizada pela Confederação Nacional de Seguros (CNSeg), uma das poucas entidades a ter acesso a tais dados. Em nossa avaliação de consistência, tais informações, disponíveis de 1995 a 2011, apresentaram um grau de confiabilidade maior do que os registros de ocorrências coletados por cada um dos estados da Federação e encaminhados para a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) (disponíveis apenas a partir de 2001).

TABELA 4

Estatísticas descritivas (1995-2011)

Variável	Obs.	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo	Fonte
txhom - Taxa de homicídios por 100 mil habitantes.	459	29,7	13,9	5,0	73,5	DATASUS
txrouburt - Taxa de roubo e furto de veículos por 100 mil veículos emplacados.	459	502,2	362,3	43,2	2.190,3	CNSEG e MJ
txlocaliza - Taxa de localização/recuperação de veículos (em %).	459	53,7	11,8	20,2	86,0	
txpresos - População penitenciária por 100 mil habitantes.	459	161,0	99,7	21,2	513,3	DEPEN-MJ
txfefetotal - Efetivo total (PM e Pevil) por 100 mil habitantes.	459	351,9	164,0	125,5	964,9	SENASP-MJ
txsegpriv - Taxa por 100 mil habitantes de pessoas empregadas no setor de segurança privada.	459	238,3	147,8	18,4	1.039,3	RAIS
munic - % da população de cada ente que reside em municípios que possuem guarda municipal.	459	32,8	24,5	0	90,3	
cmoral - % dos domicílios particulares permanentes que declarou possuir televisor em casa (defasada em 10 anos).	453	68,7	17,3	23,7	97,4	
hjovens - % de jovens do sexo masculino (de 15 a 29 anos) no total da população residente.	459	13,9	1,1	9,2	18,0	IBGE
txurbana - % da população de cada ente que reside em áreas urbanas.	459	78,5	9,7	50,9	97,4	
gini - Índice de desigualdade de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> .	459	56,5	4,5	42,7	68,7	
unipar - % das famílias que contam com a mulher como pessoa de referência.	459	29,5	5,8	16,5	48,1	
aband - Taxa de abandono escolar no ensino médio (%).	432	15,4	4,9	3,5	54,0	INEP
partcol - <i>Dummy</i> = 1 se o partido do Governador é da mesma mesma coligação que elegeu o Presidente.	459	0,370	0,483	0	1	TSE

Fonte: CNSEG, Senasp-MJ, depen-MJ, Datasus, INGE, Inep, Rais-MTE e TSE. Elaboração do autor

Inicialmente, têm-se os controles do grupo de variáveis dissuasórias (*deterrence*), tomados com defasagem de um período para se mitigar o fenômeno da simultaneidade presente nas atividades de segurança pública: i) taxa de localização/recuperação de veículos roubados ou furtados como uma medida do poder investigativo das estruturas policiais (*txlocaliza*);²⁰ ii) a população penitenciária total (por 100 mil habitantes), que remete aos esforços de incapacitação para o crime (*txpresos*);²¹ iii) a taxa de efetivos policiais (PM e Civil) por 100 mil habitantes, que indica a probabilidade que um criminoso tem de ser apreendido (*txfefetotal*);²² iv) o quantitativo de empregados alocados no setor de segurança privada, que sugere a contribuição às atividades repressivas dada pelos particulares (*txsegpriv*); e v) uma medida para a possível contribuição dada pelos municípios no combate à criminalidade (*munic* – % da população do estado que conta com essas corporações).

Buscou-se controlar também para a possível existência de um dado “custo moral” em se associar com eventos criminais, conforme previsto pela teoria da racionalidade de Becker (1968). Sendo a criminalidade um ilícito, é de se ponderar que a refração a tal atitude pode também variar conforme considerações éticas e psicológicas, agindo na prática como uma barreira ou um estímulo à entrada em tal mercado, tudo o mais constante. Segundo alguns autores, a difusão dos televisores pelos lares tem o potencial de propagar padrões culturais mais frouxos e condutas ético-morais contestáveis, o que tenderia a tornar, na margem, atividades ilícitas menos reprováveis ou até mesmo desejáveis.²³ Nossa variável

20 Foram feitas imputações para 13 observações faltantes (4% do total da amostra) por meio do método *Best Linear Unbiased Prediction* (BLUP) (HENDERSON, 1950; ROBINSON, 1991).

21 Com exceção dos Estados de São Paulo e do Distrito Federal, que disponibilizam tais estatísticas em seus sites, os dados de 1996 e de 1998 a 2002 foram obtidos por meio de interpolação linear entre os anos de 1995 e 1997 (Censos Penitenciários Nacionais) e 2003 (primeiro ano em que o Depen volta a coletar dados por estado).

22 Também foram feitas imputações pelo método BLUP, haja vista que em alguns anos alguns entes não informaram seus dados para a Senasp-MJ. No caso da PM foram 72 observações (22,2% do total), e para a Polícia Civil foram 91 casos (28,1% do total).

23 Sobre o assunto, algumas evidências podem ser encontradas em Hennigan (1982), Centerwall (1992) e Robertson, Mcanally e Hancox (2013).

para tal fenômeno (*cmoral*) foi construída com dados do IBGE referentes ao percentual de pessoas que viviam dez anos antes em domicílios com aparelho de televisão (preto e branco ou colorido).

É bem relatado também o fato de que condições severas e desordenadas de urbanização (utilizamos como *proxy* o percentual de pessoas vivendo em áreas urbanas – *txurbana*) proporcionam ambientes mais favoráveis à perpetuação de ilícitos, seja pela perda dos laços de proximidade entre os cidadãos (difuso controle moral dos pares) ou ainda pela maior dificuldade para o aparelho de repressão estatal agir. Ademais, regiões demograficamente saturadas proporcionam aos infratores maiores possibilidades de ganhos, de fuga e de reclusão e/ou anonimato, o que claramente reduz a probabilidade de apreensão e posterior condenação desses indivíduos. Utilizou-se também controle para a questão da presença de jovens do sexo masculino na população de cada ente (15 a 29 anos), haja vista serem os que mais matam e os que mais morrem pela criminalidade.

Além dos esforços repressivos e das condições populacionais, os estudos citados também indicam possível relação entre as condições sociais e a criminalidade. Utilizamos três medidas para captar tal fenômeno: o índice de desigualdade de Gini (*gini*), a taxa de abandono escolar no ensino médio (*aband*) e o percentual de lares que conta apenas com mulheres como pessoas de referência (*unipar*). Debate-se que ambientes iníquos tendem a favorecer a criminalidade, sobretudo aquela relacionada com os delitos patrimoniais. Lares uniparentais também podem ser vistos como ambientes com potencial para o desenvolvimento de jovens com controles morais deficitários e/ou comportamentos inapropriados. O abandono escolar também pode ser visto como impactante das condições econômicas, pois pode influenciar as decisões individuais acerca da perpetuação ou não de determinados tipos de delitos, visto que as atividades ilícitas podem ser entendidas simplesmente como o custo de oportunidade do mercado de atividades legais (a evasão escolar de jovens pode significar que esses indivíduos estão perdendo oportunidades no mercado legal, sendo mais facilmente atraídos para o submundo ilegal).

Objetivando captar possíveis nuances do ciclo político sobre o sistema de segurança pública, foi incluída ainda a variável *dummy*, que indica se o governador é do mesmo partido político que a coalizão que elegeu o presidente da República. Cabe, por fim, informar que as variáveis financeiras, quando utilizadas, foram atualizadas a preços constantes de 2011 pelo IPCA Médio do IBGE.

5 RESULTADOS

Nesta seção apresentam-se as estimativas para o impacto causal da criação do FCDF nas variáveis de interesse. A opção foi separar por subseções a contribuição proveniente de cada metodologia sugerida (DID e CS), relegando também para subseção específica as considerações de cunho qualitativo acerca do fenômeno em análise.

5.1 Diferenças-em-diferenças (DID)

As estimativas para o método DID tendo como variáveis de resultado a taxa de homicídios por 100 mil habitantes e a taxa de roubos e furtos de veículos por 100 mil emplacements foram obtidas tanto para *Random Effects (RE)* quanto para *Fixed Effects (FE) (Within)* por meio do seguinte modelo:²⁴

$$\ln Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 fcd_{it} + \beta_2 df_{it} + \beta_3 \ln txroubfurt_{it} + \beta_4 \ln txlocaliza_{it} + \beta_5 \ln txpresos_{it} + \beta_6 \ln txefetotal_{it} \\ + \beta_7 \ln txsegpriv_{it} + \beta_8 \ln munic_{it} + \beta_9 \ln cmoral_{it} + \beta_{10} \ln txhomensj_{it} + \beta_{11} \ln txurbana_{it} \\ + \beta_{12} \ln gini_{it} + \beta_{13} \ln unipar_{it} + \beta_{14} \ln aband_{it} + \beta_{15} partcol_{it} + \theta_2 d_{i2} + \dots + \theta_t d_{it} + \alpha_i + \varepsilon_{it},$$

em que o subscrito i ($i = 1, 2, \dots, n$) se refere a cada um dos estados e o DF, e t ($t = 1, 2, \dots, 17$) denota a dimensão temporal do painel. As variáveis foram previamente definidas na seção 4 (Tabela 4), com exceção de $\theta_2 d_{i2} + \dots + \theta_t d_{it}$, que representam o conjunto de *dummies* anuais (sem o primeiro ano), de α_i e de ε_{it} , que apontam, respectivamente, para os efeitos fixos e para o elemento tradicional do termo de erro. Por fim, β_2 é a variável binária que identifica as especificidades do DF em relação ao restante dos estados, e a variável de interesse (estimador DID) é β_1 , *dummy* que indica a existência do FCDF no âmbito da capital federal a partir do ano de 2003.²⁵

Especificamente sobre a variável explicativa β_3 (taxa de roubos e furtos de veículos defasada em um período), foi utilizada como covariada apenas quando a variável dependente foi a taxa de homicídios, tendo sido incluída nessa regressão como uma *proxy* para as atividades de crime organizado existentes em uma dada região, haja vista que esse tipo de delito também possui características de financiador para as diversas atividades presentes nos mercados ilícitos. Entende-se que os veículos são roubados ou furtados predominantemente por questões econômicas e não apenas por algum tipo de passionalidade.

24 Com poder ser visto adiante, ambas as estimativas são coerentes em termos de sinais e de magnitudes dos parâmetros, o que sugeriu sua apresentação conjunta, ainda que o teste de Hausman tenha apontado favoravelmente, em ambas as variáveis dependentes, para o modelo de RE.

25 Como anteriormente esclarecido, as variáveis dissuasórias (β_3 a β_8) foram defasadas em um período com o fito de mitigar o problema de endogeneidade por simultaneidade, presente em atividades de segurança pública.

TABELA 5

Estimativas DID do impacto da existência do FCDF (1995-2011)

Variáveis	Taxa de Homicídios				Taxa de Roubo e Furto de Veículos			
	RE		FE		RE		FE	
	Coefficiente	Erro-Padrão	Coefficiente	Erro-Padrão	Coefficiente	Erro-Padrão	Coefficiente	Erro-Padrão
β_0 constante	-3,640	3,391	-2,404	4,325	1,248	4,768	4,650	5,415
β_1 <i>fcdf</i>	0,027	0,082	0,084	0,079	0,120	0,079	0,064	0,081
β_2 <i>df</i>	-0,064	-0,328	-	-	0,155	0,369	-	-
β_3 <i>lntxroubfurt</i>	0,240***	0,061	0,254***	0,071	-	-	-	-
β_4 <i>lntxlocaliza</i>	-0,032	-0,154	-0,014	-0,152	0,083	0,150	0,082	0,150
β_5 <i>lntxpresos</i>	0,059	0,115	0,029	0,133	-0,164	-0,183	-0,166	-0,227
β_6 <i>lntxefetotal</i>	-0,394***	-0,197	-0,776***	-0,259	-0,084	-0,221	-0,082	-0,268
β_7 <i>lntxsegpriv</i>	0,01	0,107	-0,031	-0,1	0,046	0,091	0,023	0,085
β_8 <i>lmmunic</i>	-0,008	-0,01	-0,001	-0,008	-0,033***	-0,009	-0,036***	-0,009
β_9 <i>lncmoral</i>	0,760***	0,296	0,931***	0,273	1,211***	0,368	1,183***	0,382
β_{10} <i>lntxhomensj</i>	-0,042	-0,162	-0,165	-0,164	0,563*	0,332	0,633*	0,347
β_{11} <i>lntxurbana</i>	1,263**	0,632	1,607*	0,863	-0,034	-0,886	-0,881	-0,918
β_{12} <i>lngini</i>	-0,254	-0,294	-0,355	-0,265	0,165	0,277	0,147	0,278
β_{13} <i>lmunipar</i>	-0,186	-0,343	-0,213	-0,314	-0,340	-0,309	-0,283	-0,326
β_{14} <i>lnaband</i>	0,292**	0,117	0,214**	0,103	-0,024	-0,075	0,020	0,082
β_{15} <i>partcol</i>	-0,016	-0,041	-0,018	-0,041	-0,017	-0,059	-0,018	-0,058
R ² (overall)	0,242		0,122		0,384		0,189	
Observações	427		427		427		427	

Nota: *Dummies* de tempo omitidas. Erros-padrão robustos. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

Com relação às estimativas individualizadas dos controles utilizados (Tabela 5), cumpre informar que houve coerência nos sinais em termos do apregoado pela teoria e significância estatística em algumas das variáveis, com destaque para a variável *proxy* para o custo moral associado a atividades criminosas (β_9), que se mostrou significativa a menos de 1% em todos os modelos, sugerindo uma associação positiva e consistente com as taxas de criminalidade. Para quando a variável dependente foi a taxa de homicídios, também se destacam como significantes a *proxy* do tamanho do crime organizado ou do mercado de ilícitos (β_3), a taxa de efetos policiais por 100 mil habitantes (β_6), a taxa de urbanização (β_{11}) e a taxa de abandono escolar no ensino médio (β_{14}). Com relação aos resultados associados com crimes contra o patrimônio, as significâncias ficaram restritas ao papel benéfico exercido pela existência de guardas municipais (β_8) e ao impacto potencializador nesse tipo de criminalidade oriundo da população de jovens (β_{10}).

Isso posto, é possível verificar que as estimativas do parâmetro DID de interesse para o impacto da criação do FCDF em 2003 (β_1), controladas as demais variáveis explicativas com potencial de afetar a criminalidade, são nulas em todos os modelos estimados. Em outras palavras, não há evidência de que o comportamento tanto da taxa de homicídios quanto da taxa de roubos e furtos de veículos tenha sido, no DF pós 2003, diferente do que aconteceu nos demais estados. Ainda, essas estimativas sugerem que a decisão da União de vincular crescentemente recursos ao setor de segurança pública do DF não modificou seu patamar de provisão de bens públicos à sociedade em relação aos seus

congêneres comparativos, mostrando-se, portanto, ineficaz e ineficiente (maiores recursos para se produzir as mesmas quantidades relativas).

Ainda que sejam resultados instrutivos, há de se considerar que o DF é, como antes comentado, um ente com muitas particularidades, sejam estas em termos da sua gênese, sejam do seu papel no federalismo fiscal nacional, entre outros. Num cenário desse tipo, comparações como as promovidas por DID em relação a toda a amostra dos 26 estados, ainda que contando com diversas variáveis de controle, podem possuir menos potencial discriminante do que exercícios comparativos realizados com um número menor de UFs, mas que em termos de características observáveis fossem mais próximas daquelas observadas no DF. Infelizmente, regressões realizadas nesse contexto trariam resultados mais frágeis em termos de inferência, pois contariam com menor grau de liberdade.

5.2 Controle sintético (CS)

Uma abordagem possível para se contornar o tipo de problema relatado (inferência com amostras menores, mas com maior potencial explicativo dadas as similaridades entre os entes) consiste em utilizar no grupo de controle não apenas uma quantidade fixa de unidades, mas sim uma possível combinação de cada uma delas, o que idealmente pode produzir ajustamentos mais próximos da realidade observada na única unidade do grupo de tratamento.

Nesse sentido, procedeu-se à construção de um DF sintético a partir da combinação convexa dos estados constantes do *donor pool* que mais se aproximavam do DF em termos das covariadas explicativas da criminalidade (pré-FCDF). A escolha de quais desses fatores comporiam esse novo estudo se baseou em indicações da literatura econômica do crime e em especial nas variáveis que se mostraram significativas no exercício com o DID (Tabela 5).²⁶ Optou-se ainda pela inclusão de estimativas defasadas de cada variável dependente com o intuito de selecionar seus respectivos pontos de partida, garantindo assim comparações mais ajustadas no período pré-tratamento. Por conta da disponibilidade dos dados, foi possível retroceder até cinco períodos no caso dos homicídios e por três anos com os roubos e furtos de veículos.

As comparações entre as características observáveis pré-tratamento (antes do FCDF em 2003), constantes da Tabela 6, sugerem que a média dos 26 estados brasileiros difere substancialmente do comportamento do DF em praticamente todas as variáveis selecionadas (exceção foi o percentual de homens jovens, utilizada apenas para a taxa de

26 Como será visto, as variáveis de efetivos policiais, no caso de homicídios, e de participação das guardas municipais (em roubos e furtos de veículos), apesar de significantes em DID, foram preteridas porque registram casos limítrofes das especificidades do DF. Na primeira situação, os níveis desse insumo no DF não encontram paralelo em nenhuma outra unidade federativa, o que dificulta sua comparação por esse critério. Se fossem utilizadas, ensejariam o chamado viés de interpolação, cujas consequências em contextos de controle sintético são debatidas em Abadie, Diamond e Hainmueller (2015, p. 499 e 501).

roubos e furtos de veículos). As próprias variáveis dependentes defasadas mostraram-se com desníveis significativos, em particular a taxa de roubos e furtos de veículos, que no DF foi mais que o dobro da média dos 26 estados da Federação. De forma contrária, o DF sintético, composto com pesos de três (taxa de homicídios) e quatro estados (taxa de roubos e furtos de veículos), mostrou-se mais próximo do comportamento que prevaleceu no DF antes da intervenção, reduzindo de maneira relevante as discrepâncias existentes ou, alternativamente, provendo um ajustamento que pode ser considerado bom entre o grupo de tratamento e o grupo de controle.

TABELA 6

Médias pré-tratamento (antes de 2003) dos preditores do controle sintético

Variáveis	Taxa de Homicídios			Taxa de Roubo e Furto de Veículos		
	DF	DF Sintético	26 Estados	DF	DF Sintético	26 Estados
Taxa de Homicídios (1994-2001)	33,58	28,11	23,18	-	-	-
Taxa de Homicídios (1990-1997)	31,79	25,05	20,88	-	-	-
Taxa de Roubos e Furtos (1995-2001)	1.067,46	1.067,18	492,39	1.067,46	1.062,85	492,39
Taxa de Roubos e Furtos (1995-1999)	-	-	-	972,70	977,43	477,43
Taxa de Abandono	9,09	10,20	16,09	-	-	-
Custo Moral	87,16	85,42	58,54	87,16	78,17	58,54
Taxa de Urbanização	95,53	86,71	75,33	-	-	-
% Homens Jovens	-	-	-	15,21	13,53	14,07

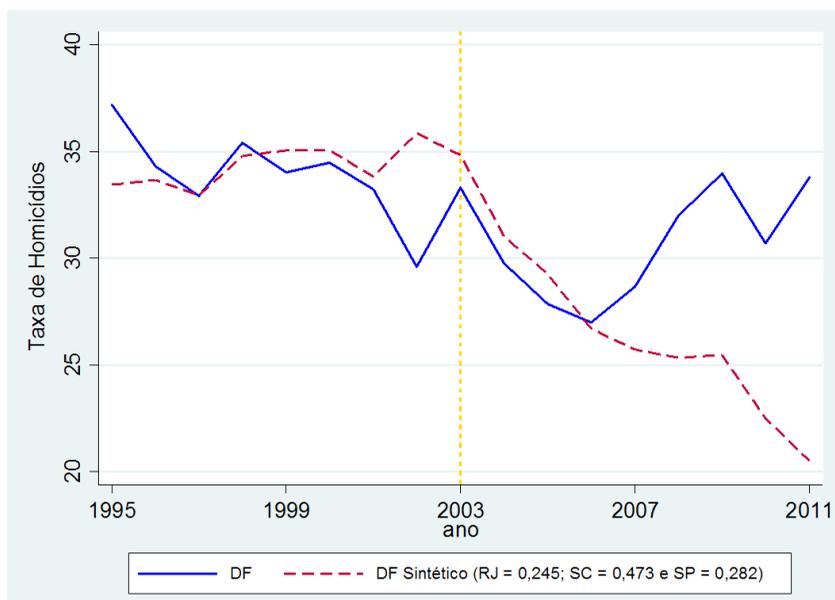
Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

Os respectivos pesos positivos atribuídos a apenas alguns estados do *donor pool* podem ser observados diretamente na legenda de cada painel do Gráfico 2, adiante, de forma que as trajetórias da taxa de homicídios no DF antes do FCDF são mais bem ajustadas pelos comportamentos de RJ (0,245), SC (0,473) e de SP (0,282), ao passo que as taxas de roubos e furtos de veículos são mais bem reproduzidas pelas combinações de PE (0,242), RS (0,333), SC (0,034) e SP (0,391). Todos os demais entes receberam pesos (**W**) igual a zero.

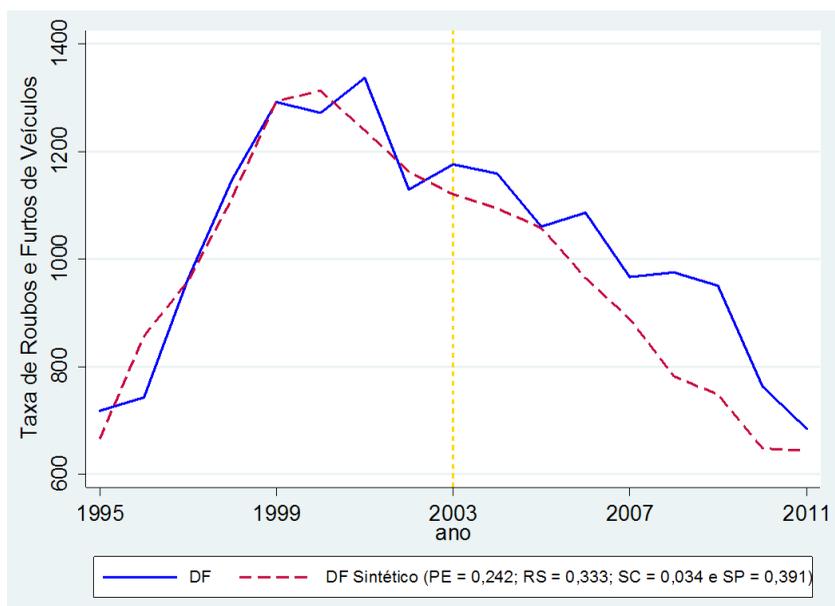
GRÁFICO 2

Estimativas por controle sintético do impacto da existência do FCDF

Painel “a” – Taxa de homicídios



Painel “b” – Taxa de roubos e furtos de veículos



Fonte: Estimativas obtidas por meio do programa STATA 13

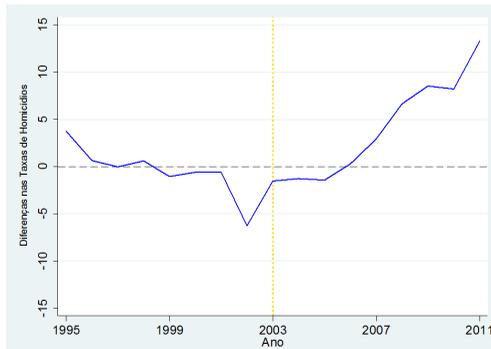
As distâncias relativas nas variáveis dependentes no pré-tratamento (MSPE) parecem se ajustar de maneira aceitável, demonstrando que as tendências existentes no DF em cada um dos indicadores de criminalidade existentes não destoam significativamente da sua contraparte sintética. Em relação às taxas de homicídios, a tendência predominante antes de 2003 parece ser de aparente estabilidade relativa, com leve declínio. Por sua vez, as taxas de roubos e furtos de veículos mostram um comportamento mais nítido de crescimento acentuado até 1999-2000, com posterior declínio, que se prolonga até o final da série.

A estimativa por controle sintético dos impactos provenientes da criação do FCDF é, portanto, a diferença entre as respectivas taxas de criminalidade do DF e as mesmas medidas da sua versão sintética pós-2003. No caso das taxas de homicídios, tem-se das análises gráficas (Gráficos 2 e 3) que há um paralelismo na queda em ambas as trajetórias até o ano de 2006, quando então o indicador do DF passa a assumir tendência de alta, retornando à sua média histórica acima das trinta mortes por 100 mil habitantes. Seus comparáveis, no entanto, reafirmam o comportamento antes exibido e se aproximam de vinte mortes por 100 mil habitantes no ano de 2011. Dito em outras palavras, após a criação do FCDF em 2003 o DF só conseguiu acompanhar as tendências de melhorias nas taxas de homicídio de seu sintético até um determinado ponto, guinando novamente em direção ao seu antigo padrão de taxas de homicídio mais elevadas (painéis “a”).

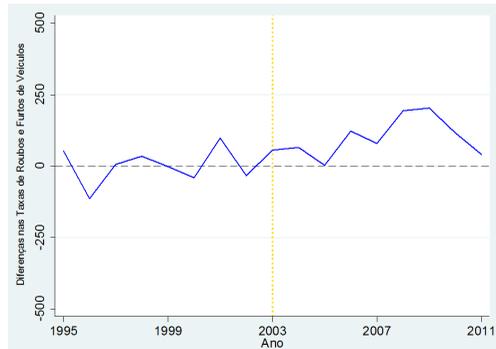
GRÁFICO 3

Distância entre os indicadores de criminalidade do DF e do DF sintético

Painel “a” – Taxa de homicídios



Painel “b” – Taxa de roubos e furtos de veículos



Fonte: Estimativas obtidas por meio do programa STATA 13

As taxas de roubos e furtos de veículos, por sua vez, ainda que declinantes por todo o período pós-2003, tanto para o DF quanto para o DF sintético, demonstram a prevalência de uma distância persistente entre essas unidades. Se antes de 2003 a distância média anual foi de 6,0 veículos furtados ou roubados a cada 100 mil emplacements, após a criação do FCDF elevou-se para uma média de 97,2 ilícitos pela mesma escala, com pico de 202,7 em 2009 e vale de 2,2 em 2005.

5.3 Testes de placebo e falsificações

Especificamente no que diz respeito às estimativas DID, também foram realizados exercícios de falsificação com o objetivo de se impor requerimentos adicionais às estimativas anteriormente apresentadas em favor da inexistência de impacto nos indicadores de segurança pública do DF por ocasião da criação do FCDF em 2003.

Nesse sentido, falsificou-se o período de implantação do programa utilizando os anos prévios de 2001 e 2002 (HECKMAN; HOTZ, 1989). A intuição consiste em averiguar uma possível tendência preexistente para as variáveis de resultado em função de características não observadas e, portanto, não controladas no modelo proposto. Os resultados desses testes adicionais não indicaram reduções ou aumentos nas taxas de criminalidade do DF em relação ao grupo de controle no período em que o FCDF ainda não existia (período falsificado: 2001 e 2002), corroborando as estimativas anteriormente apresentadas tanto para os crimes contra a pessoa quanto para os crimes contra o patrimônio.²⁷

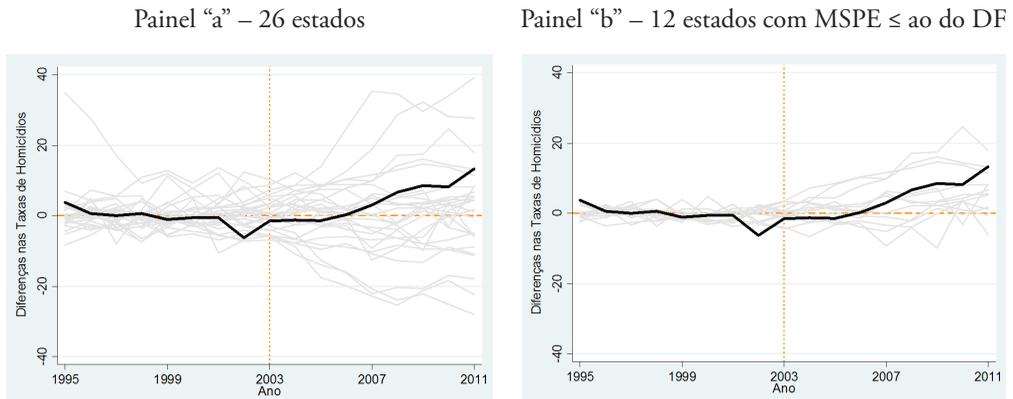
No que diz respeito às estimativas por controle sintético, Abadie, Diamond e Hainmueller (2010, p. 501) propõem verificação desses resultados por meio de testes placebo, anteriormente considerados também em Abadie e Gardeazabal (2003) e em Bertrand, Duflo e Mullainathan (2004). Eles consistem na averiguação de quão propensos ao acaso estão esses achados e podem ser operacionalizados por meio de designação falsificada ao tratamento para os outros entes que não o próprio DF. Assim, todos os 26 estados passam a ser identificados como se tivessem recebido tratamento em 2003. A partir desse cenário hipotético, diferenças nas taxas de criminalidade dos vários placebos (em relação aos seus respectivos sintéticos) com magnitudes similares às apresentadas pelo DF (linha preta e cheia dos Gráficos 4 e 5) provêm evidências em favor da inexistência de impacto por parte do FCDF (as mesmas tendências estariam presentes nos demais entes). Em caminho contrário, se a trajetória apresentada pelo ente que realmente foi tratado for suficientemente diferente daquela apresentada pelos demais, ter-se-ão indícios de que o programa a que foi sujeito de fato produziu efeitos.²⁸

27 Esses resultados, por serem qualitativamente semelhantes aos já apresentados, não foram incluídos em tabelas. Contudo, podem ser requisitados ao autor a qualquer tempo.

28 Abadie, Diamond e Hainmueller (2015, p. 499-500) fazem diferenciação entre esse processo, chamado de *in-space placebos*, do procedimento anterior, realizado para DID, denominado por eles *in-time placebos*.

GRÁFICO 4

Diferenças nas taxas de homicídio no DF e nos placebos dos 26 estados



Fonte: estimativas obtidas por meio do programa STATA 13

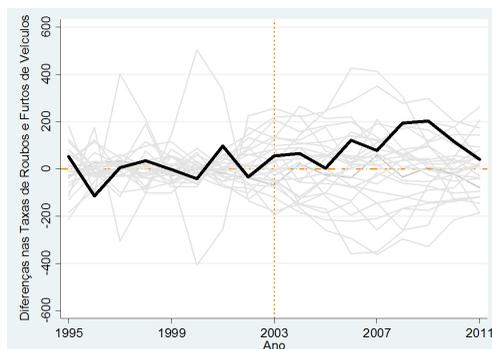
Tomando inicialmente a avaliação pelas taxas de homicídio, constantes do Gráfico 4, observam-se diferenças em relação às trajetórias dos respectivos sintéticos tanto antes quanto depois do tratamento, que vão de extremos negativos a positivos, denotando grande variabilidade no comportamento dos 26 estados (painel “a”). Com o intuito de averiguar o comportamento apenas daqueles entes que, assim como o DF, tiveram bons ajustamentos na trajetória da variável de resultado no período pré-tratamento, restringiu-se a amostra apenas àqueles 12 estados que possuíam MSPE pré-tratamento menor ou igual ao apresentado por esse ente tratado (painel “b”). Nesse cenário, é possível distinguir que o comportamento ascendente do DF supera nove entes dessa subamostra, ficando abaixo de apenas três outras unidades, o que indica relativa robustez na interpretação anterior de que o FCDF não melhorou as taxas de homicídios da capital federal, podendo até mesmo estar associado com algum grau de degradação relativo nesse indicador.

Esse comportamento fica ainda mais flagrante quando se analisam os testes aplicados às taxas de roubos e furtos de veículos, apresentadas no Gráfico 5. Como se evidencia no painel “a”, as diferenças do DF em relação ao seu DF sintético já estão entre as maiores da amostra, mesmo quando não se procedem aos ajustamentos pela magnitude do MSPE. Ademais, é possível vislumbrar que a maioria desses entes tem apresentado reduções nas suas diferenças em relação aos seus respectivos sintéticos, ao contrário do que aconteceu com o DF no período pós-2003. Quando o foco passa para as comparações com os 15 estados com MSPE menores ou iguais ao do DF (painel “b”), fica ainda mais nítido que o comportamento das diferenças do DF, predominantemente positivo após o tratamento, só é superado por um ou dois entes, enquanto a maioria da subamostra conta com diferenças negativas. Esse quadro tem o potencial de reforçar a inferência de que a criação do FCDF pós-2003 não impactou benéficamente (reduzindo) a taxa de roubos e furtos de veículos do DF, mas, em caminho contrário, em termos relativos aparentemente a deteriorou.

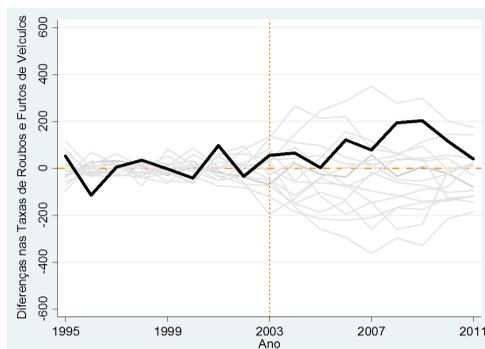
GRÁFICO 5

Diferenças nas taxas de roubo e furto de veículos no DF e nos placebos dos 26 estados

Painel “a” – 26 estados



Painel “b” – 15 estados com MSPE \leq ao do DF



Fonte: estimativas obtidas por meio do programa STATA 13

Conforme debatido, em favor desses resultados obtidos pela aplicação do CS ao setor de segurança pública do DF pesa o potencial de terem sido obtidos em um contexto em que há um ajustamento de melhor qualidade e mais transparente entre a unidade tratada e seu contrafactual, agora gestado como uma combinação ponderada dos diversos entes disponíveis para a comparação no *donor pool*. A prudência, no entanto, sugere a utilização desses resultados com cautela, particularmente por conta dos desafios relacionados à aplicação das técnicas convencionais de inferência e de robustez a esse contexto. Não obstante essas ressalvas, o horizonte para aplicações futuras que objetivem expandir a temática aqui iniciada parece promissor, haja vista a proposição recente de novos instrumentos destinados à operacionalização de técnicas inferenciais mais robustas para essa ferramenta de controle sintético (FIRPO; POSSEBOM, 2015).

5.4 Considerações qualitativas

As técnicas de DID e de CS aplicadas neste artigo sugeriram, por caminhos diferentes, basicamente o mesmo resultado, a saber: a criação do FCDF em favor da capital federal em 2003 não parece ter repercutido beneficemente em seus principais indicadores de criminalidade (reduzindo-os), indicando que os que mais se favoreceram com esse incremento de despesas proporcionado pela União não foram os cidadãos/contribuintes do Distrito Federal. Em outras palavras, esse é um posicionamento marcado por níveis baixos de eficiência gerencial.

Uma explicação possível para essa aparente falta de impacto do FCDF pode ser importada da literatura acerca do papel das transferências intergovernamentais no federalismo fiscal. Existem evidências para a realidade nacional que suportam a hipótese de que o excesso de recursos “vindos de fora” pode ensejar incentivos nocivos, tais quais desestímulo à exploração

de competências tributárias, encorajamento a comportamentos fiscais insustentáveis ou com primazia em despesas administrativas (*flypaper effect*), tendências ao convívio com níveis mais altos de corrupção, entre outros. Um bom resumo dessa literatura pode ser obtido pelas contribuições de Cossio (2002), Veiga e Pinho (2007), Caselli e Michaels (2009), Pereira Filho (2009), Mattos, Rocha e Arvate (2011) e Brollo et al. (2013).

Como o FCDF a partir de 2003 passou a ser um tipo de despesa orçamentariamente rígida, isto é, legalmente vinculada a apenas alguns setores da capital federal (segurança pública, saúde e educação), existe todo um campo de pesquisa destinado a averiguar os impactos desse tipo específico de gasto. Alguns achados ressaltam que dispêndios condicionados podem exibir alta relação custo-benefício porque incentivam a oferta excessiva dos bens legalmente resguardados, desfavorecendo possíveis avaliações periódicas sobre a efetividade dessa rubrica orçamentária. A racionalidade nesse caso incentiva o gestor a exaurir todas as dotações orçamentárias rígidas a ele consignadas, independentemente se os impactos previstos pela criação do programa estão de fato se concretizando (BUCHANAN, 1963; BÖS, 2000; MENDES, 2002; ANESI, 2006).²⁹

Uma vez que essas despesas vinculadas pelo FCDF ao setor de segurança pública da capital foram alocadas majoritariamente em gastos com pessoal (cerca de 94% do total), é oportuno ressaltar que a inexistência de impacto nas atividades do FCDF observada por meio dos métodos DID e CS pode também ser fruto de acumulação de poder político pelos servidores públicos e de suas corporações burocráticas.

Seguindo essa linha, os trabalhos pioneiros de Niskanen (1968; 1971; 1975) estudaram o comportamento das corporações burocráticas, e o autor teorizou que estas, em essência, buscam maximizar seus respectivos orçamentos públicos, pois com eles podem expandir sua influência, seu prestígio, sua renda e até mesmo seu número de subordinados. Ainda nesse sentido, Robinson (2009) assevera que o sistema político pode estar propenso a responder à demanda de alguns desses grupos, mesmo que isso signifique reduzir o bem-estar social da coletividade, haja vista se enquadrarem em um ou mais dos quatro critérios por ele sugeridos como determinantes para esse tipo de apoio: i) grupo homogêneo em suas demandas e numeroso; ii) bem organizados, por isso minimizam os problemas de ação coletiva; iii) possuem fácil acesso aos políticos; iv) votam em maior número. Não é trabalhoso verificar que em pelo menos três dos quatro critérios anteriores as corporações de segurança pública facilmente se enquadram (i, ii e iv), o que teoricamente lhes garantiria apoio político para barrar iniciativas que lhes poderiam imputar maior controle social e maiores níveis de esforço, mesmo que essas iniciativas gerenciais tivessem o potencial de melhorar os índices de eficiência calculados para a atividade e, por consequência, o bem-estar social.

29 Os impactos dessa abordagem de excesso de recursos podem ser vistos também sob a ótica do chamado *Soft Budget Constraint*, isto é, quando as instituições sabem que sempre serão “socorridas” (ou que não há risco de perderem suas dotações financeiras), há a tendência de que suas atividades se tornem menos eficientes, pois não há incentivos para a busca de ganhos de produtividade ou para a inclusão de novos processos ou para a utilização de novas tecnologias (KORNAI, 1986; MITCHELL, 2000).

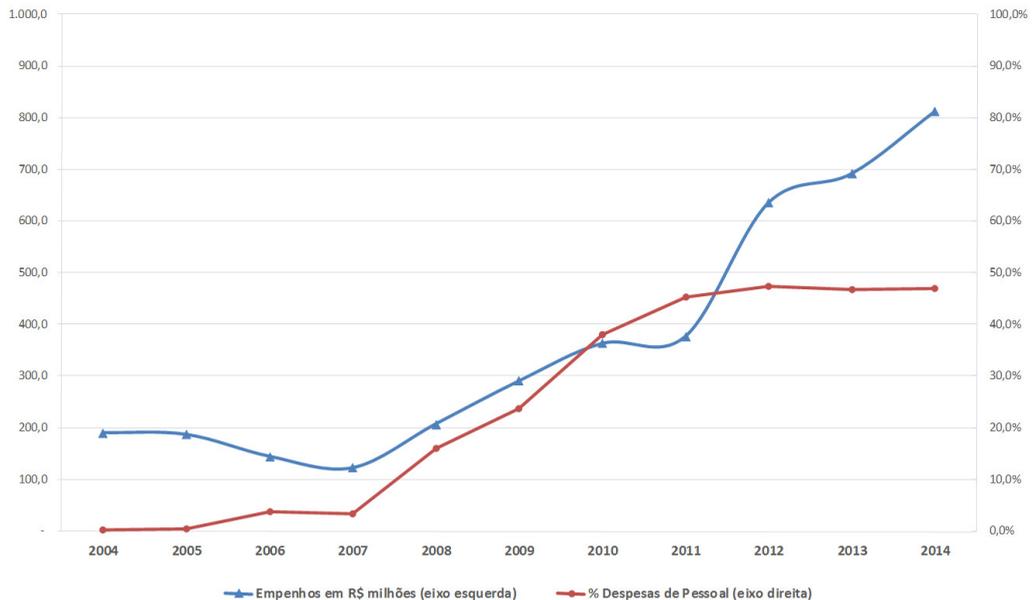
Como defendido por Niskanen (1968; 1971; 1975), um setor burocrático que consegue impor sua lógica de maximização de orçamentos dificilmente retroage. Para o caso do DF isso parece ser ratificado pelas suas dotações de insumos majoradas em relação ao restante da Federação. Como antes debatido, o orçamento *per capita* do DF para despesas com segurança pública foi em 2011 de 4,6 vezes a média nacional, seus efetivos policiais conjuntos (PM e Civil) foram, em termos *per capita*, de 2,4 vezes a média do restante da Federação, e seus níveis salariais são os maiores do Brasil.

Além disso, a análise do crescimento do poder burocrático no DF também pode se dar pela composição das suas despesas próprias com segurança pública, as quais fornecem um vislumbre sobre como essas verbas discricionárias (além da obrigação estipulada e suprida pela União) são alocadas.³⁰ Conforme pode ser visto pelo Gráfico 6, há uma crescente pressão para que o orçamento distrital faça o setor de segurança pública do DF ainda maior (em 2004 o GDF complementava os gastos da União em cerca de R\$ 190,0 milhões a preços constantes, tendo passado em 2014 para mais de R\$ 811,0 milhões). Além disso, parece haver uma crescente preferência pelas despesas de pessoal em detrimento das atividades de investimento e custeio (representavam 0,3% do total gasto em 2004 e passaram a 47,0% em 2011). Isto é, a transferência de recursos dos cidadãos para essa corporação tende a ser ainda maior. É possível inferir que apesar de já contar com os maiores níveis salariais, de efetivos relativos e de despesas *per capita* com segurança, a burocracia local ainda pressiona o orçamento distrital por mais espaço, dando apoio empírico aos argumentos teóricos de Niskanen (1968; 1971; 1975) e de Robinson (2009).

30 A União constitucionalmente é obrigada a custear as despesas de segurança pública desse ente por meio do FCDF, mas isso não impede que o DF utilize ainda mais recursos do seu orçamento para complementar essas atividades de segurança pública.

GRÁFICO 6

Despesas distritais com segurança pública em R\$ milhões (preços constantes de 2014 – IPCA) e percentual alocado em despesas com pessoal



Fonte: elaboração do autor com base nas informações orçamentárias anuais do Distrito Federal

É também digna de nota a constatação feita por Araújo e Sakkis (2010) e por Oliveira (2010a) de que no DF apenas 50% dos policiais militares vão para as escalas de rua, desviando-se tanto para atividades administrativas quanto para funções em outros órgãos, gabinetes de deputados, etc. (essa medida é de pouco mais de 5% em São Paulo, de acordo com Araújo e Sakkis (2010) e com Oliveira (2010b)). Situações desse tipo são indícios tanto de poder burocrático quanto de pouca iniciativa de gestão para os recursos disponíveis, e ambas possuem claro potencial para anular possíveis impactos da criação do FCDF.³¹

Para finalizar esse debate sobre alguns fatores condicionantes da falta de impacto do FCDF pós 2003, é oportuno ressaltar o papel das práticas de gestão. No DF, as garantias de recursos provenientes da União promoveram políticas públicas de segurança que se apoiaram fundamentalmente em aumentos a pisos salariais já elevados, na manutenção de altos contingentes de efetivos policiais e, em menor escala, na aquisição de equipamentos (veículos, armas, etc.). Em alguns outros estados menos aquinhoados, as decisões em termos de segurança pautaram-se muito mais em decisões de gestão. Foi esse o caso, por exemplo, de São Paulo e de Pernambuco.

31 Muito desse poderio burocrático está diretamente relacionado com a composição do Poder Legislativo Distrital. Dado o tamanho avantajado do setor de segurança pública no DF, cresce também o número de seus representantes eleitos para a Câmara, os quais utilizam suas prerrogativas para conceder mais vantagens ao setor que os elegeu, formando um ciclo que se retroalimenta continuamente. Na legislatura de 2011-2014, por exemplo, dos 24 deputados distritais, seis eram diretamente vinculados ao setor, dado que eram delegados, agentes, cabos ou bombeiros (MEDEIROS, 2011).

No tocante a São Paulo, Manso (2012, p. 245-277) cita diversas medidas de gestão colocadas em prática a partir da segunda metade dos anos 1990 e que, após defasagem de alguns anos, coincidem com a reversão nas taxas de homicídio naquele estado. Seguindo a mesma linha de melhorias institucionais e de gestão, Nunes (2014, p. 71-96) relaciona em detalhes diversos fatores que estimularam a maior efetividade das ações de segurança pública de São Paulo a partir de meados dos anos 1990 (criação da Ouvidoria, implantação de programa de reciclagem policial, promulgação de legislação sobre estatísticas criminais, integração PM-Polícia Civil, utilização de sistema informatizado de estatísticas criminais, entre outros.).

Em Pernambuco foi implementado a partir de 2007 o programa denominado Pacto pela Vida, cujo foco foi o controle e a redução das taxas de homicídio. De acordo com Ratton, Galvão e Fernandez (2014), os principais eixos de atuação tiveram iniciativas de: i) focalização política (criação de assessoria especial para a área, comandada por pesquisador com notória experiência); ii) reformas institucionais nas polícias (modificação dos critérios de promoção e renovação dos quadros); iii) incorporação de mecanismos de gestão, monitoramento e avaliação; iv) transparências nas estatísticas, participação e controle social; e v) estabelecimento de meta de redução para os crimes violentos.

Aproveitando-se dessas duas intervenções políticas e da disponibilidade da base de dados, foram feitos os mesmos procedimentos ora aplicados ao DF (DID e CS), mas tendo agora São Paulo e Pernambuco como protagonistas. Para o primeiro escolheram-se os anos de 2000 e 2001 como as datas efetivas do tratamento por serem representativas da maturação das contínuas medidas da segunda metade da década de 1990; no caso de Pernambuco optou-se pelo ano de implantação do Pacto pela Vida (2007) e também por um ano de defasagem nessa iniciativa (2008). As diversas estimativas, apresentadas nos Apêndices, demonstram que, diferentemente do que aconteceu com o DF, existem impactos benéficos (redutores da criminalidade) dessas iniciativas de gestão nos anos analisados e também para os dois estados em questão. Esses resultados sugerem que atividades de segurança pública carecem mais de eficiência na sua condução do que apenas de mais recursos. Infelizmente, o segundo caminho parece ser o trilhado pelo DF.

6 CONCLUSÕES

Este estudo propôs mensuração para os impactos causais da atuação da União no sistema de segurança pública brasileiro, em especial sua decisão de criar, no final de 2002, o Fundo Constitucional do Distrito Federal como uma despesa orçamentária de natureza rígida em favor apenas da capital federal. Foi verificado que apesar de o FCDF movimentar somas consideráveis, poucas foram as iniciativas empíricas destinadas a analisá-lo.

Além disso, a abordagem proposta justifica-se no fato de que o modelo de funcionamento do FCDF na segurança pública tem sido visto pelos demais estados como uma política pública desejável, com o potencial de ser replicada para o restante da Federação. Uma vez

que se trata de medida com custo individual elevado e a ser viabilizada orçamentariamente pela União, impende, portanto, determinar se essa iniciativa se mostrou de fato eficaz em melhorar os indicadores daquele ente que já a recebeu (DF). Ademais, essa investigação das atividades do FCDF também possui o potencial de subsidiar outras áreas de pesquisa em economia do setor público, como, por exemplo, aquelas que investigam os incentivos advindos das transferências intergovernamentais ou que também avaliam a eficiência da adoção de vinculações orçamentárias.

Como não é possível observar o DF simultaneamente tanto na condição de tratado quanto na situação de não ter recebido os benefícios do Fundo, as estratégias de identificação utilizadas propõem a criação de contrafactuais para a obtenção do efeito causal desse programa sobre as variáveis de resultado (taxa de homicídios por 100 mil habitantes e taxa de roubos e furtos de veículos por 100 mil emplacamentos), mitigando-se nesse processo o possível viés de autoseleção, bem como as questões de simultaneidade presentes em análises criminais.

Baseando-se nas estimativas obtidas por meio da técnica de diferenças-em-diferenças (DID), verificou-se que a criação do FCDF em dezembro de 2002 não gerou impactos perceptíveis sobre o setor de segurança pública do DF, ainda que suas dotações orçamentárias tenham sido incrementadas nesse período. As variáveis explicativas utilizadas como controle não exibiram padrões de simultaneidade, contaram com sinais coerentes com o que apregoa a literatura econômica do crime e aquelas com significância estatística (custo moral, taxa de urbanização, abandono escolar, percentual de homens jovens e tamanho do mercado de ilícitos) foram selecionadas para compor uma segunda rodada de estimativas causais providas agora pela ferramenta de controle sintético (CS).

O uso dessa técnica ocasionou a criação de um DF sintético, isto é, um estado fictício composto por ponderações nas características pré-intervenção das demais UFs, tornando-se, na prática, um contrafactual mais fidedigno do DF, ente singular da Federação. Corroborando as estimativas DID, viu-se que o FCDF de fato não proveu melhorias perceptíveis para as taxas de criminalidade da capital federal após sua criação. Por meio dos testes placebo foi possível identificar que as distâncias observadas no período pós-tratamento entre as taxas de criminalidade do DF e seus respectivos sintéticos (estimadores de CS) estão entre as maiores da subamostra que a ele mais se assemelha ($MSPE \leq MSPE$ do DF). Isso indica um cenário ainda mais preocupante, no qual há a sugestão de que o FCDF piorou, em termos relativos, os indicadores da capital federal. Uma interpretação possível conjectura que se o FCDF não tivesse existido, a necessidade de um orçamento mais equilibrado em termos fiscais teria incentivado o DF a promover políticas públicas mais voltadas à gestão da estrutura vigente do que simplesmente se dedicar a novas aquisições de material ou de pessoal, incrementos salariais e outros tipos de atividades burocráticas que reduzem os níveis de eficiência técnica ao invés de elevá-los. Estratégia desse tipo, focada majoritariamente em instrumentos de gestão, foi adotada por São Paulo e Pernambuco, com a obtenção de resultados concretos via as mesmas técnicas utilizadas neste artigo (DID e CS).

Ressaltou-se ainda que a pouca efetividade do FCDF também pode ser interpretada como decorrente de falhas na montagem do arcabouço de transferências intergovernamentais (maldição dos recursos “vindos de fora”) ou mesmo da escolha equivocada por uma estrutura orçamentária calcada em despesas rígidas, as quais têm por característica a geração de incentivos perversos para o gasto público (provisão excessiva e falta de avaliação periódica). Ainda, foi aventada a possibilidade de que o poderio burocrático das corporações de segurança pública no DF, viabilizado pela existência de um orçamento agigantado, possa ter contribuído para esses resultados indesejados, em especial por conta da sua proximidade com o Poder Legislativo local, ao mesmo tempo dependente e estimulador de comportamentos *rent-seeking*.

Por fim, há de se ponderar que iniciativas de exceção patrocinadas pela União, como o FCDF, são onerosas para os cidadãos/contribuintes, que as financiam, e que sua aplicação indiscriminada a todos os entes, como é o intuito da PEC nº 300, deve ser avaliada com extrema cautela, seja pelo seu considerável custo financeiro, mas principalmente por conta das evidências empíricas que a indicam como desprovida de impacto sobre a criminalidade. Ao fim das contas, programas mal desenhados desse tipo privilegiam apenas os segmentos burocráticos e os agentes políticos envolvidos, transferindo o ônus de tal empreitada de maneira difusa para o restante da sociedade.

REFERÊNCIAS

- ABADIE, A.; DIAMOND, A.; HAINMUELLER, J. Comparative politics and the synthetic control method. **American Journal of Political Science**, v. 59, n. 2, p. 459-510, abr. 2015.
- _____; _____. Synthetic control methods for comparative case studies: estimating the effect of California's Tobacco Control Program. **Journal of the American Statistical Association**, v. 105, n. 490, p. 493-505, 2010.
- ABADIE, A.; GARDEAZABAL, J. The economic costs of conflict: a case study of the Basque country. **American Economic Review**, v. 93, n. 1, p. 113-132, 2003.
- ALIER, M.; CLEMENTS, B. **Comments on “Fiscal Policy Reform in Latin America” by Miguel Braun**. Disponível em: <http://www.iadb.org/res/ConsultaSanJose/files/AVP_Fiscal.pdf>. Acesso em: 15/05/2010.
- ANESI, V. Earmarked taxation and political competition. **Journal of Public Economics**, v. 90, p. 679-701, 2006.
- ARAÚJO, S.; SAKKIS, A. Só metade dos PMs fazem ronda. **Correio Braziliense**, Brasília, 26 ago. 2010. Caderno Cidades, p. 43.
- ATHANASSAKOS, A. General Fund Financing versus earmarked taxes: an alternative model of budgetary choice in a democracy. **Public Choice**, v. 66, p. 261-278, 1990.
- BECKER, G. S. Crime and punishment: an economic approach. **The Journal of Political Economy**, v. 76, n. 2, p. 169-217, mar.-abr. 1968.
- BERTRAND, M.; DUFLO, E.; MULLAINATHAN, S. How much should we trust differences-in-differences estimates? **The Quarterly Journal of Economics**, v. 119, n. 1, p. 249-275, fev. 2004.
- BÖS, D. Earmarked taxation: welfare versus political support. **Journal of Public Economics**, v. 75, p. 439-462, 2000.
- BROLLO, F. et. al. The political resource curse. **American Economic Review**, v. 103, n. 5, p. 1759-1796, 2013.
- BUCHANAN, J. M. The economics of earmarked taxes. **Journal of Political Economy**, v. 71, n. 5, p. 457-469, out.1963.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília-DF, 1988.
- _____. Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília-DF, Seção 1, 2002.

CASELLI, F.; MICHAELS, G. **Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil**. National Bureau of Economic Research. Working Paper n.15.550, 2009.

CENTERWALL, B. S. Television and violence. The scale of the problem and where to go from here. **JAMA**, v. 267, n. 22, p. 3059-3063, 1992.

CERQUEIRA, D. R. C. **Mapa dos homicídios ocultos no Brasil**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2013 (Texto para discussão n. 1.848).

COSSIO, F. A. B. **Ensaio sobre federalismo fiscal**. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002, 169f.

DISTRITO FEDERAL. **Relatório de Análise Criminal n. 57/2007 – Região Integrada para o Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (Ride)**. Brasília, 2007, 14p. Disponível em: <<http://www.ssp.df.gov.br/>>. Acesso em: 15/12/2009.

_____. **Relatório de Análise Criminal n. 63/2008 – Homicídio períodos: 1996 a 2007 e 1º semestre 2007/2008**. Brasília, 2008, 40p. Disponível em: <<http://www.ssp.df.gov.br/>>. Acesso em: 15/12/2009.

DUFLO, E.; GLENNERSTER, R.; KREMER, M. **Using randomization in development economics research: a toolkit**. BREAD – Bureau of Research and Economic Analysis of Development. Working Paper n. 136, 2006.

FIRPO, S.; POSSEBOM, V. **Synthetic control estimator: a walkthrough with confidence intervals**. In: 37º ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=SBE37&paper_id=42>. Acesso em: 20/12/2015.

GOETZ, C. J. Earmarked taxes and majority rule budgetary processes. **The American Economic Review**, v. 58, n. 1, p. 128-136, mar. 1968.

HECKMAN, J. J.; HOTZ, V. J. Choosing among alternative nonexperimental methods for estimating the impact of social programs: the case of Manpower Training. **Journal of the American Statistical Association**, v. 84, n. 408, p. 862-874, 1989.

HENDERSON, C. R. Estimation of genetic parameters. **The Annals of Mathematical Statistics**, n. 21, p. 309-310, 1950.

HENNIGAN, K. M. et. al. Impact of the introduction of television crime in United States: empirical findings and theoretical implications. **Journal of Personality and Social Psychology**, v. 42, n. 3, p. 461-477, 1982.

KORNAL, J. The soft budget constraint. **KYKLOS**, v. 39, n. 1, p. 3-330, 1986.

LUIZ, E. PEC 300 ronda o plenário. **Correio Braziliense**, Brasília, 25 jun. 2011, Caderno Políticas, p. 8.

MANSO, B. P. **Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2012. 304f.

MATTOS, E.; ROCHA, E.; ARVATE, P. Flypaper effect revisited: evidence for tax collection efficiency in Brazilian municipalities. **Estudos Econômicos**, v. 41, n. 2, p. 239-267, abr.-jun. 2011.

MEDEIROS, L. Bancada mostra armas. **Correio Braziliense**, Brasília, 3 abr. 2011. Caderno Cidades + Política e Economia do DF, p. 27.

MENDES, M. A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do Fundef. **Finanças Públicas – VII Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2002. 68f.

MEYER, B. D. Natural and quasi-experiments in economics. **Journal of Business & Economic Statistics**, v. 13, n. 2, p. 151-161, abr.1995.

MITCHELL, J. Theories of soft budget constraints and the analysis of banking crises. **Economics of Transition**, v. 8, n. 1, p. 59-100, 2000.

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

_____. Bureaucrats and Politicians. **Journal of Law and Economics**, v. 18, n. 3, p. 617-644, dez. 1975.

_____. The peculiar economics of bureaucracy. **American Economic Review**, v. 58, n. 2, p. 293-305, maio 1968.

NUNES, B. S. **Bandido bom é bandido morto**: a opção ideológico-institucional da política de segurança pública na manutenção de padrões de atuação violentos da polícia militar paulista. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil, 2014. 146f.

OLIVEIRA, N. A frágil segurança. **Correio Braziliense**, Brasília, 5 dez. 2010a. Caderno Cidades + Política e Economia do DF, p. 29.

_____. Faltam PMs nas ruas e delegados. **Correio Braziliense**, Brasília, 5 dez. 2010b. Caderno Cidades + Política e Economia do DF, p. 30.

PARA MELHORAR EFICIÊNCIA DO AJUSTE É PRECISO QUEBRAR RIGIDEZ DO GASTO. **Valor Econômico**, São Paulo, 11 maio 2015.

PAVIANI, A. **Brasília, a metrópole em crise**: ensaios sobre urbanização. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010. 168p.

PEREIRA FILHO, O. A. Impactos das transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de

equidade fiscal e eficiência econômica. **Finanças Públicas – XIV Prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. 80 f.

PETREI, H. A. **Budget and control: reforming the public sector in Latin America**. With collaboration of Romeo E. Petrei. Washington, D.C: Inter-American Development Bank, 1998. 438 p.

RATTON, J. L.; GALVÃO, C.; FERNANDEZ, M. O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco. Recife, Instituto Igarapé, **Artigo Estratégico**, ago. 2014.

ROBERTSON, L. A.; MCANALLY, H. M.; HANCOX, R. J. Childhood and adolescent television viewing and antisocial behavior in early adulthood. **Pediatrics**, v.131, n. 3, p. 439-446, 2013.

ROBINSON, G. K. That blup is a good thing: the estimation of random effects. **Statistical Science**, v. 6, n. 1, p. 15-32, 1991.

ROBINSON, J. A. **The political economy of redistributive policies**. Research for Public Policy, Inclusive Development, ID-09-2009, RBLAC-UNDP, New York, 2009.

SILVA, M. S. Vinculações de receitas não financeiras da União. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 28-31 out. 2003, Panamá. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047828.pdf>>. Acesso em: 06/05/2006.

VEIGA, L. G.; PINHO, M. M. The political economy of intergovernmental grants: evidence from maturing democracy. **Public Choice**, v. 133, n. 3, p. 457-477, 2007.

APÊNDICES

TABELA 7

Estimativas DID do impacto dos programas de gestão em SP a partir dos anos de 2000 e 2001

Variáveis	2000								2001							
	Taxa de Homicídios				Taxa de Roubo e Furto de Veículos				Taxa de Homicídios				Taxa de Roubo e Furto de Veículos			
	RE		FE		RE		FE		RE		FE		RE		FE	
	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.
β_0 constante	-3,542	3,240	-2,185	4,278	1,367	4,313	4,921	5,424	-3,404	3,241	-2,026	4,270	1,518	4,308	5,073	5,413
β_1 <i>sp_trat</i>	-0,158	0,100	-0,123	0,103	-0,145	0,104	-0,182	0,104	-0,252***	0,097	-0,218**	0,100	-0,239**	0,101	-0,279***	0,101
β_2 <i>sp</i>	-0,341	0,249	-	-	1,229***	0,276	-	-	-0,276	0,248	-	-	1,292***	0,277	-	-
β_3 <i>Intxroubfurt</i>	0,246***	0,065	0,254***	0,072	-	-	-	-	0,243***	0,064	0,250***	0,071	-	-	-	-
β_4 <i>Intxlocaliza</i>	-0,041	0,151	-0,014	0,150	-0,184	0,182	0,081	0,150	-0,045	0,149	-0,018	0,148	0,096	0,150	0,076	0,149
β_5 <i>Intxpresos</i>	0,066	0,119	0,027	0,137	-0,018	0,209	-0,171	0,230	0,059	0,118	0,020	0,137	-0,190	0,183	-0,178	0,231
β_6 <i>Intxefe total</i>	-0,375**	0,183	-0,752***	0,257	-0,018	0,209	-0,051	0,267	-0,362**	0,180	-0,734***	0,252	-0,004	0,209	-0,031	0,267
β_7 <i>Intxsegpriv</i>	0,007	0,104	-0,037	0,100	0,038	0,088	0,015	0,085	0,000	0,102	-0,043	0,098	0,031	0,087	0,008	0,084
β_8 <i>Inmunic</i>	-0,008	0,009	-0,002	0,008	-0,035***	0,009	-0,036***	0,009	-0,008	0,009	-0,002	0,008	-0,035***	0,009	-0,036***	0,009
β_9 <i>Incmoral</i>	0,728***	0,286	0,902***	0,264	1,161***	0,362	1,150***	0,373	0,720***	0,283	0,891***	0,262	1,149***	0,360	1,134***	0,372
β_{10} <i>Intxhomensj</i>	-0,049	0,154	-0,172	0,159	0,566*	0,329	0,628*	0,344	-0,045	0,153	-0,165	0,157	0,570*	0,328	0,634*	0,344
β_{11} <i>Intxurbana</i>	1,251**	0,610	1,54*	0,840	-0,182	0,824	-0,953	0,910	1,236**	0,611	1,511*	0,835	-0,203	0,820	-0,978	0,903
β_{12} <i>Injini</i>	-0,259	0,281	-0,356	0,264	0,182	0,263	0,147	0,277	-0,257	0,279	-0,352	0,262	0,184	0,263	0,150	0,277
β_{13} <i>Inunipar</i>	-0,174	0,357	-0,179	0,332	-0,275	0,321	-0,256	0,324	-0,174	0,365	-0,180	0,338	-0,275	0,324	-0,257	0,327
β_{14} <i>Inaband</i>	0,274**	0,110	0,205***	0,104	-0,016	0,085	0,005	0,083	0,260**	0,105	0,193**	0,100	-0,029	0,084	-0,008	0,081
β_{15} <i>partcol</i>	-0,021	0,042	-0,023	0,042	-0,024	0,060	-0,025	0,059	-0,025	0,041	-0,027	0,041	-0,029	0,059	-0,029	0,058
R ² (geral)	0,254		0,123		0,440		0,120		0,254		0,123		0,434		0,095	
Observações	427		427		427		427		427		427		427		427	

Nota: *Dummies* de tempo omitidas. Erros-padrão robustos. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

TABELA 8

Médias pré-tratamento (antes de 2000) dos preditores do controle sintético para São Paulo

Variáveis	Taxa de Homicídios			Taxa de Roubo e Furto de Veículos		
	SP	SP Sintético	26 Estados	SP	SP Sintético	26 Estados
Taxa de Homicídios (1994-1999)	35,23	35,22	22,84	-	-	-
Taxa de Homicídios (1990-1995)	29,55	29,54	20,72	-	-	-
Taxa de Roubos e Furtos (1996-1999)	1.495,43	1.028,19	457,52	1.495,43	1.526,29	457,52
Taxa de Roubos e Furtos (1998-1999)	-	-	-	1.319,08	1.242,84	404,65
Taxa de Abandono (1996-1999)	9,78	11,21	15,89	-	-	-
Custo Moral	89,48	79,72	56,97	89,48	87,18	56,97
Taxa de Urbanização	93,28	91,35	74,86	-	-	-
% Homens Jovens	-	-	-	13,95	13,37	14,35

Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

TABELA 9

Médias pré-tratamento (antes de 2001) dos preditores do controle sintético para São Paulo

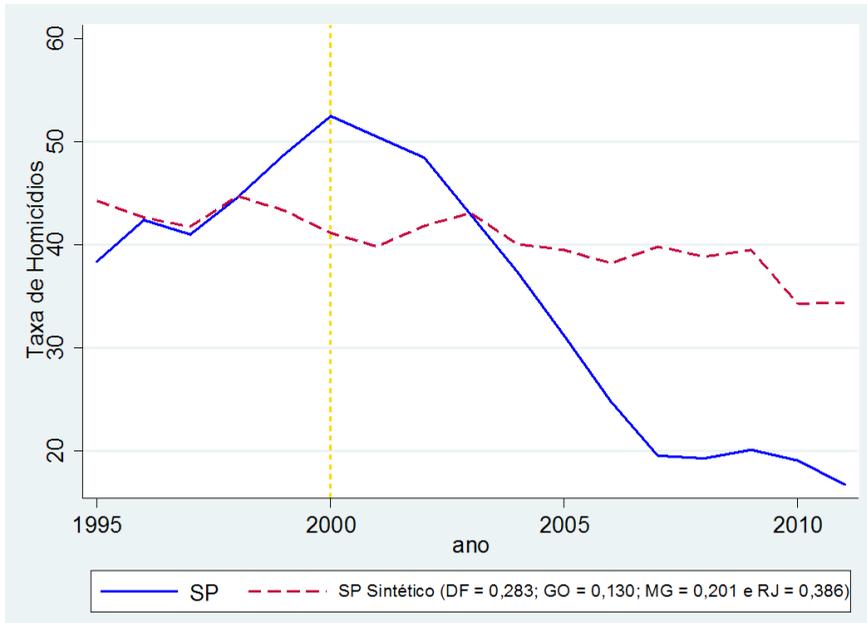
Variáveis	Taxa de Homicídios			Taxa de Roubo e Furto de Veículos		
	SP	SP Sintético	26 Estados	SP	SP Sintético	26 Estados
Taxa de Homicídios (1994-2000)	36,70	35,44	23,17	-	-	-
Taxa de Homicídios (1990-1996)	30,34	30,33	21,08	-	-	-
Taxa de Roubos e Furtos (1996-2000)	1.630,59	1.122,77	465,87	1.630,59	1.672,29	465,87
Taxa de Roubos e Furtos (1998-1999)	-	-	-	1.382,07	1.464,63	433,62
Taxa de Abandono (1996-2000)	9,45	11,14	15,89	-	-	-
Custo Moral	89,81	80,32	57,85	89,81	87,73	57,85
Taxa de Urbanização	93,30	90,13	75,19	-	-	-
% Homens Jovens	-	-	-	14,00	13,24	14,22

Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

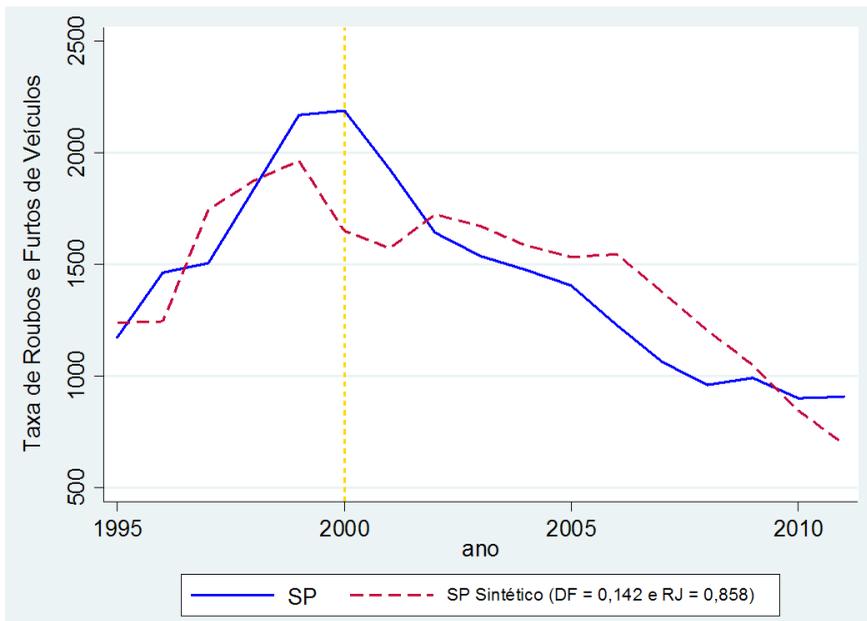
GRÁFICO 7

Estimativas por controle sintético do impacto dos programas de gestão em São Paulo (2000)

Painel “a” – Taxa de homicídios



Painel “b” – Taxa de roubos e furtos de veículos



Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

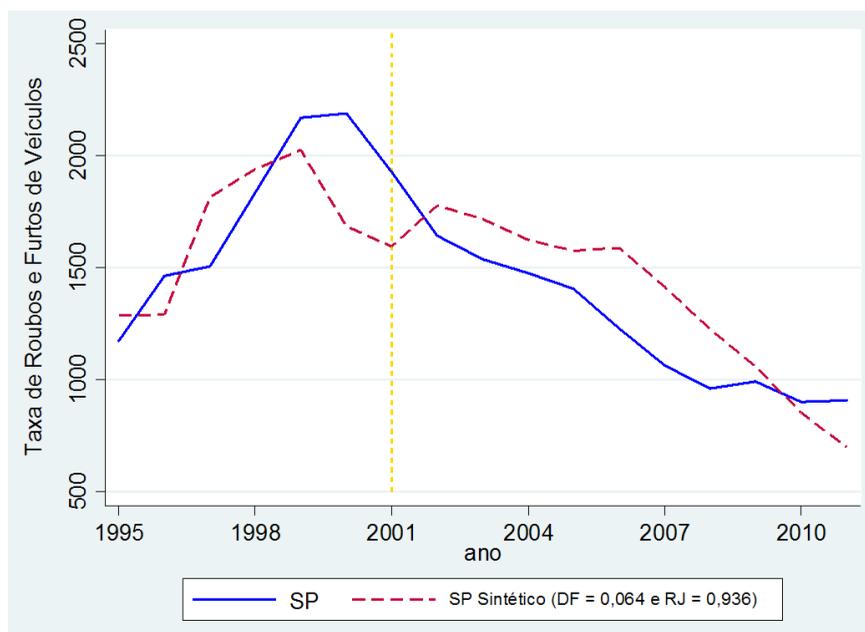
GRÁFICO 8

Estimativas por controle sintético do impacto dos programas de gestão em São Paulo (2001)

Painel “a” – Taxa de homicídios



Painel “b” – Taxa de roubos e furtos de veículos



Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

TABELA 10

Estimativas DID do impacto do Programa Pacto Pela Vida em Pernambuco a partir dos anos de 2007 e 2008

Variáveis	2007								2008							
	Taxa de Homicídios				Taxa de Roubo e Furto de Veículos				Taxa de Homicídios				Taxa de Roubo e Furto de Veículos			
	RE		FE		RE		FE		RE		FE		RE		FE	
	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.	Coef.	Erro-Padr.
β_0 constante	-3,190	3,198	-2,036	4,296	0,996	4,383	4,872	5,378	-3,312	3,199	-2,261	4,312	0,955	4,394	4,747	5,402
β_1 <i>pe_trat</i>	-0,375***	0,055	-0,381***	0,052	-0,218***	0,064	-0,222***	0,062	-0,378***	0,054	-0,386***	0,050	-0,271***	0,057	-0,265***	0,057
β_2 <i>pe</i>	0,690***	0,106	-	-	0,589***	0,128	-	-	0,669***	0,105	-	-	0,590***	0,126	-	-
β_3 <i>intxroubfurt</i>	0,235***	0,063	0,252***	0,073	-	-	-	-	0,234***	0,063	0,252***	0,073	-	-	-	-
β_4 <i>intxlocaliza</i>	-0,030	0,152	-0,006	0,150	0,087	0,149	0,087	0,150	-0,033	0,152	-0,009	0,150	0,086	0,149	0,086	0,150
β_5 <i>intxpresos</i>	0,071	0,115	0,054	0,133	-0,156	0,181	-0,151	0,229	0,068	0,115	0,050	0,133	-0,156	0,182	-0,151	0,228
β_6 <i>intxferetotal</i>	-0,379**	0,185	-0,758***	0,257	-0,037	0,212	-0,071	0,271	-0,376**	0,185	-0,749***	0,259	-0,034	0,212	-0,063	0,271
β_7 <i>intxsegpriv</i>	-0,018	0,099	-0,060	0,094	0,033	0,091	0,006	0,086	-0,016	0,099	-0,058	0,095	0,031	0,091	0,004	0,086
β_8 <i>immunic</i>	-0,009	0,009	-0,002	0,008	-0,035***	0,009	-0,036***	0,009	-0,009	0,009	-0,002	0,008	-0,035***	0,009	-0,036***	0,009
β_9 <i>incmoral</i>	0,823***	0,269	0,979***	0,243	1,218***	0,367	1,206***	0,376	0,815***	0,270	0,970***	0,245	1,220***	0,365	1,207***	0,374
β_{10} <i>intxhomensj</i>	-0,064	0,157	-0,194	0,158	0,541*	0,325	0,614*	0,341	-0,067	0,156	-0,197	0,157	0,536*	0,324	0,610*	0,340
β_{11} <i>intxcurbana</i>	1,168*	0,620	1,479*	0,845	-0,041	0,854	-0,961	0,910	1,193*	0,622	1,522*	0,849	-0,034	0,852	-0,941	0,909
β_{12} <i>ingini</i>	-0,264	0,278	-0,357	0,259	0,169	0,268	0,145	0,281	-0,255	0,279	-0,345	0,260	0,176	0,269	0,153	0,282
β_{13} <i>inumipar</i>	-0,230	0,340	-0,215	0,322	-0,331	0,308	-0,278	0,319	-0,220	0,344	-0,207	0,325	-0,328	0,309	-0,276	0,320
β_{14} <i>inaband</i>	0,283**	0,115	0,211**	0,102	-0,031	0,077	0,019	0,083	0,275**	0,114	0,202**	0,102	-0,037	0,076	0,012	0,083
β_{15} <i>partcol</i>	-0,017	0,041	-0,020	0,041	-0,018	0,059	-0,019	0,057	-0,016	0,041	-0,018	0,041	-0,017	0,059	-0,018	0,058
R ² (overall)	0,290		0,115		0,408		0,165		0,290		0,119		0,410		0,173	
Observações	427		427		427		427		427		427		427		427	

Nota: *Dummies* de tempo omitidas. Erros-padrão robustos. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

TABELA 11

Médias pré-tratamento (antes de 2007) dos preditores do controle sintético para Pernambuco

Variáveis	Taxa de Homicídios			Taxa de Roubo e Furto de Veículos		
	PE	PE Sintético	26 Estados	PE	PE Sintético	26 Estados
Taxa de Homicídios (1994-2005)	50,07	48,91	23,69	-	-	-
Taxa de Homicídios (1990-2001)	45,41	44,77	21,91	-	-	-
Taxa de Roubos e Furtos (1996-2006)	659,97	681,08	522,65	659,97	660,04	522,65
Taxa de Roubos e Furtos (1998-2006)	-	-	-	618,55	626,46	523,28
Taxa de Abandono (1996-2006)	18,65	17,11	16,18	-	-	-
Custo Moral	59,37	76,40	64,91	59,37	61,35	64,91
Taxa de Urbanização	77,04	82,37	77,64	-	-	-
% Homens Jovens	-	-	-	14,12	14,12	14,01

Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

TABELA 12

Médias pré-tratamento (antes de 2008) dos preditores do controle sintético para Pernambuco

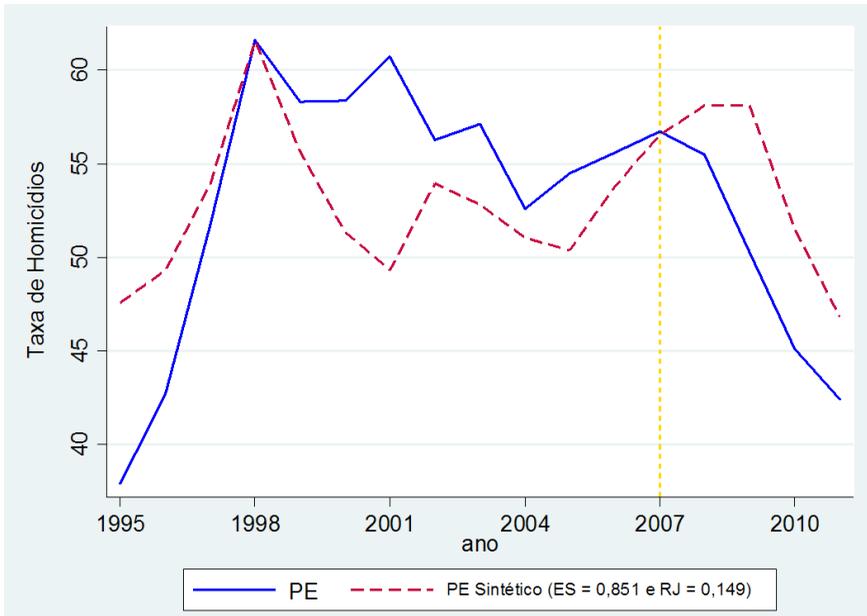
Variáveis	Taxa de Homicídios			Taxa de Roubo e Furto de Veículos		
	PE	PE Sintético	26 Estados	PE	PE Sintético	26 Estados
Taxa de Homicídios (1994-2006)	50,22	49,06	23,87	-	-	-
Taxa de Homicídios (1990-2002)	46,07	45,29	22,18	-	-	-
Taxa de Roubos e Furtos (1996-2007)	662,82	686,91	520,11	662,82	662,454	520,11
Taxa de Roubos e Furtos (1998-2007)	-	-	-	640,91	640,52	523,25
Taxa de Abandono (1996-2007)	18,93	16,75	16,04	-	-	-
Custo Moral	61,04	77,43	66,02	61,04	61,60	66,02
Taxa de Urbanização	77,31	82,58	77,93	-	-	-
% Homens Jovens	-	-	-	14,12	14,12	13,98

Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

GRÁFICO 9

Estimativas por controle sintético do impacto do Programa Pacto pela Vida em Pernambuco (2007)

Painel “a” – Taxa de homicídios



Painel “b” – Taxa de roubos e furtos de veículos

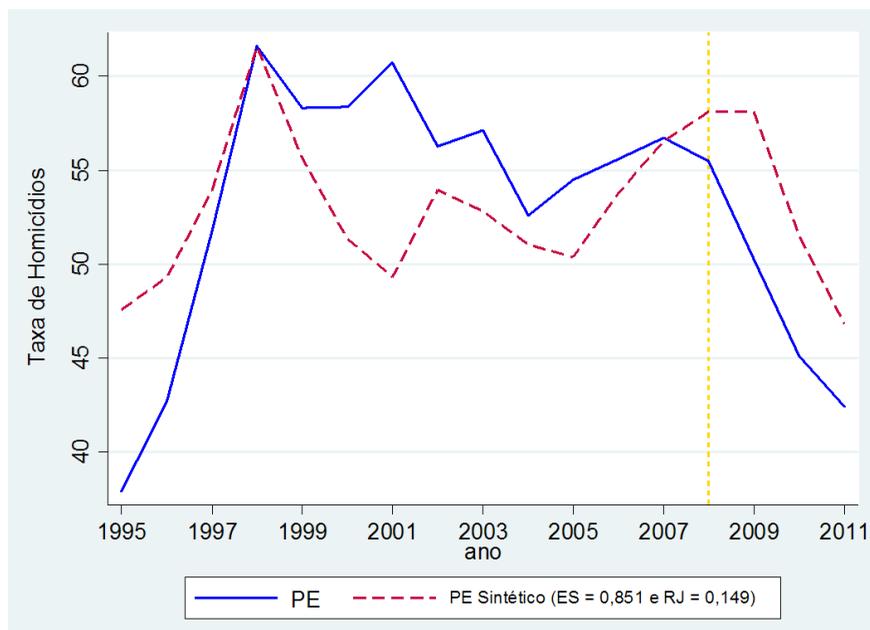


Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

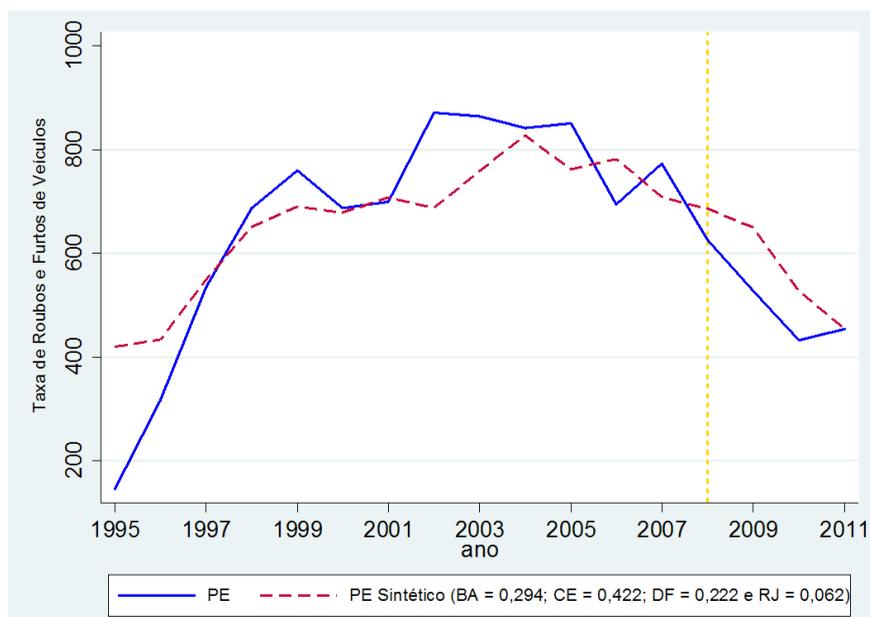
GRÁFICO 10

Estimativas por controle sintético do Impacto do Programa Pacto pela Vida em Pernambuco (2008)

Painel “a” – Taxa de homicídios



Painel “b” – Taxa de roubos e furtos de veículos



Fonte: elaboração do autor a partir das estimativas fornecidas pelo programa STATA 13

TEMA 2

Aperfeiçoamento do Orçamento Público

1º LUGAR

Elaine Cristina de Piza



**Condicionantes da política fiscal: o
planejamento e a execução orçamentária
no período de 2002 a 2015**

Resumo



O objetivo desta pesquisa é analisar os determinantes dos desvios de execução orçamentária no Brasil no período de 2002 a 2015. Desvios de execução são definidos como a diferença entre o valor observado da variável e o valor previsto no orçamento. A partir do uso de dados em tempo real, isto é, dados disponíveis aos formuladores de política no momento em que as decisões de política fiscal são tomadas, busca-se compreender os desvios de execução da política fiscal à luz de alguns fatores atuantes na fase de planejamento e execução da política, confrontando a intencionalidade declarada pelo executor da política no planejamento orçamentário com os resultados finais obtidos. Para contornar a ausência de uma base de dados em tempo real organizada para a economia brasileira, a base utilizada foi construída a partir dos documentos oficiais gerados ao longo das fases do processo orçamentário. Para atingir o objetivo proposto, os desvios de execução fiscal foram avaliados a partir da análise dos eventos que condicionaram o planejamento e a execução do orçamento. Os resultados indicam que a previsão fiscal se distanciou mais significativamente dos valores realizados a partir do ano de 2012 e que os desvios nas previsões dos fatores macroeconômicos, sobretudo na previsão de crescimento do PIB, ajudam a explicar esse distanciamento. Verificou-se também um otimismo persistente nas projeções de crescimento do PIB utilizadas para a elaboração do orçamento, de forma que a volatilidade macroeconômica observada não foi incluída no planejamento orçamentário. Adicionalmente, verificou-se que a adoção de subterfúgios contábeis adotados pelo governo para atingir artificialmente as metas de superávit primário resultam em uma execução orçamentária desvinculada do orçamento planejado, dificultando a análise dos desvios de execução e transformando o processo de planejamento orçamentário em mera exigência legal, sem aplicação prática. A partir da identificação de desvios de execução e de previsões desvinculadas da realidade, sugere-se uma discussão a respeito da possibilidade de que as previsões dos parâmetros macroeconômicos sejam realizadas por uma instituição fiscal que não esteja sujeita às influências políticas. Adicionalmente, propõem-se melhorias na transparência e na comunicação da política fiscal, com a disponibilização de uma base com informações fiscais em tempo real.

Palavras-chave: Previsões orçamentárias. Dados em tempo real. Desvios de execução.

Sumário



1 INTRODUÇÃO.....	219
2 OS DESVIOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIOS DE 2002 A 2015	221
2.1 Construção da base de dados em tempo real	222
2.2 Os desvios de execução orçamentários	223
2.3 Avaliação das previsões	235
3 CONDICIONANTES DO PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 2002 A 2015.....	240
3.1 Choques externos e eleição: o conturbado ano de 2002	240
3.2 Determinantes dos desvios de execução orçamentários no governo Lula: 2003 a 2010	246
3.2.1 O período de 2004 a 2010.....	254
3.3 O período de 2011 a 2015 – o governo Dilma e a elevação dos desvios de execução	265
4 CONCLUSÕES	272
REFERÊNCIAS	274

Lista de gráficos



GRÁFICO 1. Receita primária total do governo central, valores previstos e realizados – R\$ bilhões	223
GRÁFICO 2. Desvio de execução da receita primária total do governo central (LOA) – R\$ bilhões	224
GRÁFICO 3. Receita primária total prevista na LDO e realizada – R\$ bilhões.....	225
GRÁFICO 4. Desvio de execução da receita primária total em relação à LDO – R\$ bilhões	225
GRÁFICO 5. Desvio de execução da receita primária total (LDO, Ploa, LOA, Programação) – R\$ bilhões	226
GRÁFICO 6. Despesa primária total do governo central, valores previstos e realizados – R\$ bilhões	227
GRÁFICO 7. Desvio de execução da despesa primária total (Ploa, LOA, Programação) – R\$ bilhões	228
GRÁFICO 8. Taxa de crescimento real do PIB, valores previstos e realizados	228
GRÁFICO 9. Taxa de crescimento real do PIB, valores previstos e realizados	229
GRÁFICO 10. Taxa de inflação IGP-DI, valores previstos e realizados	230
GRÁFICO 11. Taxa de inflação IPCA, valores previstos e realizados	231
GRÁFICO 12. Taxa de câmbio, média anual, valores previstos e realizados.....	232
GRÁFICO 13. Taxa de juros Selic, média anual, valores previstos e realizados	232
GRÁFICO 14. Massa salarial, variação anual, valores previstos na LOA e realizados.....	233

Lista de tabelas



TABELA 1. Alterações no Ploa e valores realizados – R\$ bilhões.....	234
TABELA 2. Avaliação dos desvios de execução: receita (R\$ milhões), despesa (R\$ milhões) e IPCA (%).....	236
TABELA 3. Avaliação dos desvios de execução: Selic, taxa de câmbio e IGP-DI	237
TABELA 4. Avaliação dos desvios de execução: PIB (% crescimento real)	238
TABELA 5. Desvios de execução: comparações do planejamento orçamentário.....	239
TABELA 6. Desvio de previsão do crescimento real do PIB – 2003 a 2010	246
TABELA 7. Variáveis macroeconômicas projetadas – 2003	248
TABELA 8. Evolução da arrecadação das receitas selecionadas – R\$ bilhões.....	255
TABELA 9. Evolução dos parâmetros macroeconômicos previstos – 2009.....	259
TABELA 10. Despesa primária total 2009.....	263
TABELA 11. Previsões contidas na LOA versus valores realizados	268
TABELA 12. Variação de receita e despesa	269
TABELA 13. Resultado primário do governo central – governo Dilma.....	270
TABELA 14. Restos a Pagar inscritos no ano de referência.....	271

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 14 anos, o planejamento fiscal no Brasil mostrou-se extremamente otimista, subestimando, ou não antecipando, os eventos que impactaram negativamente a economia. Como resultado, os desvios entre os resultados fiscais observados e o planejamento contido no orçamento tornaram-se crescentes, sobretudo no período posterior a 2009.

A expectativa de crescimento real do PIB é o melhor exemplo do otimismo presente nas projeções orçamentárias. De 2002 a 2015, as taxas esperadas de crescimento real da atividade econômica que embasaram as previsões de arrecadação e de despesas foram superestimadas, apenas em 4 destes anos é que a taxa de crescimento efetiva superou a taxa prevista. Em outras palavras, os resultados fiscais foram estimados com base em projeções de crescimento otimistas que não se verificaram em todos os momentos.

Desvios entre os resultados fiscais observados e os planos do governo são chamados de desvios de execução e são, principalmente, influenciados pela incerteza que envolve o processo de previsão e por choques inesperados. As previsões fiscais e seus respectivos desvios podem ser explicados por fatores econômicos, políticos e institucionais. Os fatores econômicos dizem respeito às oscilações macroeconômicas que afetam tanto a arrecadação de receitas quanto a realização das despesas públicas. Mais precisamente, os determinantes econômicos referem-se à magnitude na qual os erros nas projeções orçamentárias são afetados pelos erros na previsão de variáveis econômicas chaves como a taxa de crescimento esperada. Os determinantes políticos referem-se ao grau no qual a fragmentação política, o calendário eleitoral e a ideologia partidária impactam as previsões e os resultados fiscais. As hipóteses subjacentes são que os governos podem manipular as previsões orçamentárias para atender a interesses políticos e que a orientação política e o arranjo institucional do governo também influenciam a qualidade das previsões. Os determinantes institucionais referem-se às estruturas jurídicas e políticas que norteiam a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento, além de definir as regras para o equilíbrio fiscal.

Os desvios de execução são indicativos de não aderência da execução orçamentária aos objetivos da política fiscal. Esses desvios entre planos *ex ante* e resultados *ex post* podem ocorrer devido a fatores externos e internos, tais como: erros na expectativa de crescimento do PIB; superestimação/subestimação das despesas e/ou das receitas esperadas, oportunismo eleitoral, entre outros. Os desvios de previsão podem ser gerados tanto por miopia por parte do governo, que não consegue avaliar corretamente o cenário macroeconômico em que se encontra, em razão, por exemplo, de insuficiência técnica ou instabilidade no ambiente econômico, ou por uma ação intencional, por exemplo, ao prever um cenário excessivamente otimista que lhe permita autorizar um volume maior de despesas em anos eleitorais.

Para investigar os determinantes dos desvios de execução é necessário avaliar a execução da política fiscal em seus dois estágios: o estágio do planejamento, fase que contempla a preparação do orçamento com as estimativas dos dispêndios e das fontes de financiamento previstos, e o estágio da implementação, em que o plano fiscal é posto em prática com a realização da arrecadação e dos dispêndios planejados (BEETSMA; GIULIODORI, 2010). Ambos os estágios determinam os resultados da política e ocorrem em momentos distintos no tempo, sujeitos às mudanças nas condições macroeconômicas e às atualizações no conjunto de informações disponíveis aos formuladores de política. A avaliação completa da política fiscal deve considerar as duas fases conjuntamente, uma vez que a implementação da política pode diferir dos planos anunciados, isto é, pode haver diferenças significativas entre as medidas fiscais discricionárias planejadas e as medidas observadas *ex post*, de forma que o resultado da política fiscal tende a divergir do esperado.

Apesar da importância em compreender a política fiscal em suas várias etapas e da possibilidade de que os resultados da política sejam contrários à política intencionada, a literatura dedicou pouca atenção à análise empírica do estágio de planejamento, focando-se na análise dos resultados *ex post*. A fim de corrigir essa carência, diversos pesquisadores¹ procuram interpretar o comportamento cíclico da política fiscal a partir do uso de dados em tempo real, ou seja, o conjunto de informações que estavam disponíveis ao formulador de política no momento em que as decisões de política foram tomadas. No caso particular da política fiscal, os dados em tempo real são as primeiras estimativas originais (não revistas) das variáveis macroeconômicas, ou as previsões que os formuladores de políticas possuem no momento em que os planos orçamentários são realizados. A aplicação de dados em tempo real ocorreu inicialmente na análise da política monetária com as contribuições de Orphanides (1997), porém, na análise da política fiscal, as pesquisas que utilizam dados *ex ante* em tempo real são relativamente novas.

É nesse aspecto da política fiscal que esta pesquisa se insere, sendo seu objetivo principal investigar o planejamento e a execução da política fiscal brasileira no período de 2002 a 2015 com ênfase na mensuração dos desvios de execução orçamentários e na identificação dos determinantes desses erros. Com base no uso de dados conhecidos na literatura como dados em tempo real, isto é, dados disponíveis aos formuladores de políticas no momento em que as decisões de política fiscal são tomadas, busca-se compreender os resultados da política fiscal à luz dos mecanismos atuantes na fase de planejamento da política, confrontando a intencionalidade declarada do gestor fiscal com os resultados obtidos.

Para atingir o objetivo proposto, esta pesquisa está estruturada em mais três seções, além desta introdução, incluindo as conclusões.

¹ Cimadomo (2011) apresenta uma revisão da literatura empírica com aplicação de dados em tempo real na análise da política fiscal.

2 OS DESVIOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIOS DE 2002 A 2015

Desvio de execução é a diferença entre o valor observado da variável e o valor previsto no orçamento. Seguindo a representação utilizada por Pina e Venes (2011), temos:

$$e_t = R_t - F_{t-1} \quad (1)$$

Sendo: e_t = erro de previsão no período t; R_t = resultado observado em t; F_{t-1} = resultado previsto no período t-1.

Martins (2012) separa a literatura sobre desvios orçamentários em dois grupos de acordo com a denominação atribuída ao termo e_t na equação 1. Enquanto parte da literatura denomina a diferença entre planos e resultados como erro de previsão (STRAUCH; HALLERBERG; VON HAGEN, 2004; BRÜCK; STEPHAN, 2006; ANNETT, 2006; AFONSO; CARVALHO, 2013), outros autores chamam de erro de implementação (BEETSMA; GIULIODORI, 2010; BEETSMA; GIULIODORI; WIERTS, 2009; PINA 2009). Os autores que chamam de erro de implementação estão interessados em compreender os planos fiscais e a execução desses planos, ou seja, tanto a fase de planejamento quanto a fase de execução da política fiscal. Moulin e Wierst (2006) contribuem para o entendimento da diferença entre erros de previsão e erros de implementação. Os autores tentam verificar em que medida os desvios entre resultado final e previsões são devidos à não implementação dos planos fiscais e em que medida esses desvios se devem aos erros de previsão do crescimento econômico.

Lledó e Poplawski-Ribeiro (2013) chamam as diferenças entre as mudanças nos planos e nos resultados fiscais de hiato de implementação. Os autores, que aplicam dados em tempo real à análise da implementação da política fiscal nos países da África Subsaariana, explicam que preferem adotar um termo mais neutro porque as diferenças entre planos e resultados podem não necessariamente refletir erros ou riscos elevados, mas sim revisões decorrentes de choques externos imprevistos aos quais os países menos desenvolvidos estão vulneráveis.

Von Hagen (2010) define o termo e_t na equação (1) de erro de projeção. O autor chama a atenção para o fato de que utilizar o termo “erro” é um abuso de linguagem, porque os desvios entre os valores verdadeiros e os valores projetados não são necessariamente um “erro” no sentido de serem inteiramente devidos à falta de informação. Ele afirma ainda que o erro de projeção para as variáveis fiscais consiste de dois elementos. Um elemento é a mudança endógena na variável projetada em função de mudanças não previstas no ambiente econômico; o outro é a mudança na variável em função de políticas discricionárias. Identificar os dois elementos requer conhecer como a variável fiscal sob análise reage a mudanças não previstas, como, por exemplo, o modo como reage aos erros de projeção do PIB.

Nesta pesquisa adotaremos o termo “desvio de execução”. Seguindo o raciocínio de Lledó e Poplawski-Ribeiro (2013), consideramos que a diferença entre valores previstos e realizados não necessariamente representa um erro cometido na gestão orçamentária, podendo ser resultado de choques inesperados. Além disso, na medida em que as previsões contidas no orçamento podem refletir objetivos políticos, ao invés de refletir o conjunto de informações disponível ao formulador de política no momento da elaboração do orçamento, não faz sentido chamar de erro de previsão a diferença entre o valor realizado e o valor previsto. Nessa mesma linha de interpretação, Cepparulo et al. (2011) também consideram que o plano contido no orçamento está sujeito a mudanças não apenas em função de eventos inesperados ou choques econômicos, mas também em função de mudanças nas prioridades da agenda política. Assim sendo, adotaremos o termo desvio de execução para nos referirmos ao termo e_t na equação 1.

Desvios de execução negativos ocorrem quando o valor real da variável é menor que o valor previsto, isto representa uma previsão otimista, que pode ser tanto uma superestimação da receita como uma subestimação do déficit. De maneira análoga, desvios de execução positivos implicam que a previsão subestima o valor real da variável.

2.1 Construção da base de dados em tempo real

A principal dificuldade em aplicar dados em tempo real para a economia brasileira diz respeito à disponibilidade desses dados. Como não há uma base de dados oficial que nos forneça informações fiscais em tempo real, tivemos de construir a base de dados necessária a esta pesquisa com base nas informações contidas nos documentos oficiais relativos ao processo orçamentário. Os principais documentos utilizados foram: as propostas de Leis Orçamentárias; os Relatórios gerados pelo Congresso por ocasião da apreciação dessas propostas; as Leis Orçamentárias Anuais e seus anexos; os Decretos Presidenciais de Programação Orçamentária e Financeira; Relatórios de avaliação das metas fiscais; Relatórios do Tesouro Nacional e da Secretaria da Receita Federal e demais documentos oficiais resultantes das fases de planejamento, aprovação e implementação orçamentária.

Dos documentos fiscais, utilizamos os valores previstos e realizados das seguintes variáveis: receita primária total e despesa primária total; taxa de crescimento real do PIB; taxa over-Selic média anual, taxa de câmbio R\$/US\$ média anual; taxas médias anuais do IPCA e do IGP-DI; variação anual da massa salarial; preço médio em dólar do barril de petróleo do tipo Brent.

Para a construção da variável “desvio de execução” são necessárias as previsões e os valores realizados em tempo real das variáveis que se pretende analisar. O valor realizado adotado corresponde à primeira estimativa disponível das variáveis analisadas após o final do exercício fiscal. Em outras palavras, trata-se do valor em tempo real das variáveis. Por exemplo, o valor realizado do PIB em tempo real de um ano X qualquer é a estimativa do PIB conhecida no início do ano X + 1, isto é, é a estimativa da taxa de crescimento do PIB conhecida pelo governo imediatamente após o fim do exercício fiscal, sem revisões.

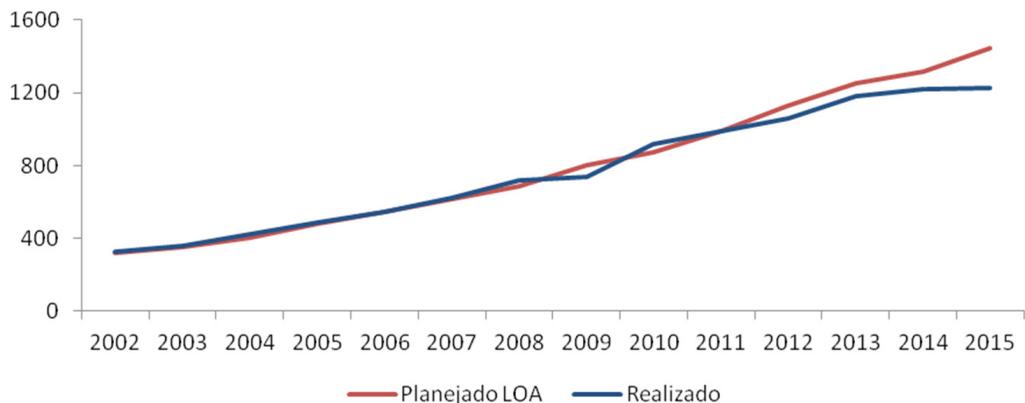
Os valores anuais previstos das variáveis foram retirados da LDO, do Ploa, da LOA e do Decreto de Programação. Há um intervalo de tempo entre a previsão e a observação do valor realizado da variável ao final do exercício fiscal. No caso das previsões contidas na LDO, por exemplo, esse intervalo de tempo é de aproximadamente um ano e meio, haja vista que a LDO precisa ser aprovada até 17/07 do ano t-1 e contém previsões para o ano t. Juntando esses dados com os valores realizados, pudemos obter quatro séries anuais de desvios de execução para cada variável: desvios em relação às previsões da LDO; desvios em relação às previsões do Ploa; desvios em relação às previsões da LOA; e desvios em relação às previsões do Decreto de Programação.

2.2 Os desvios de execução orçamentários

O Gráfico 1 apresenta a receita primária total anual prevista na Lei Orçamentária e a receita efetivamente realizada.² Podemos identificar dois momentos bastante distintos ao longo do período sob análise, sendo o primeiro momento o que vai de 2002 até 2007 e o segundo o que se estende de 2008 até 2015. No primeiro momento, a curva de receitas realizadas ajusta-se à curva de receitas previstas, indicando um planejamento orçamentário mais preciso. No segundo momento, há uma reversão da tendência de ajuste observada no período anterior. A partir de 2008, os valores realizados passaram a se distanciar com maior frequência e com mais intensidade dos valores previstos, sendo que em todos os anos a partir de 2012 as previsões contidas na LOA passaram a superestimar a arrecadação efetiva.

GRÁFICO 1

Receita primária total do governo central, valores previstos e realizados – R\$ bilhões



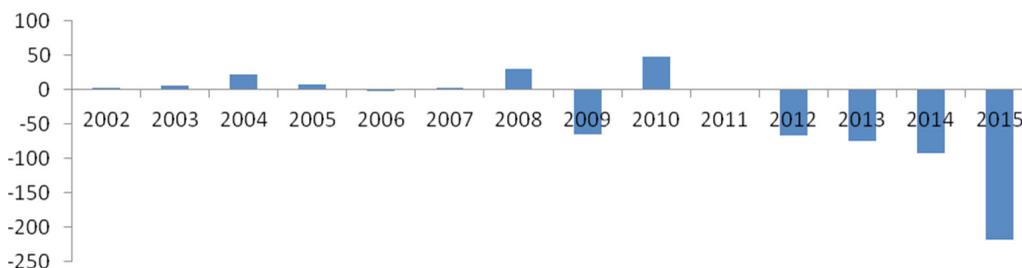
Fonte: dados da pesquisa

² Receita primária total inclui as receitas administradas pela Receita Federal do Brasil (RFB), líquida de restituições e incentivos fiscais, mais as receitas não administradas pela RFB e a arrecadação líquida da Previdência Social.

O Gráfico 2 apresenta os desvios de execução da receita primária anual. Trata-se da diferença entre as duas curvas constantes no Gráfico 1, ou seja, a diferença entre a receita primária total prevista na LOA e o valor efetivamente realizado. Podemos notar que a partir de 2012 os desvios de execução são persistentes e crescentes, sugerindo uma deterioração na previsão fiscal, haja vista que os desvios cresceram ano após ano, sem que os desvios observados em um período servissem de aprendizado para evitar ou diminuir os desvios do período seguinte.

GRÁFICO 2

Desvio de execução da receita primária total do governo central (LOA) – R\$ bilhões



Fonte: dados da pesquisa

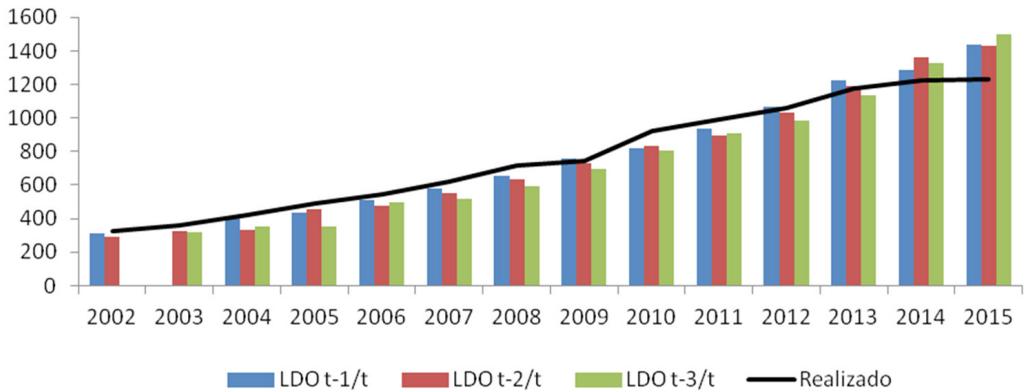
Os Gráficos 1 e 2 apresentaram os valores previstos e os desvios de execução da receita em relação às previsões contidas na LOA. No entanto, os desvios de execução variam de acordo com a fase do processo orçamentário. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e as prioridades que guiam a elaboração e a aprovação do Orçamento Anual. Ao apresentar as metas fiscais, a LDO apresenta estimativas da receita e da despesa primárias para os três exercícios fiscais subsequentes, isto é, a LDO elaborada no ano $t-1$ para guiar o orçamento do ano t contém previsões do resultado fiscal tanto para o ano t quanto para os anos $t+1$ e $t+2$. Adicionalmente, a LDO apresenta as estimativas mais recentes (*nowcasts*)³ para os anos $t-2$ e $t-3$, além de atualizar as previsões para o ano $t-1$.

O Gráfico 3 apresenta as previsões de arrecadação para os anos de 2002 a 2015 contidas nas LDOs dos anos t , $t-1$ e $t-2$ e as compara com os valores efetivamente realizados. Para cada ano, temos a estimativa constante na LDO daquele ano (ano t , previsto no ano $t-1$) e as estimativas constantes nas LDOs dos dois anos anteriores ($t-2$ e $t-3$). A comparação dos valores previstos na LDO com os valores realizados demonstra que a previsão é ainda menos precisa quanto mais longo for o horizonte de previsão. Essas conclusões são reforçadas pelo Gráfico 4, em que são apresentados os desvios de execução da receita calculados como a diferença entre a receita realizada no ano t e as previsões contidas nas LDOs aprovadas em $t-1$, $t-2$ e $t-3$.

3 *Nowcast* é um conceito da meteorologia e refere-se à previsão atual. No caso da previsão econômica, refere-se à estimativa atual da variável econômica. Por exemplo, a última estimativa disponível para o PIB.

GRÁFICO 3

Receita primária total prevista na LDO e realizada – R\$ bilhões



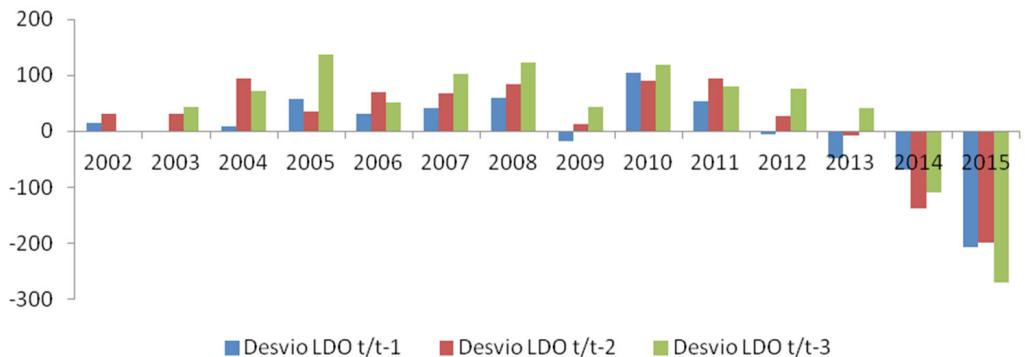
Observação: para o ano de 2002, não há a previsão realizada no ano t-3, isto é, a previsão realizada em 2000 para a receita de 2002. Para o ano de 2003, não há o valor da receita primária estimada em 2002 para a LDO 2003. Isso ocorre porque no Anexo de Metas Fiscais de 2003 consta apenas a meta de superávit primário prevista, mas não os valores absolutos da arrecadação prevista.

Fonte: dados da pesquisa

Os Gráficos 3 e 4 indicam que os desvios de execução da receita são maiores quanto maior o horizonte temporal de previsão, ou seja, quanto maior a distância entre a data em que a previsão é realizada e a data para a qual se realiza a previsão, maior o desvio. Os referidos gráficos mostram também que o desvio de execução da receita é predominantemente positivo, indicando que as previsões contidas na LDO são subestimadas. As exceções são os anos de 2013 a 2015, nos quais as previsões não anteciparam a queda ocorrida na arrecadação.

GRÁFICO 4

Desvio de execução da receita primária total em relação à LDO – R\$ bilhões



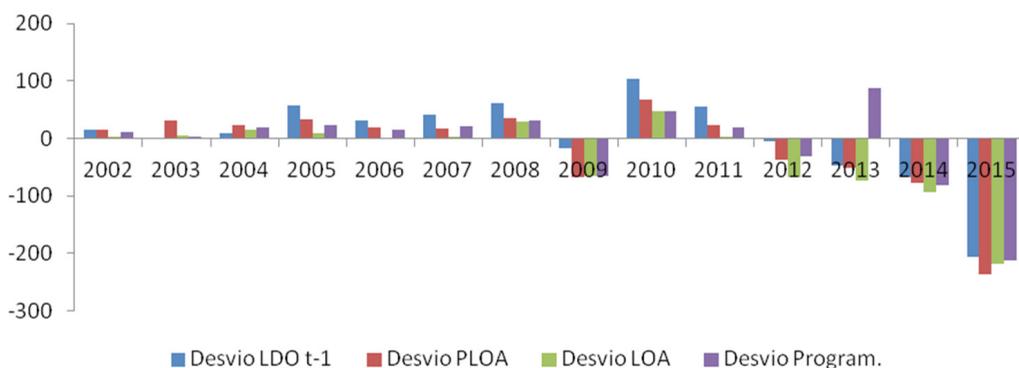
Fonte: dados da pesquisa

Os Anexos de Metas Fiscais enfatizam que as previsões realizadas na LDO para os anos $t+2$ e $t+3$ são consideradas apenas indicativas, mas, na verdade, podemos inferir que essas previsões cumprem somente uma exigência legal, pois não há nenhum compromisso com a realização dos valores estimados para além do ano $t+1$.

Podemos comparar os desvios de execução calculados com base nas previsões realizadas em cada fase do processo orçamentário. Em relação à fase de planejamento do orçamento, podemos comparar os desvios entre a receita realizada e as previsões contidas, respectivamente, na LDO publicada em $t-1$, na Proposta de Orçamento, na Lei Orçamentária e na Programação Orçamentária e Financeira emitida logo após a sanção da LOA. O Gráfico 5 apresenta esses dados.

GRÁFICO 5

Desvio de execução da receita primária total (LDO, Ploa, LOA, Programação) – R\$ bilhões



Fonte: dados da pesquisa

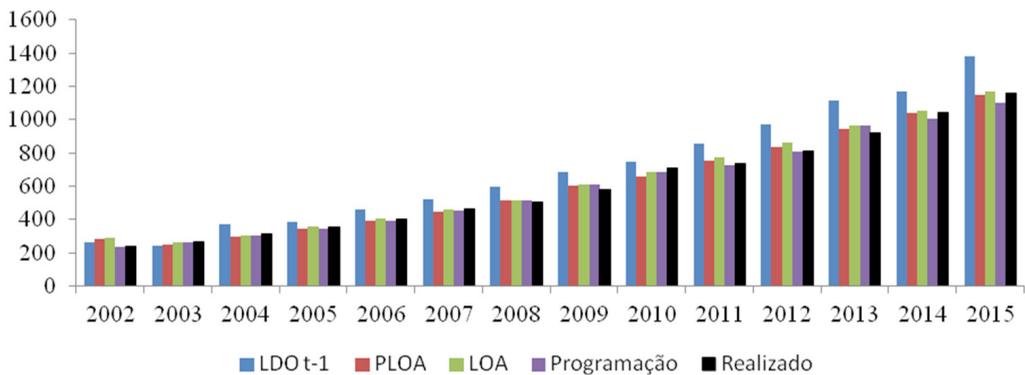
O Gráfico 5 mostra que em 2002, de 2005 a 2008 e em 2010 e 2011 os desvios foram maiores para as previsões contidas na LDO do que nos demais documentos. Além disso, até 2011 os desvios foram predominantemente positivos, indicando que a receita realizada superou as previsões (exceto no ano de 2009, no qual a crise que atingiu a economia não foi prevista durante o planejamento orçamentário). A partir de 2012, os indícios de uma deterioração na previsão fiscal aparecem em todas as etapas do planejamento. Adicionalmente, os desvios em relação às previsões contidas na LOA destacaram-se na comparação com as demais fases do processo de planejamento orçamentário. Os desvios em relação à LOA foram menores que as demais fases do planejamento até 2011 e maiores nos anos seguintes. Isso parece contradizer a ideia de que as previsões tendem a desviar-se mais fortemente dos valores observados das variáveis quanto mais longo for o horizonte de previsão. Uma explicação para isso advém da relação entre Executivo e Congresso na aprovação da Lei Orçamentária, assunto que será abordado mais adiante.

No que se refere aos desvios de execução da despesa, o Gráfico 6 apresenta as previsões realizadas na LDO preparada em $t-1$, do Projeto de Lei, da LOA e do Decreto

de Programação Financeira, comparando-as com os valores realizados. Podemos observar que as previsões realizadas na LDO são sempre superestimadas, ficando acima das demais previsões e do valor realizado. É possível notar também que as previsões contidas na LOA superam as previsões contidas no projeto de lei que o Executivo encaminha ao Congresso, isto é, assim como faz com as previsões de arrecadação, o Congresso costuma aprovar o orçamento com as despesas majoradas em relação à proposta original. Posteriormente, no cronograma de liberação financeira, o governo reduz novamente as expectativas em relação à arrecadação, reduzindo também as despesas previstas.

GRÁFICO 6

Despesa primária total do governo central, valores previstos e realizados – R\$ bilhões

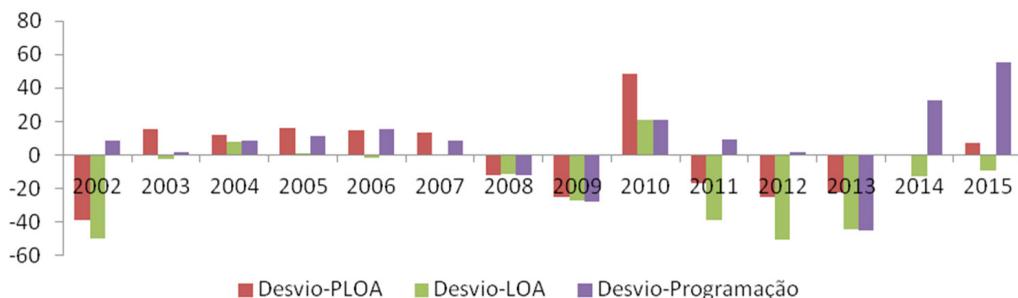


Fonte: dados da pesquisa

Se olharmos especificamente para os desvios de execução da despesa, podemos perceber que, assim como vimos em relação aos desvios de execução da receita, há dois momentos distintos no tempo. Excluindo-se o ano de 2002, que foi um ano atípico em função da crise política pela qual a economia brasileira passou, podemos dividir os demais anos em dois subperíodos: um subperíodo de 2003 a 2008 e outro de 2009 em diante. Até 2008 os desvios de execução da despesa são menores e, predominantemente, positivos, indicando que a despesa realizada superou a previsão. Além disso, os desvios em relação às previsões contidas na LOA são muito próximos de zero. A partir de 2009, os desvios ampliam-se consideravelmente e tornam-se predominantemente negativos. A superestimação das despesas previstas a partir de 2009 coincide com a superestimação das receitas. Como a arrecadação ficou abaixo da previsão, as despesas realizadas também foram reduzidas para que a meta de superávit fiscal fosse alcançada. Porém, no mesmo período em que houve queda nas despesas em relação à previsão, houve também elevação da rubrica Restos a Pagar, indicando o adiamento da realização das despesas e, não necessariamente, redução de gastos. Na seção seguinte iremos discutir melhor esse assunto. É interessante observar também que a partir de 2009 os desvios em relação à LOA se elevaram, indicando menor precisão nas previsões contidas na Lei Orçamentária.

GRÁFICO 7

Desvio de execução da despesa primária total (Ploa, LOA, Programação) – R\$ bilhões

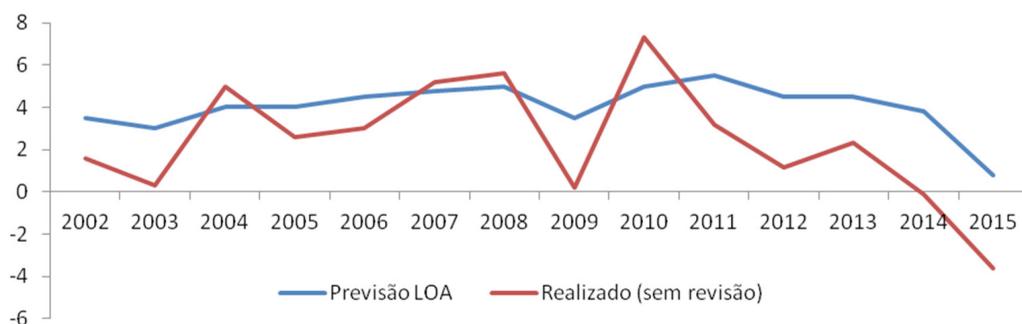


Fonte: dados da pesquisa

De acordo com a literatura sobre política fiscal com dados em tempo real, os desvios de execução do orçamento podem ser atribuídos, ao menos em parte, aos erros de previsão das variáveis macroeconômicas que afetam os resultados fiscais, principalmente aos desvios de execução do PIB. O Gráfico 8 apresenta os valores previstos na LOA da taxa de crescimento real do PIB ao ano e os valores realizados. Os dados sugerem que houve um excesso de otimismo na previsão do crescimento econômico. Apenas em quatro dos 14 anos analisados, a taxa de crescimento realizada superou a taxa prevista. Nos demais anos, o PIB ficou abaixo do previsto na Lei Orçamentária.

GRÁFICO 8

Taxa de crescimento real do PIB, valores previstos e realizados*



Nota: * Os valores realizados referem-se à última estimativa disponível no ano em questão.

Fonte: dados da pesquisa

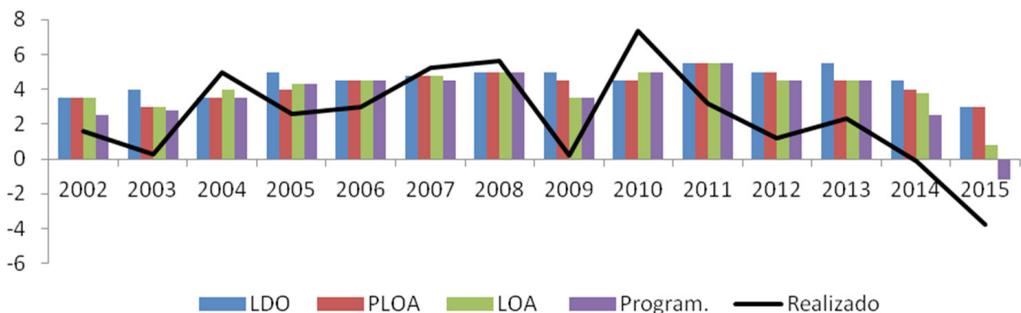
Somente nos anos de 2004, 2007, 2008 e 2010 o crescimento real efetivo superou as expectativas. Em todos os demais anos da pesquisa o otimismo em relação à taxa de crescimento real esperada não se realizou. Na verdade, após atingir uma taxa de 7,32% de crescimento real em 2010, a taxa de crescimento real engatou em uma trajetória

decrecente que não foi acompanhada por queda nas expectativas de crescimento. Apenas no ano de 2015 é que a Lei Orçamentária foi elaborada com uma expectativa de menor taxa de crescimento do PIB. Mesmo assim, a taxa de crescimento considerada na LOA de 2015, apesar de menor que nos anos anteriores, foi bastante superior à taxa efetivamente realizada (0,77 de expectativa contra um crescimento real negativo de 3,8% estimado no final daquele ano).

As inferências realizadas a partir do Gráfico 8 a respeito das previsões de crescimento do PIB são reforçadas pelo Gráfico 9, no qual as taxas reais observadas de crescimento são confrontadas com as taxas previstas na LDO (t-1), no Ploa, na LOA e na Programação Financeira. O otimismo em relação ao PIB foi mantido em todas as etapas do processo de planejamento do orçamento. Nota-se que, em diversos anos, as expectativas de crescimento foram mantidas praticamente inalteradas nas diferentes fases entre a LDO e o Decreto de Programação Financeira. As exceções mais significativas são os anos de 2009, 2014 e 2015, que foram anos de queda abrupta na atividade econômica. Nesses anos, as expectativas de crescimento declinaram seguidamente em relação às expectativas contidas na LDO, embora tenham ficado bastante acima dos valores efetivamente realizados. No geral, as ações do Congresso Nacional não incluíram elevações na taxa esperada de crescimento econômico para justificar elevações nas receitas e, conseqüentemente, elevações nas despesas previstas.

GRÁFICO 9

Taxa de crescimento real do PIB, valores previstos e realizados*



Nota: * Os valores realizados referem-se à última estimativa disponível no ano em questão.

Fonte: dados da pesquisa

Além do PIB, também são utilizadas as previsões de outras variáveis macroeconômicas para estimar a arrecadação e as despesas orçamentárias. Em especial, as principais estimativas utilizadas são do IPCA, que junto ao IGP-DI constituem o índice ponderado (IEP) utilizado pela Receita Federal para estimar a arrecadação,⁴ as estimativas da taxa de câmbio, da taxa

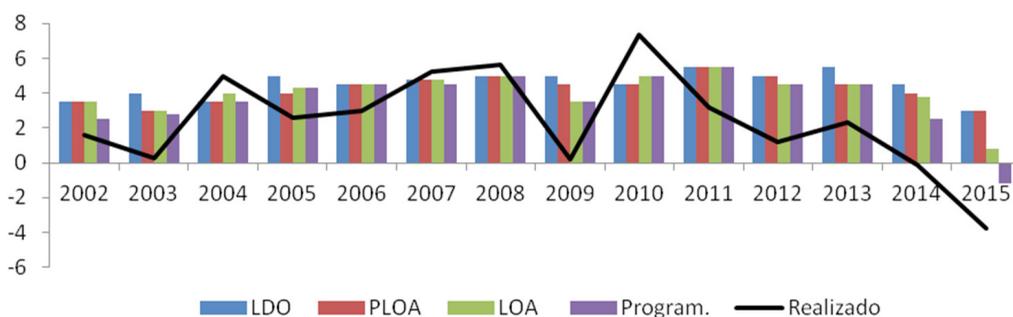
4 Índice ponderado formado por 55% do IPCA e 45% do IGP-DI. Utilizado para os tributos que não possuem indicadores de preços específicos e para aqueles que se ajustam melhor aos indicadores gerais.

de juros Selic e da massa salarial. Os Gráficos 10 a 14 a apresentam os valores previstos e realizados dos parâmetros macroeconômicos que embasam as previsões do orçamento. Para cada variável, são apresentadas as previsões constantes na LDO, na Proposta Orçamentária, na LOA e no decreto de programação e os valores efetivamente realizados.

Os Gráficos 10 e 11 referem-se às variáveis de inflação IGP-DI e IPCA, respectivamente. Podemos observar que houve uma subestimação da inflação ocorrida no período. Em relação ao IGP-DI, as taxas de inflação efetivas ficaram abaixo dos valores previstos na Lei Orçamentária apenas nos anos de 2005, 2009 e 2014. O desvio de execução foi menor nos anos de 2012 e 2013, nos quais a inflação realizada mais se aproximou da previsão de inflação (Gráfico 10).

GRÁFICO 10

Taxa de inflação IGP-DI, valores previstos e realizados

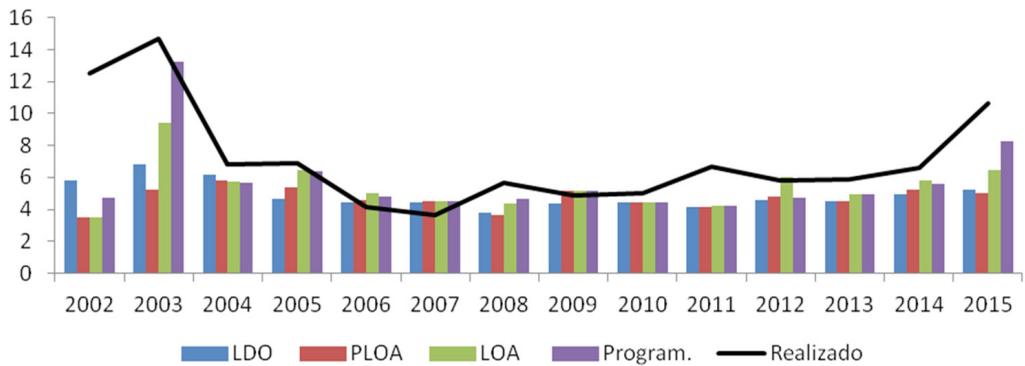


Fonte: dados da pesquisa

Em relação à inflação medida pelo IPCA, as previsões também se mostraram otimistas em relação às taxas observadas. Se usarmos como referência apenas as previsões que fundamentaram a LOA, podemos verificar que os desvios de execução foram menores nos anos de 2005, 2009 e 2012. Em particular, embora a inflação efetiva de 2012 tenha coincidido com a previsão contida na LOA para aquele ano, o Gráfico 11 mostra que o projeto de lei orçamentário foi encaminhado ao Congresso com uma previsão menor de inflação de 4,8% ao ano. No entanto, o Congresso aprovou a Lei Orçamentária considerando uma taxa de inflação de 6% ao ano. Essa taxa prevista foi posteriormente reduzida para 4,7% por ocasião da revisão dos parâmetros macroeconômicos que embasaram o decreto de programação financeira.

GRÁFICO 11

Taxa de inflação IPCA, valores previstos e realizados



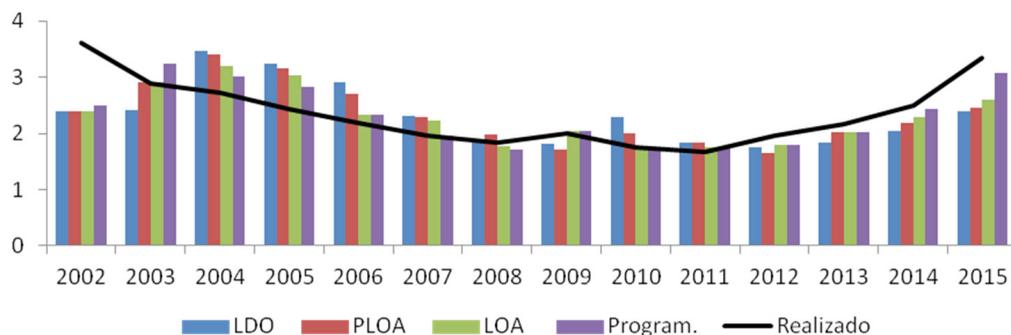
Fonte: dados da pesquisa

Em relação às previsões para a taxa de câmbio, há dois períodos claros na amostra. No primeiro período, que vai de 2003 a 2008, o câmbio observado esteve abaixo do valor previsto, ou seja, a taxa de câmbio apreciou-se mais do que o valor previsto ao longo de todo o planejamento orçamentário. No segundo período, que se inicia em 2012 e vai até o final da amostra, a trajetória da taxa de câmbio inverteu-se, depreciando-se além do valor previsto (Gráfico 12).

No que diz respeito à taxa de juros Selic, no geral, a taxa de juros foi subestimada ao longo do planejamento fiscal (Gráfico 13). As exceções foram os anos de 2006 e 2007, nos quais a taxa de inflação era decrescente e ficou abaixo do centro da meta de inflação. Outras exceções foram os anos de 2009, em que foram realizadas políticas monetárias expansionistas para reverter o quadro de recessão pelo qual a economia brasileira atravessava, e o ano de 2012, em que a taxa de juros ingressou em uma trajetória decrescente, como reflexo das medidas provenientes da “Nova Matriz Macroeconômica” adotada pelo governo federal.

GRÁFICO 12

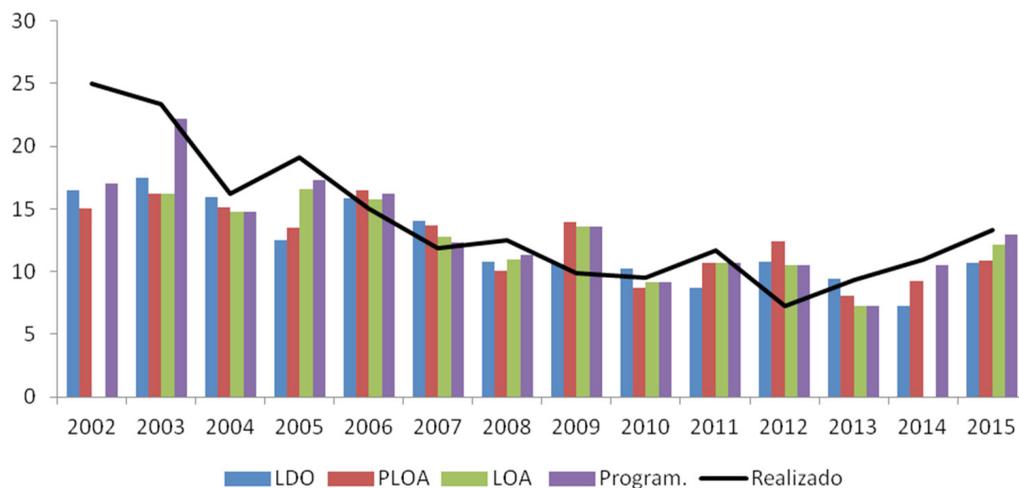
Taxa de câmbio, média anual, valores previstos e realizados



Fonte: dados da pesquisa

GRÁFICO 13

Taxa de juros Selic, média anual, valores previstos e realizados

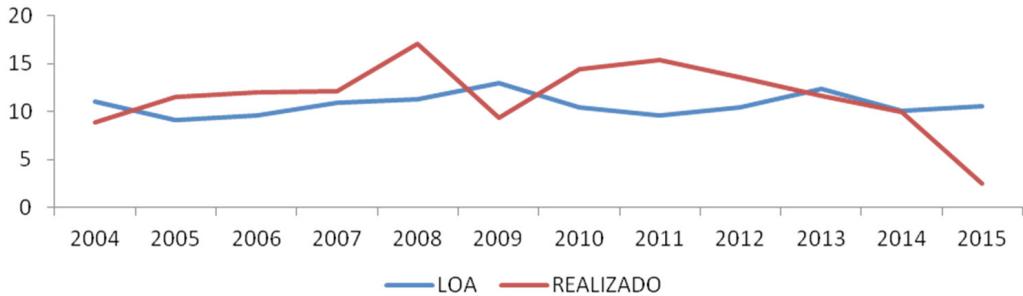


Fonte: dados da pesquisa

Por fim, os principais parâmetros macroeconômicos levados em consideração na preparação do orçamento incluem também previsões para a variação anual da massa salarial. As previsões para essa variável só estão presentes no orçamento a partir de 2004. O Gráfico 14 apresenta os valores realizados e os valores previstos na LOA para a variação anual da massa salarial de um ano para outro. A variação observada da massa salarial superou a variação prevista em praticamente todos os anos sob análise. As exceções ocorreram nos anos de 2004, 2009 e nos anos de 2014 e 2015, nos quais a massa salarial observada passou a reduzir-se fortemente.

GRÁFICO 14

Massa salarial, variação anual, valores previstos na LOA e realizados



Fonte: dados da pesquisa

A comparação das previsões contidas nas diversas fases do planejamento orçamentário permite-nos verificar as alterações nas previsões fiscais que são feitas pelo Congresso Nacional durante a fase em que a Proposta Orçamentária está sendo avaliada. Desde a Lei de Responsabilidade Fiscal, o papel do Congresso no planejamento orçamentário amadureceu, na medida em que houve uma profissionalização do processo de reestimativa de receitas. No entanto, o objetivo implícito na reestimativa da arrecadação é permitir receitas em volume suficiente para incluir o máximo possível das emendas parlamentares. Podemos fazer essa inferência ao analisarmos as alterações de receitas e despesas que os parlamentares realizam nas propostas orçamentárias encaminhadas pelo Executivo.

Embora, a LRF determine que reestimativas de receita por parte do Poder Legislativo só serão admitidas se houver comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal (art. 12, § 1º), na prática o Congresso frequentemente modifica as propostas orçamentárias enviadas pelo Executivo, tanto em relação à LDO quanto em relação a LOA, sob a justificativa frequente de reestimação dos parâmetros macroeconômicos e inclusão de receitas extraordinárias não consideradas na proposta original.

A Tabela 1 detalha os valores da receita primária total e da despesa primária total propostas pelo Executivo no Ploa (coluna 3). A coluna 4 apresenta os valores estimados e aprovados pelo Congresso na Lei Orçamentária. A coluna 5 traz os valores que são reestimados pelo Executivo quando da publicação do Decreto de Programação Orçamentária e Desembolso Financeiro que ocorre em até trinta dias após a publicação da LOA. A última coluna traz os valores efetivamente realizados.

TABELA 1

Alterações no Ploa e valores realizados – R\$ bilhões

Ano	Item	Ploa	LOA	Decreto Programação	Realizado
2002	Receita primária	308,30	322,13	312,80	324,00
	Despesa primária	277,98	291,35	233,40	241,80
2003	Receita primária	327,90	352,73	357,70	360,30
	Despesa primária	295,85	318,68	262,40	263,80
2004	Receita Primária	402,20	413,50	406,50	424,70
	Despesa primária	299,60	303,70	302,50	311,3
2005	Receita primária	457,40	482,50	467,30	490,70
	Despesa primária	342,10	356,80	346,60	357,90
2006	Receita primária	526,20	546,00	530,90	545,40
	Despesa primária	391,00	407,10	390,30	405,40
2007	Receita primária	603,70	618,27	598,60	620,36
	Despesa primária	447,51	461,12	452,40	460,62
2008	Receita primária	682,72	687,58	687,90	717,44
	Despesa primária	516,73	515,72	516,50	504,41
2009	Receita primária	808,88	805,30	805,30	740,63
	Despesa primária	606,54	608,52	609,8	581,51
2010	Receita primária	853,61	873,90	873,90	921,06
	Despesa primária	660,70	687,99	687,99	708,91
2011	Receita primária	967,63	990,47	971,38	991,04
	Despesa primária	751,19	773,58	725,30	734,48
2012	Receita primária	1.097,34	1.127,32	1.090,91	1.060,25
	Despesa primária	837,99	864,00	811,32	812,99
2013	Receita primária	1.229,51	1.253,37	1.253,37	1.178,99
	Despesa primária	942,54	964,55	965,39	920,09
2014	Receita primária	1.315,35	1.331,61	1.302,68	1.221,47
	Despesa primária	1.040,82	1.052,93	1.007,64	1.040,22
2015	Receita primária	1.465,82	1.447,83	1.371,70	1.248,64
	Despesa primária	1.149,26	1.168,12	1.102,99	1.158,70

Fonte: Ploa, LOA, Relatórios trimestrais de cumprimento de metas fiscais

A partir da observação dos dados da Tabela 1, podemos fazer algumas inferências a respeito da relação entre Executivo e Congresso no processo orçamentário. O governo envia a proposta orçamentária com valores de arrecadação e despesas relativamente subestimados e permite que o Congresso os eleve para que as emendas dos parlamentares sejam incluídas na Lei Orçamentária. No geral, as alterações nas estimativas realizadas pelo Congresso não são vetadas pelo governo. No entanto, após a aprovação da Lei Orçamentária, sob a justificativa de revisão nos parâmetros macroeconômicos, o governo frequentemente reduz as estimativas de arrecadação e de despesas que o Congresso havia elevado. Agindo dessa forma, o Executivo adia os conflitos com os parlamentares para a fase de execução orçamentária, no momento em que decreta o contingenciamento de parte das despesas previstas na LOA.

2.3 Avaliação das previsões

De acordo com Musso e Phillips (2002), as previsões podem ser avaliadas com base em três princípios básicos: grau de acurácia, ausência de correlação dos desvios de execução e ausência de viés. A acurácia mede a distância entre a previsão e o valor observado da variável. A ausência de correlação implica que os desvios não podem estar correlacionados com os desvios do período passado nem com qualquer informação disponível no momento em que a previsão foi realizada. A ausência de viés implica que, na média, os desvios de execução devem ser zero. A literatura comumente utiliza três medidas convencionais de erro para avaliar a performance relativa das previsões: o Erro Médio (EM), o Erro Absoluto Médio (EAM) e a Raiz do Erro Quadrado Médio (REQM) (como em STRAUCH; HALLERBERG; VON HAGEN, 2004). As referidas medidas de erro são computadas da seguinte maneira:

1. O Erro Médio (EM) é a diferença média entre a previsão e o valor realizado. É um indicativo da existência de viés, ao avaliar se os desvios positivos e negativos se anulam reduzindo o tamanho do erro: $EM = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T e_{1,t+h}$, em que T é o número de observações para cada horizonte de previsão t+h.
2. O Erro Absoluto Médio (EAM) é a diferença absoluta média entre o resultado e a previsão. $EAM = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T |e_{1,t+h}|$.
3. A Raiz do Erro Quadrado Médio (REQM) é uma medida do tamanho relativo do erro de previsão. Considera que desvios maiores são mais prejudiciais do que desvios pequenos: $REQM = \sqrt{\frac{1}{T} \sum_{t=1}^T e_{1,t+h}^2}$.

As Tabelas 2 a 4 apresentam o cálculo das referidas medidas de erros para a receita e a despesa primárias e para as principais variáveis macroeconômicas utilizadas para fundamentar a previsão orçamentária. Para cada variável foi calculado o EM, o EAM e o REQM. Os cálculos foram efetuados por período de tempo para que fosse possível compará-los. Primeiro, são apresentados os cálculos para o período total da pesquisa,

de 2002 a 2015. Posteriormente, os cálculos correspondem, respectivamente, aos oito anos completos de mandato do presidente Lula (2003 a 2010), e, individualmente, aos quatro anos de cada um dos dois mandatos (de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010). Na sequência são apresentados os cálculos para os cinco anos de mandato da presidente Dilma Rousseff (de 2011 a 2015), além dos resultados para o primeiro mandato e para o ano de 2015, primeiro ano do segundo mandato atual e último ano da pesquisa. Também foram feitos cálculos para o ano de 2002, que corresponde ao último ano do governo Fernando Henrique Cardoso e primeiro ano da nossa base de dados.

TABELA 2

Avaliação dos desvios de execução: receita (R\$ milhões), despesa (R\$ milhões) e IPCA (%)

Período	Receita			Despesa			IPCA		
	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM
2002-2015	-11,36	31,73	52,75	0,25	16,27	22,87	0,65	1,05	1,99
2002	8,58	8,58	9,58	-2,43	14,23	21,52	6,63	6,63	6,75
2003-2010	12,68	17,46	27,39	-0,13	11,66	16,67	-0,03	0,53	0,69
2003-2006	6,70	8,36	10,51	1,80	4,06	5,44	-0,07	0,72	0,84
2007-2010	18,66	26,55	37,28	-2,05	19,26	22,94	0,02	0,34	0,49
2011-2015	-53,80	59,20	81,07	1,37	24,05	30,44	0,52	0,76	1,11
2011-2014	-33,95	40,70	50,95	-6,85	19,93	24,97	0,09	0,39	0,54
2015	-133,21	133,21	149,93	34,27	40,55	46,26	2,22	2,22	2,24

Fonte: dados da pesquisa

Em relação aos desvios de execução da receita e da despesa, os dados apresentados na Tabela 2 confirmam as afirmações anteriores de que os desvios aumentaram mais fortemente a partir do segundo mandato do presidente Lula, ampliando-se ainda mais durante o governo Dilma. O EM, o EAM e o REQM são maiores no período de 2011 a 2015, sendo ainda maiores em 2015.

Para o período completo de 2002 a 2015, há um viés negativo de -11,36 na receita primária, isto é, a receita observada foi inferior à receita prevista em média em US\$ 11,36 bilhões. Na avaliação dos subperíodos, houve um viés positivo entre 2002 e 2010, no qual a receita prevista subestimou a arrecadação verdadeira. O viés reverteu-se fortemente para negativo a partir de 2011. No ano de 2015, o viés foi mais de dez vezes superior ao viés observado na amostra completa. Em relação à acurácia das previsões de receita primária, o EAM e a REQM apontam maior acurácia nas previsões realizadas no ano de 2002 e no primeiro mandato do governo Lula, de 2003 a 2006. O REQM, que penaliza os desvios maiores, mostra que os erros observados em 2015 são aproximadamente três vezes maiores que os erros observados no período completo. O REQM mais elevado que o EAM reflete os desvios relativamente maiores ocorridos nos últimos anos da amostra.

No que se refere à despesa primária, o viés foi próximo a zero para o período total, mas, assim como ocorreu com os desvios da receita, houve uma piora no viés ocorrido nos últimos anos da amostra. O subperíodo de 2015 apresentou um viés positivo em magnitude bastante maior do que os vieses dos demais subperíodos, indicando que as despesas do último ano estiveram bastante acima dos valores previstos. Quanto à acurácia, o subperíodo de 2003 a 2006 apresentou o melhor resultado, com o menor erro medido pelo EAM e pelo REQM. Por sua vez, os anos de 2011 a 2014 e o ano de 2015 apresentaram os maiores desvios.

A significativa piora nas medidas de erro da receita e da despesa a partir de 2011 indica que houve uma deterioração da capacidade de previsão e antecipação dos resultados fiscais que não foram corrigidos ao longo do período em análise. O excesso de otimismo verificado no período reflete a dificuldade do governo em antecipar a queda na atividade econômica ocorrida nos últimos anos.

A última coluna da Tabela 2 e a Tabela 3 trazem as medidas de erro calculadas para as variáveis macroeconômicas mais usualmente utilizadas para as previsões orçamentárias. Em relação ao IPCA, dois subperíodos destacam-se: o ano de 2002, que apresenta o maior viés e a menor acurácia entre todos os demais subperíodos; e o ano de 2015, que também apresenta viés positivo elevado e baixa acurácia. No ano de 2002, em função da crise de confiança pela qual a economia brasileira passou, a meta de inflação não foi cumprida, e o IPCA fechou o ano com uma variação anual acumulada de 12,53%, a mais alta entre os anos sob análise, enquanto a meta de inflação era de 3,5%.

TABELA 3

Avaliação dos desvios de execução: Selic, taxa de câmbio e IGP-DI

Período	Selic			Câmbio			IGP-DI		
	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM
2002-2015	0,67	1,26	2,31	-0,02	0,15	0,20	0,42	1,88	2,75
2002	7,40	7,40	7,57	0,21	0,40	0,42	4,63	6,42	6,61
2003-2010	0,16	0,62	0,98	-0,11	0,15	0,20	-0,22	1,43	1,97
2003-2006	0,42	0,78	1,07	-0,19	0,19	0,24	-0,52	1,50	2,04
2007-2010	-1,00	0,46	0,89	-0,04	1,00	0,13	0,09	1,35	1,89
2011-2015	0,14	1,06	1,41	0,08	1,00	0,13	0,58	1,71	2,48
2011-2014	-1,00	1,06	1,49	0,06	0,08	1,00	-0,48	0,94	1,39
2015	1,06	1,06	1,07	0,18	0,19	0,21	4,78	4,78	4,81

Fonte: dados da pesquisa

Quanto às medidas de erro calculadas para Selic, Taxa de Câmbio e IGP-DI, os resultados seguem o mesmo comportamento identificado para o IPCA, isto é, o ano de 2002 é o subperíodo com as maiores medidas de erro, seguido pelo ano de 2015. Nos demais subperíodos, os desvios são relativamente menores.

A Tabela 4 apresenta as medidas de erro para a taxa de crescimento real do PIB. A fim de adotarmos um critério adicional de avaliação, comparamos a previsão do PIB realizada pelo governo ao longo do ciclo orçamentário com a previsão realizada pelo mercado, divulgada pelo Banco Central do Brasil.⁵

TABELA 4

Avaliação dos desvios de execução: PIB (% crescimento real)

Período	EM		EAM		REQM	
	Governo	Mercado	Governo	Mercado	Governo	Mercado
2002-2015	-0,74	-0,37	1,27	1,01	1,53	1,26
2002	-0,55	-0,42	0,65	0,59	0,89	0,65
2003-2010	-0,21	0,18	1,13	0,98	1,33	1,09
2003-2006	-0,67	-0,28	1,31	0,95	1,44	1,08
2007-2010	0,25	0,63	0,96	0,93	1,21	1,11
2011-2015	-1,62	-1,22	1,62	1,22	1,88	1,57
2011-2014	-1,51	-0,91	1,51	0,91	1,80	1,13
2015	-2,03	-0,37	2,03	1,01	2,16	1,26

Fonte: dados da pesquisa

O período com maior desvio de execução do PIB coincide com o período que apresentou o maior desvio relacionado à receita. Em relação às previsões realizadas pelo governo, há um viés negativo, indicando que as previsões de crescimento foram superestimadas. Assim como ocorreu com a receita, o menor desvio de execução do PIB ocorreu entre 2003 e 2010 e o maior ocorreu no ano de 2015. O viés cresceu substancialmente de 2011 em diante. Por sua vez, o menor viés ocorreu entre 2007 e 2010, embora esse tenha sido um período de desvio de receita relativamente elevado. Em outras palavras, não é possível associar o excesso de arrecadação acima do previsto durante os anos de 2007 a 2010 a surpresas positivas no crescimento do PIB, haja vista que as previsões de crescimento foram otimistas ao longo de todo esse período. Quanto à previsão do mercado, o viés é menor que o viés relativo à previsão do governo em praticamente todos os subperíodos da amostra, exceto entre 2007 e 2010.

5 Os dados são bimestrais, retirados do Sistema Gerador de Séries Temporais do Banco Central, Expectativas de Mercado, mediana das expectativas para o PIB total anual realizadas mensalmente no ano t para o próprio ano t, seguindo o mesmo formato das previsões bimestrais orçamentárias utilizadas nesta pesquisa. A previsão adotada foi a primeira previsão divulgada no início de cada bimestre do ano t.

No que diz respeito à acurácia, as medidas de erros EAM e REQM também indicam piora nas previsões a partir de 2011 tanto nas previsões de governo quanto nas previsões de mercado. No entanto, as previsões do mercado são mais acuradas do que as previsões orçamentárias oficiais, indicando que o setor privado previu a taxa de crescimento do PIB de forma mais eficiente do que o setor público.

Na Tabela 5 comparamos os desvios de execução da receita, da despesa e do PIB ao longo das diferentes fases de planejamento do orçamento: LDO, Ploa, LOA e o Decreto de Programação. O viés deve ser menor e a acurácia deve ser melhor quanto mais próxima a previsão estiver da data final de realização do evento previsto. Dessa forma, podíamos esperar que as medidas de erro fossem decrescentes da LDO para o Decreto de Programação.

TABELA 5

Desvios de execução: comparações do planejamento orçamentário

Fase	Receita (R\$ milhões)			Despesa (R\$ milhões)			PIB (%)		
	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM	EM	EAM	REQM
LDO	2,36	55,38	75,31	-90,81	93,93	112,90	-2,12	2,89	3,35
Ploa	-14,74	52,41	75,83	-1,05	19,08	22,50	-1,84	2,60	3,1
LOA	-29,1	45,07	72,88	-15,7	19,95	27,03	-1,65	2,27	2,56
Programação	-8,00	47,64	70,76	6,28	18,49	24,29	-1,28	2,01	2,18

Fonte: dados da pesquisa

No que se refere à receita, o viés é maior quando medido com base nas previsões contidas na Lei Orçamentária. Podemos notar que o viés aumenta entre o Ploa e a LOA e depois decresce na programação financeira e orçamentária. O aumento do viés entre o Ploa e a LOA reflete as alterações que o Congresso faz nas previsões de arrecadação encaminhadas pelo governo. Curiosamente, o viés é menor em relação às previsões contidas na LDO. Em média, as previsões contidas na LDO apresentaram um viés menor do que as previsões contidas na LOA. Quanto à acurácia, o EAM e a REQM indicam que as previsões se tornaram mais acuradas entre as fases da LDO e da programação financeira.

Quanto à despesa e à taxa de crescimento do PIB, os maiores desvios ocorreram em relação às previsões da LDO, indicando uma melhora nas previsões dessas variáveis ao longo do processo de planejamento. O viés da despesa é menor em relação ao Ploa, indicando que as previsões contidas na Proposta Orçamentária eram menos “viesadas” do que as previsões que foram aprovadas pelo Congresso. O PIB, por sua vez, apresenta medidas de erro declinantes da LDO para a Programação, em coerência com a ideia de que quanto menor o horizonte temporal para o qual a previsão é feita, menores são os desvios observados.

Em resumo, os dados apontam uma piora na previsão orçamentária ocorrida a partir de 2009 e um agravamento nessas previsões a partir de 2012.

3 CONDICIONANTES DO PLANEJAMENTO E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 2002 A 2015

Esta seção apresenta uma descrição dos eventos que influenciaram o planejamento e os desvios de execução orçamentários do período de 2002 a 2015. O objetivo é compreender os fatos que atuaram para que esses desvios ocorressem e a atuação do governo nos resultados encontrados. Para isso, olhamos para a intencionalidade (divulgada) do governo no momento da elaboração do orçamento e para os eventos que condicionaram sua execução. Muito mais do que analisar os valores efetivamente realizados de receita e de despesa, estamos interessados em identificar possíveis determinantes dos desvios desses valores em relação aos valores orçados. A análise levará em conta o cenário macroeconômico no qual o planejamento fiscal foi elaborado e executado; o ajuste das receitas estimadas e das despesas ao cenário desenhado; e a compatibilização dos resultados com as metas estabelecidas.

3.1 Choques externos e eleição: o conturbado ano de 2002

A despeito de um cenário de desaceleração da economia global e dos condicionantes internos⁶ que dominaram a pauta econômica ao longo de todo o ano de 2001, as expectativas do governo para o ano de 2002 eram inicialmente favoráveis. O projeto da LDO foi elaborado e encaminhado ao Congresso em abril de 2001 e até aquele momento as perspectivas eram favoráveis. Nenhum dos eventos negativos que afetaram a economia brasileira em 2001 e 2002 foi antecipado na LDO 2002. As projeções não consideravam a hipótese de ocorrência de novos choques externos. De acordo com o Anexo de Metas Fiscais, ainda que ocorressem, acreditava-se que possíveis choques externos teriam impactos somente no curto prazo e não resultariam em mudanças na política fiscal, a qual só deveria mudar diante de choques permanentes que impactassem a solvência do setor público no longo prazo.

Além do otimismo do governo federal, o Banco Central também avaliou que as perspectivas para a economia eram de forte expansão da atividade econômica, conforme expôs na ata da reunião do Conselho de Política Monetária (Copom) realizada em março de 2001. Dessa forma, as receitas para o ano de 2002, 2003 e 2004 foram estimadas

6 No ano de 2001, a economia brasileira foi marcada por uma crise de confiança que gerou fortes pressões sobre a taxa de câmbio, levando ao contágio da depreciação cambial sobre o nível de preços, e ao descumprimento da meta de inflação. No âmbito externo, as pressões sobre o câmbio foram provenientes da deterioração da situação política e econômica da Argentina, da crise cambial na Turquia, com reflexos no custo do financiamento externo para os países emergentes, e do agravamento na desaceleração da economia norte-americana, especialmente após o ataque terrorista de 11 de setembro. Adicionalmente, a economia mundial estava em desaceleração também em função do Japão, cuja atividade econômica estava em grave queda. Como reflexo, a Zona do Euro e os países exportadores asiáticos também foram afetados pela crise americana e japonesa. No âmbito interno, o ano de 2001 foi marcado pela instabilidade política gerada por investigações na administração pública, pelo quadro de restrição à oferta de energia elétrica e pela expectativa de redução no ritmo de ingresso de investimentos estrangeiros, com forte impacto sobre o financiamento do déficit em conta corrente.

com base em uma taxa esperada de crescimento real do PIB de 4,5%, acompanhado por expectativas de estabilidade cambial, queda na taxa de juros nominal e manutenção da inflação entre 4 e 3,5% ao ano.

No que se refere à arrecadação, a principal preocupação do governo dizia respeito à perda de receita com a CPMF, cuja vigência acabaria em julho de 2002. Caso a prorrogação dessa contribuição não fosse aprovada pelo Congresso, haveria uma significativa perda de receitas a partir do segundo semestre de 2002 (aproximadamente R\$ 19 bilhões). Com a indefinição sobre a prorrogação da CPMF, a Lei Orçamentária de 2002 que o Executivo encaminharia ao Congresso deveria conter previsão de receitas já considerando o fim da vigência da cobrança do tributo. Não somente as receitas estimadas deveriam ser reduzidas para se enquadrar no cenário sem CPMF, como também as despesas previstas, o que certamente geraria um problema político para o governo resolver junto ao Congresso no momento de decidir quais despesas seriam mantidas no orçamento e quais seriam excluídas.

Para lidar com essa questão, o governo inseriu na LDO dispositivo que autorizava a inclusão no orçamento de receitas que eram objeto de propostas em tramitação no Congresso. Em outras palavras, a LDO passou a permitir a inclusão no orçamento de despesas cuja fonte de custeio ainda não esteja garantida. Ao fazer isso, o governo não só ganhou tempo, como pressionou para que a prorrogação fosse aprovada, ao incluir na apuração do resultado primário planejado receitas condicionadas à aprovação do Congresso. Assim, além dos riscos naturalmente inerentes à previsão das receitas, como o risco econômico de frustração na taxa de crescimento real do PIB, adicionou-se o risco político, haja vista a aprovação da CPMF depender das negociações entre o Executivo e o Legislativo. Na avaliação da Comissão Mista do Orçamento (BRASIL, 2001), ao incluir receitas condicionadas na Lei Orçamentária, o orçamento descolava-se do realismo que deve nortear o planejamento fiscal e as contas públicas.

O cenário econômico começou a deteriorar-se a partir de abril de 2001. No segundo semestre, quando o Brasil estava prestes a encerrar o acordo firmado com o FMI em 1998, a situação da economia externa agravou-se, e as perspectivas de crescimento mundial foram revistas drasticamente para baixo, com reflexos em inúmeras economias, sobretudo as emergentes. O ambiente interno também se deteriorou em função da crise energética. Diante disso, o acordo de 1998 foi cancelado e, em setembro de 2001, um novo programa de crédito com o FMI foi assinado para vigorar até dezembro de 2002, envolvendo recursos da ordem de US\$ 15 bilhões que se destinavam a prevenir os efeitos dos choques externos.

Em resposta à crise e, em especial, em função do acordo com o FMI, as metas de superávit primário expressas na LDO de 2001 e na LDO de 2002 foram alteradas. Para 2001, a meta do setor público consolidado aumentou para 3,35% do PIB (contra os 3% originalmente estabelecidos) e para 3,5% em 2002. A expectativa de crescimento também foi revista, passando de 4,5% para 3,5% ao ano em 2002 e 4% para 2003 e 2004 (Medida Provisória n. 2.211/2001).

Foi nesse ambiente de deterioração do cenário macroeconômico que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) para 2002 foi elaborado e encaminhado ao Congresso. Contudo, apesar da conjuntura na qual foi elaborado, as expectativas constantes no Ploa eram extremamente otimistas. De acordo com o exposto pelo presidente da República na mensagem que encaminhou o Projeto ao Congresso, a crise em 2001 era vista como transitória e as perspectivas eram de reversão das dificuldades já em 2002. Nesse quadro de recuperação econômica, as expectativas para 2002 eram de retomada do crescimento, com uma taxa de crescimento real de 3,5%, acompanhada de inflação medida pelo IPCA de cerca de 3,5% ao ano e de trajetória de queda das taxas de juros. Vale dizer que em agosto de 2001, no mesmo período em que o Ploa foi enviado ao Congresso, a mediana das expectativas de mercado para o crescimento do PIB em 2002, de acordo com o *Boletim Focus*, apontava para uma taxa de 2,90%, inferior às estimativas do governo.

O Congresso aprovou a LOA com a mesma expectativa de crescimento de 3,5% apresentada no Projeto de Lei, porém elevou a expectativa de inflação, medida pelo IGP-DI de 5,96% para 7,63%. Além disso, elevou as previsões de receita e de despesa, preservando a meta de superávit primário em 3,5% do PIB. A Lei Orçamentária de 2002 foi votada em dezembro de 2001 contendo uma expectativa de crescimento de 3,5%. Nesse mesmo mês, a previsão de crescimento do Banco Central para 2002 era de 2,5%, segundo o *Relatório de inflação* emitido em dezembro de 2001, e as expectativas do mercado, expressas no *Boletim Focus* de 28 de dezembro de 2001, indicavam um crescimento esperado de 2,40% para 2002. Essa comparação ilustra o quão mais otimista eram as previsões governamentais.

As expectativas otimistas para 2002, no entanto, não se realizaram. O ano de 2002 foi caracterizado por crises de confiança na evolução da economia brasileira e por forte aumento da aversão ao risco nos mercados internacionais e esses movimentos condicionaram a execução orçamentária, haja vista o compromisso firme do governo com o cumprimento das metas de superávit primário.

As incertezas quanto à evolução da economia brasileira em 2002 foram decorrentes, por um lado, da instabilidade causada pelo processo eleitoral, e, por outro, do contexto internacional. Havia dúvidas se o novo governo a ser eleito continuaria a pautar-se pela disciplina fiscal e se o Banco Central adotaria ou não uma postura complacente em relação à inflação (BLANCHARD, 2004). No âmbito externo, o baixo crescimento mundial, o surgimento de escândalos contábeis em grandes empresas americanas, as crises observadas em países emergentes e a perspectiva de uma nova guerra no Golfo provocaram aumento na aversão ao risco, com consequente redução nos fluxos de capitais internacionais.

Logo após a sanção da LOA, os parâmetros macroeconômicos foram revistos, incorporando uma estimativa de piora no cenário econômico. Dessa forma, o Decreto de Programação Orçamentária e Financeira, editado em 7 de fevereiro de 2002, reviu a previsão de crescimento da economia de 3,5% para 2,5%, ajustando-a para a previsão utilizada pelo Banco Central. As estimativas de arrecadação também foram reduzidas de

R\$ 322,1 bilhões para R\$ 313,5 bilhões. Consequentemente, as despesas foram revistas para baixo, de forma que fossem compatíveis com a meta fiscal estabelecida na LDO.

Em função da menor expectativa de arrecadação e em cumprimento ao art. 9º da LRF, foram contingenciados R\$ 10,7 bilhões nos pagamentos das despesas discricionárias e R\$ 12,4 bilhões na movimentação e no empenho. Posteriormente, em maio, como a prorrogação da CPMF ainda não havia sido aprovada, o governo promoveu novo contingenciamento de R\$ 5,3 bilhões nos valores programados para pagamento e para movimentação e empenho, através do Decreto n. 4.230/2002.

A partir do segundo trimestre de 2002, a situação da economia brasileira agravou-se. Diversos fatores contribuíram para isso. Do lado da demanda externa: o fraco desempenho da economia mundial, em especial a crise argentina, estava afetando negativamente as exportações brasileiras. Do lado da demanda interna: os consumidores estavam mais cautelosos, reduzindo a demanda por bens duráveis. O aumento da aversão ao risco dos investidores estrangeiros e as incertezas sobre os rumos da política econômica associadas ao processo eleitoral estavam retraindo as decisões de investimento. De acordo com Giambiagi (2004), as incertezas associadas ao processo eleitoral estavam presentes porque o Partido dos Trabalhadores (PT), cujo candidato à Presidência liderava as pesquisas de opinião, bem como o próprio candidato já se haviam declarado claramente contrários à política fiscal de geração de superávits primários para o pagamento da dívida, assim como eram contrários à elevação da taxa de juros para conter as expectativas inflacionárias e, caso vencessem a eleição, prometiam recuperar o controle das políticas fiscal e monetária, que, segundo eles, estariam a serviço do FMI.

Na verdade, em 22 de junho de 2002, contrariando a postura assumida pelo seu partido e por ele próprio até aquele momento, Lula, que era o principal candidato à eleição, divulgou um documento intitulado “Carta ao Povo Brasileiro” no qual sinalizava ao mercado financeiro que honraria a política econômica do governo FHC e, mais importante, preservaria o superávit primário o quanto fosse necessário para evitar o aumento da dívida interna e a destruição da confiança na capacidade do governo de honrar seus compromissos. Esse documento, embora indicasse uma mudança de postura do candidato, não foi assinado por seu partido e, a despeito da sua importância no contexto da crise de confiança que envolvia o resultado da eleição, não foi suficiente para reduzir as incertezas a cerca do rumo que a política econômica tomaria a partir de 2003.

A retração do fluxo de capitais estrangeiro destinado à economia brasileira ocasionou uma forte depreciação da moeda nacional (cerca de 22% apenas no segundo trimestre) acompanhado por elevação nos prêmios de risco nos mercados, em decorrência das incertezas a respeito da estabilidade macroeconômica do país. Consequentemente, a expectativa de crescimento foi novamente rebaixada, para 2,0%, sinalizando com uma expectativa de frustração da arrecadação do Tesouro Nacional. As despesas obrigatórias com pessoal e encargos sociais, por sua vez, foram revistas para cima, assim como a expectativa de déficit primário da Previdência Social. Diante do novo cenário, o contingenciamento de gastos que havia sido realizado anteriormente foi convertido em corte efetivo de despesas.

Além do ajuste dos gastos às novas expectativas de arrecadação, uma série de medidas adicionais foi adotada no mês de junho para reduzir a instabilidade. Entre essas medidas, a meta de superávit primário para 2002 foi elevada de 3,5% para 3,75% do PIB. O governo também efetuou um saque de US\$10 bilhões dos recursos relativos ao acordo com o FMI e alterou a meta de inflação de 3,25% para 4% em 2003 e 3,75% em 2004, com intervalo de tolerância de 2,5 pontos percentuais para mais ou para menos nos dois períodos.

Ainda no mês de junho, a CPMF foi finalmente prorrogada até dezembro de 2004. De acordo com a Emenda Constitucional que a prorrogou (EC n. 37 de 12 de junho de 2002), a alíquota sobre as movimentações e as transmissões de valores financeiros continuaria a ser de 0,38% em 2002 e 2003 e diminuiria para 0,08% no ano de 2004. Porém, como veremos mais adiante, a redução da alíquota não ocorreu em 2004 e tampouco o tributo se extinguiu naquele ano.

Em agosto de 2002, o governo novamente recorreu ao FMI. O acordo que havia sido realizado em setembro do ano anterior foi cancelado e substituído por um novo Acordo *Stand-by*,⁷ com prazo de 15 meses, no valor de US\$ 30 bilhões, o maior empréstimo, até então, da história do FMI. Desse total, US\$ 10 bilhões seriam desembolsados no âmbito do Programa de Financiamento de Reserva Suplementar.⁸ Além da disponibilização dos recursos financeiros, o piso das reservas internacionais líquidas exigido pelo FMI também foi reduzido, de um estoque de US\$ 23,5 bilhões em 31 de julho de 2002 para um mínimo de US\$ 5 bilhões a partir de setembro de 2002 (BRASIL, 2002). Dessa maneira, o Banco Central poderia utilizar o excedente de reservas para reduzir a depreciação cambial.

A meta de superávit primário para 2002 também foi alterada em função da contratação do novo empréstimo. A meta anual para o setor público consolidado, que havia sido fixada em 3,75% do PIB em junho, passou para 3,88%. A meta também foi fixada em 3,88% do PIB para o período de 12 meses compreendido entre julho de 2002 e junho de 2003.

A partir de setembro de 2002 o cenário doméstico deteriorou-se substancialmente diante das incertezas com o resultado do processo eleitoral (BCB, 2002). O prêmio do Risco-Brasil medido pelo *Emerging Market Bond Index Plus* (EMBI+) atingiu o nível mais alto desde o início do Plano Real, chegando a 2.436 pontos em 27 de setembro de 2002. As incertezas traduziram-se em saídas de capitais e forte depreciação cambial, com a taxa de câmbio passando de R\$ 2,54 por dólar no início do mês de junho para R\$ 3,96 em 22 de outubro de 2002, dias antes do segundo turno das eleições, atingindo o valor mais

7 Na modalidade de empréstimo *Stand-by*, os recursos aprovados ficam disponíveis ao país, podendo ser utilizados quando necessário, de acordo com os prazos e os critérios estabelecidos pelo Fundo. Pelo acordo em questão, o Brasil poderia sacar US\$ 3 bilhões imediatamente após a concretização do acordo e mais US\$ 3 bilhões em dezembro de 2002 após a primeira revisão do acordo. Os US\$ 24 bilhões restantes ficariam disponíveis em 2003 de acordo com o cronograma preestabelecido (BRASIL, 2002).

8 Através da modalidade *Supplemental Reserve Facility*, o FMI presta auxílio financeiro aos países membros com problemas excepcionais no financiamento do balanço de pagamentos resultantes, por exemplo, de uma perda súbita da confiança do mercado, com pressões sobre a conta de capital e o estoque de reservas internacionais.

alto até aquele momento desde o início do Plano Real. A depreciação do câmbio elevou as expectativas de inflação para 2003, levando-a a atingir 11% ao ano. Diante dessa situação, o Copom elevou a meta para a taxa Selic, situando-a em 25% ao ano no mês de dezembro de 2002, patamar que não era observado desde o episódio da desvalorização cambial ocorrido em 1999. O efeito da depreciação cambial sobre os preços internos levou ao descumprimento da meta de inflação para o ano de 2002. A inflação medida pelo IPCA fechou o ano de 2002 com uma variação de 12,53% contra uma meta de 3,5% com 2 pontos percentuais de intervalo de tolerância.

Com o fim do pleito eleitoral, houve uma ligeira melhora nas expectativas. O risco-país medido pelo EMBI+ que atingira 2.436 pontos em setembro, alcançou 1.824 pontos no dia 28 de outubro, um dia após o resultado da eleição, e fechou o ano de 2002 em 1.446 pontos. A taxa de câmbio, por sua vez, que chegara a R\$ 3,96/US\$ na semana que antecedeu o segundo turno das eleições, fechou o último dia do ano de 2002 em R\$ 3,53/US\$.

A melhora nas expectativas estava em parte associada ao início do inédito processo de transição de governo proposto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso e, em parte, às escolhas do novo presidente eleito para compor a equipe econômica. De acordo com Giambiagi (2004), Lula surpreendeu ao indicar Antonio Palocci para o Ministério da Fazenda, visto pelo mercado como um adepto da continuação da política de superávits primários. Para o Banco Central, o presidente eleito também surpreendeu ao indicar o nome de Henrique Meirelles, ex-presidente mundial do Bank Boston.

A última estimativa do crescimento real do PIB divulgada pelo governo em dezembro de 2002 apontava para um crescimento anual efetivo de 1,60%, bastante abaixo da previsão de 3,5% que fora considerada tanto na LDO quanto na LOA e inferior, inclusive, à previsão de 2,5% que fundamentou o Decreto n. 4.120/2002 de Programação Orçamentária e Financeira.

Apesar da crise de confiança que acometeu a economia brasileira e do crescimento efetivo inferior ao previsto, as metas fiscais fixadas no acordo com o FMI foram plenamente cumpridas em 2002. O setor público consolidado fechou o ano com um superávit primário de R\$ 52,4 bilhões, equivalente a 3,91% do PIB, superior à meta de R\$ 50,3 bilhões (3,88%) estabelecida no Memorando Técnico de Entendimento com o FMI. Esse resultado foi possível em função do foco total do governo no cumprimento das metas fiscais. O governo realizou a execução orçamentária fazendo uso constante do mecanismo de limitação e bloqueio das despesas discricionárias autorizadas na LOA. Em relação à dívida líquida do setor público (DLSP), após alcançar 62,5% do PIB no mês de setembro de 2002, a dívida declinou para 55,89% do PIB ao final do ano, alcançando R\$ 881,1 bilhões. Apesar da queda, em função da depreciação do real, a DLSP fechou 2002 com um valor superior à meta de R\$ 830 bilhões estipulada com o FMI.

Apesar da crise, os desvios de execução do orçamento em 2002 foram baixos porque, além do mecanismo de contingenciamento de despesas, o volume de arrecadação foi incrementado com receitas extras que não estavam previstas no orçamento.⁹

3.2 Determinantes dos desvios de execução orçamentários no governo Lula: 2003 a 2010

O período de tempo relativo aos dois mandatos do presidente Lula pode ser dividido em três subperíodos de acordo com o comportamento do desvio de previsão entre a taxa de crescimento real esperada do PIB e a taxa de crescimento real efetiva.

O primeiro subperíodo refere-se ao ano de 2003, no qual o novo presidente assumiu e precisou lidar com os efeitos remanescentes da crise de confiança que atingira a economia em 2002. O segundo subperíodo compreende os anos de 2004 a 2007 e refere-se ao período no qual o desvio de previsão do PIB foi positivo, indicando que a taxa efetiva de crescimento real do PIB superou, em média, a taxa de crescimento esperada. Por fim, o último subperíodo compreende os anos de 2009 e 2010 e diz respeito ao período no qual as expectativas do governo de crescimento real do PIB superaram o crescimento efetivo, gerando um desvio de previsão negativo na média dos dois anos. A Tabela 6 apresenta o desvio de previsão médio dos três subperíodos.

TABELA 6

Desvio de previsão do crescimento real do PIB – 2003 a 2010

Ano	% previsto LDO	% previsto LOA	% realizado (tempo real) ¹	% realizado (dados revistos) ²	Desvio de previsão ³ (LOA – dado revisto)	Desvio de previsão médio do período
2003	4	3	0,3	1,14	-1,86	-1,86
2004	3,5	4	5	5,76	1,76	
2005	4	4	2,6	3,2	-0,8	
2006	4,5	4,5	3	3,96	-0,54	0,37
2007	4,75	4,75	5,2	6,07	1,32	
2008	5	5	5,61	5,09	0,09	

Continua ▶

⁹ As Medidas Provisórias n. 38 de 14 de maio de 2002 e n. 66 de 28 de agosto permitiram, entre outras coisas, o parcelamento de débitos tributários federais de estados, do Distrito Federal, de municípios, de empresas públicas e privadas em processo de falência ou de liquidação, o pagamento de débitos em atraso dos fundos de previdência e o parcelamento da contribuição para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Com essas medidas, a expectativa de arrecadação ficou acima das despesas programadas, em valor suficiente para o cumprimento da meta fiscal estabelecida para 2002 (BCB, 2002).

Continuação ▶

Ano	% previsto LDO	% previsto LOA	% realizado (tempo real) ¹	% realizado (dados revistos) ²	Desvio de previsão ³ (LOA – dado revisito)	Desvio de previsão médio do período
2009	5	3,5	0,21	-0,13	-3,63	-0,55
2010	4,5	5	7,32	7,53	2,53	

Notas: ¹ Dados em tempo real: referem-se à última estimativa do PIB divulgada pelo Banco Central nos Relatórios de inflação dos meses de dezembro de cada ano.

² Dados revistos: última correção do PIB realizada pelo IBGE. Dados coletados em novembro de 2015.

³ Desvio de previsão: valores previstos na LOA – valores efetivos realizados (revisitos).

Fonte: LDO – Anexo de metas fiscais, Tesouro Nacional – Relatório de cumprimento das metas fiscais, Banco Central do Brasil. Elaboração do autor

Pela Tabela 6, podemos observar que, no primeiro ano do novo presidente, a taxa de crescimento real ficou bastante abaixo da taxa esperada para aquele ano, gerando um desvio de previsão negativo de 1,86 ponto percentual em comparação com a LOA e 2,86 em comparação com a previsão contida na LDO. Esse desvio foi fruto do otimismo presente nos parâmetros macroeconômicos que embasaram a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual de 2003, cujas propostas foram preparadas pelo governo anterior.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2003 foi encaminhado ao Congresso em abril de 2002, quando as perspectivas do governo para a economia ainda eram favoráveis. Nenhum dos eventos negativos ocorridos ao longo de 2002 e que impactariam no ano seguinte foi antecipado no PLDO 2003. Os Anexos de Metas e Riscos Fiscais não fazem sequer uma única menção à possibilidade de reversão das expectativas em função do período eleitoral que estava a caminho.

O Congresso aprovou a LDO mantendo o mesmo cenário otimista de ausência de choques negativos da proposta original (Tabela 6). Segundo o Relatório final da CMO, os membros da comissão que analisaram o PLDO consideraram a possibilidade de que as projeções macroeconômicas utilizadas pelo Executivo para embasar a proposta estivessem desatualizadas em função das mudanças que estavam acontecendo no cenário econômico naquele momento. Por esse motivo, os membros da Comissão consideraram a oportunidade de revisar o Anexo de Metas Fiscais da LDO e, em consequência, a meta de superávit primário para 2003. Alguns parlamentares também cogitaram a ideia de flexibilizar a meta de superávit primário para atenuar a rigidez imposta pela LDO ao novo governo que assumiria em 2003. Mas, apesar das considerações dos parlamentares, na falta de indicadores mais confiáveis para 2003, a CMO optou por encaminhar o PLDO para votação mantendo as metas, as projeções e as expectativas inalteradas.

TABELA 7

Variáveis macroeconômicas projetadas – 2003

Variáveis projetadas	Var. real PIB (%)	IGP-DI (acum. ano) (%)	Câmbio R\$/US\$ (dezembro)	Selic média anual (%)	IPCA acum. ano (%)
PLDO e LDO	4,0	4,0	2,42	12,84	7,67
Ploa e LOA	3,0	6,0	2,90	16,26	4,0
Dec. n. 4.591 – 10/02/2003	2,8	12	3,24	22,17	8,50
Dec. n. 4.708 – 28/05/2003	2,25	14,5	3,43	23,66	10,8
Dec. n. 4.847 – 25/09/2003	0,98	8,0	3,16	23,79	9,5
Dec. n. 4.894 – 25/11/2003 e posteriores ¹	0,4	8,5	3,09	23,47	9,7
Realizado ²	0,3	7,67	2,89	23,37	9,3

Notas: ¹ Decretos n. 4.913 de 11/12/2003, n. 4.926 de 22/12/2003 e n. 4.938 de 29/12/2003.² Última estimativa do valor do PIB disponível em 2003.

Fonte: LDO 2003 e Ploa 2003

Em agosto de 2002, quando o Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2003 foi enviado ao Congresso para apreciação, o cenário inicialmente favorável já estava se esvaindo, e o Brasil negociava um novo empréstimo junto ao FMI. Por conta desse novo empréstimo, o Ploa reforçou a necessidade de obter superávits primários consistentes com a redução da relação dívida/PIB, de modo que a meta de superávit primário foi mantida em 3,75% do PIB, de acordo com as metas definidas na LDO.

Embora o Ploa tenha projetado uma piora em relação ao cenário macroeconômico utilizado na preparação da LDO, refletindo as perspectivas econômicas vigentes em agosto, as expectativas quanto ao desempenho da economia em 2003 ainda eram bastante otimistas (previsão de 3% de crescimento), sobretudo quando comparadas às expectativas do mercado financeiro, que indicavam um crescimento real esperado de 2% para 2003, de acordo com o *Boletim Focus* do Banco Central de 6 de dezembro de 2002.

Ao avaliar o Projeto de Lei Orçamentária, o Congresso manteve a mesma expectativa de crescimento real, de juros e de câmbio da proposta original, porém elevou as expectativas de inflação. Adicionalmente, as receitas e as despesas previstas também foram elevadas. O acréscimo na expectativa de arrecadação, de R\$ 328,0 para R\$ 352,8 bilhões ocorreu, principalmente, em função da atualização da média de preços tanto em 2002 quanto em 2003 e da inclusão de alterações na legislação tributária que não estavam consideradas no Ploa por terem ocorrido no segundo semestre de 2002. Em relação ao acréscimo nas despesas, a maior parte do acréscimo foi direcionada para o atendimento de emendas individuais e coletivas e para cobrir as despesas decorrentes de aumento do salário mínimo.

Em 2003, a economia brasileira evoluiu de forma distinta nos dois semestres do ano. No primeiro semestre, prevaleceram as dúvidas iniciadas no ano anterior quanto ao processo de transição política. Além disso, no âmbito externo, permaneciam as incertezas quanto à recuperação da economia mundial e quanto aos possíveis desdobramentos da Guerra no Iraque. Nesse ambiente, ocorreu elevação do risco-país, redução da disponibilidade de recursos externos seguidos de depreciação da taxa de câmbio e elevação da taxa de inflação.

A Lei Orçamentária foi sancionada em janeiro de 2003 pelo novo presidente, sem cortes nas previsões de receitas ou despesas. Entretanto, em fevereiro, por ocasião da programação orçamentária (Decreto n. 4.591/2003), os parâmetros macroeconômicos foram revistos e passaram a indicar deterioração no cenário esperado para 2003, resultando em queda na projeção de crescimento do PIB. Conforme destacado por Giambiagi (2004), o novo presidente precisava eliminar as desconfiças e demonstrar inequivocamente seu comprometimento com o tripé formado por metas de inflação, metas de superávit primário e câmbio flutuante. Dessa maneira, em resposta à deterioração das expectativas e para garantir seu compromisso com a trajetória declinante da relação dívida/PIB, uma série de medidas foi adotada, destacando-se entre elas a elevação da meta de superávit primário do setor público consolidado para 2003 de 3,75% para 4,25% do PIB, haja vista que a meta prevista na LDO não era mais suficiente para manter a estabilidade da relação dívida/PIB.

Com o objetivo de adequar o orçamento à nova meta de superávit primário, o governo promoveu, através do Decreto n. 4.591/2002, um contingenciamento de R\$ 14,1 bilhões nos limites de pagamento, movimentação e empenho que estavam previstos na LOA. O contingenciamento não foi realizado em resposta a uma frustração na arrecadação, haja vista que a arrecadação do primeiro bimestre superou o valor previsto para o período. Ao contrário, o contingenciamento ocorreu para garantir que a nova meta de superávit primário fosse alcançada em face do aumento nas despesas obrigatórias. A respeito desse contingenciamento, Silva (2004) sugere que essa medida tenha sido inadequada, até mesmo ilegal, uma vez que a LRF (art. 9º) contempla a hipótese de limitação de empenho e movimentação financeira quando, ao final de um bimestre, se verificar que a realização da receita não poderá comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas na LDO, ou seja, o contingenciamento realizado em fevereiro de 2003 não foi em resposta à frustração na arrecadação, conforme estabelece a LRF.

Do lado monetário, a variação acumulada em 12 meses do IPCA atingiu 14,5% em janeiro, projetando uma inflação anualizada de 30,6% para 2003. No primeiro trimestre do ano, o IPCA atingiu 5,13%. Em resposta, o Banco Central elevou a meta para a taxa Selic para 25,5% e 26,5% ao ano em janeiro e fevereiro de 2003, respectivamente, mantendo-a nesse patamar até o mês de junho. Adicionalmente, a alíquota de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista foi elevada de 45% para 60%, visando reduzir os recursos disponíveis para retenção de moeda estrangeira no curto prazo. Outra medida significativa adotada pelo Banco Central foi a elevação da meta de inflação a ser perseguida

em 2003 de 4% para 8,5% e de 5,5% em 2004. Caso a meta de inflação fosse mantida em 4%, além das evidências de que não seria cumprida, o Banco Central teria de impor uma rigidez ainda maior na política monetária, com perdas mais expressivas em termos de crescimento do produto.

A resposta do mercado aos sinais enviados pelo novo governo de que manteria o compromisso com a responsabilidade fiscal e com a estabilidade da moeda começou a aparecer através do recuo da cotação do dólar de R\$ 3,59 em fevereiro de 2003 para R\$ 2,95 no mês de maio e através da queda no risco-país medido pelo EMBI+, que passou de 1.322 pontos no dia 10 de fevereiro, dia da publicação do Decreto que elevou a meta de superávit primário, para 802 pontos no dia 28 de maio de 2003.

Conjuntamente com a apreciação cambial, a taxa de inflação medida pelo IPCA entrou em uma trajetória declinante, ocorrendo, inclusive, deflação de 0,15% no mês de junho de 2003. Paralelamente, as expectativas de inflação começaram a convergir em direção às metas fixadas para 2003 e 2004. Diante desse quadro, a política monetária passou a ser flexibilizada, permitindo uma redução gradativa da taxa Selic, que alcançou 16,5% ao ano no mês de dezembro. O Banco Central também retornou a alíquota de recolhimento compulsório sobre depósitos à vista para o nível anterior à elevação efetuada em fevereiro. No entanto, enquanto as projeções de inflação, de juros e de câmbio melhoravam a partir do segundo semestre, as expectativas em relação ao PIB continuavam a indicar desaceleração da economia (Tabela 7).

Não obstante o baixo desempenho do PIB, o setor público consolidado conseguiu cumprir a meta de superávit primário em 2003. Na verdade, o superávit alcançado pelo setor público consolidado foi de 4,32% do PIB, superando a meta de 4,25%. O governo central contribuiu com um superávit de 2,56% do PIB, enquanto as estatais contribuíram com 0,89% do PIB. De acordo com o discurso oficial, o resultado alcançado pelo governo central deve-se, em grande parte, a uma forte contração dos gastos realizada ao longo de 2003. A despesa total, líquida das transferências para os estados e os municípios, representou 16,92% do PIB contra 17,01% em 2002 (BCB, 2004). A despesa total paga em 2003 foi inferior à previsão contida no orçamento (R\$ 266 bilhões contra R\$ 263,8 bilhões).

No entanto, devemos alertar para o fato de que o superávit fiscal de 2003 foi obtido em contrapartida à elevação do saldo da conta Restos a Pagar (RAP). De acordo com dados retirados das séries estatísticas do Tesouro Nacional, o saldo de Restos a Pagar inscritos em 2003 atingiu R\$ 33,5 bilhões, contra R\$ 21 bilhões em 2002. O total de Restos a Pagar processados passou de R\$ 6,5 bilhões em 2002 para R\$ 9,7 bilhões em 2003. O saldo de RAP não processados teve um aumento ainda mais significativo de R\$ 14,5 bilhões em 2002 para R\$ 23,8 bilhões em 2003. Isso significa que parte do surpreendente superávit fiscal alcançado em 2003 decorreu do adiamento de despesas e não de uma redução efetiva de gastos. O subterfúgio de recorrer aos Restos a Pagar para, contabilmente, cumprir com o superávit fiscal foi adotado em outras oportunidades ao longo dos anos analisados nesta pesquisa. O assunto será resgatado mais adiante.

Em relação à arrecadação, a receita total superou a previsão da receita contida tanto na LDO quanto na LOA. Excluindo-se as receitas atípicas, que não tendem a se repetir, a arrecadação de impostos e contribuições federais em 2003 foi 3,3% maior em termos reais do que em 2002 (BCB, 2004).

Se, por um lado, o crescimento econômico menor que o previsto prejudicou a arrecadação, por outro, a taxa de inflação e a taxa de juros acima da previsão inicial contribuíram para elevá-la. A arrecadação também foi favorecida por mudanças na alíquota de impostos, com destaque para a prorrogação da alíquota de 27,5% do Imposto de Renda Pessoa Física que foi aprovada em dezembro de 2002 e não estava prevista na LDO 2003. Contudo, o que mais favoreceu a arrecadação em 2003 foi o desempenho do setor de petróleo. Em 2003, o lucro da Petrobras foi 120% maior do que o ocorrido em 2002 (BRASIL, 2007). Contribuíram para esse resultado a depreciação do real e a elevação do preço do barril de petróleo no mercado internacional. A elevação acima do esperado nos lucros da Petrobras elevou a arrecadação do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a receita da cota-parte de compensações financeiras (*royalties* e participação especial) pela exploração de petróleo, além de ter elevado os dividendos recebidos pelo governo federal.

Além do êxito na contração fiscal que garantiu o cumprimento da meta de superávit, o presidente Lula conseguiu aprovar no Congresso, em tempo recorde, ainda no seu primeiro ano de mandato, duas importantes reformas: a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária. Em 30 de abril de 2003, o presidente Lula encaminhou ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional (EC) n. 40, que instituía a Reforma da Previdência, e a Proposta de Emenda Constitucional n. 41, que instituía a Reforma Tributária. A meta do presidente era aprovar as reformas ainda em 2003, especialmente a Tributária, que garantiria receitas já para o ano seguinte. Acreditava-se que essas reformas ajudariam a mudar a percepção dos investidores estrangeiros em relação ao Brasil e seria um importante passo na transformação do país em “grau de investimento” (GIAMBIAGI, 2005). O presidente Lula conseguiu articular o apoio político necessário para a aprovação das reformas, e antes mesmo do final do ano ambas as propostas já estavam aprovadas pelo Congresso.

No final de 2003, um novo acordo de aproximadamente US\$ 14 bilhões foi firmado com o FMI, sendo US\$ 8 bilhões referentes à última parcela do acordo de 2002 que ainda não havia sido utilizada e mais US\$ 6 bilhões extras. O novo acordo estendeu o acordo anterior em mais 15 meses, de modo que os desembolsos poderiam ser realizados até o ano de 2007 e garantiam uma espécie de seguro contra eventuais choques externos.

Por fim, no que se refere à análise dos desvios de previsão do orçamento, as variáveis macroeconômicas previstas na fase de planejamento do orçamento 2003 (LDO e LOA) ficaram significativamente distantes dos valores realizados (Tabela 7). O mesmo ocorreu com a receita e com a despesa primárias estimadas. A distância entre o valor realizado e o valor estimado é ainda maior, quanto maior o horizonte de previsão considerado, ou seja, os maiores desvios são observados entre os valores previstos na LDO e no Ploa quando

comparados aos realizados. Ao longo do ano, as revisões que o governo fez nos parâmetros e na arrecadação estimada reduziram esse desvio, mas não o eliminaram.

No PLDO 2004, o primeiro elaborado sob a administração do presidente Lula, é notório o compromisso do governo com o tripé macroeconômico formado por metas inflacionárias, câmbio flutuante e responsabilidade fiscal. De acordo com a análise contida no PLDO, o compromisso com a coordenação e a transparência das políticas monetária e fiscal permitiria reduzir a inflação, reduzir a taxa real de juros, a volatilidade cambial e aumentar a poupança pública, abrindo um horizonte de estabilidade duradoura.

O PLDO foi encaminhado ao Congresso em abril de 2003 com projeções fundamentadas pela expectativa de recuperação do crescimento econômico conjugada com reversão da inflação. A confiança na recuperação da economia também estava sendo reforçada pelo desempenho do setor externo. A evolução do superávit comercial desde 2002 estava contribuindo para reduzir o déficit em conta corrente do balanço de pagamentos, diminuindo a vulnerabilidade externa da economia. Esperava-se que o maior fluxo de divisas contribuísse para valorizar o real e, somado aos superávits primários, permitisse reduzir o endividamento líquido da União.

As projeções constantes no PLDO foram elaboradas com base nesse cenário otimista, que não considerava a hipótese de ocorrência de choques adversos, além de supor preços em queda e relaxamento da política monetária. Dessa forma, o PLDO previu um crescimento real do PIB da ordem de 3,5% para o ano de 2004, 4,0% para 2005 e 4,50% em 2006. Adicionalmente, o PLDO previu queda na taxa de juros sobre a dívida pública e aumento da taxa de câmbio que deveria atingir R\$ 3,56 por dólar ao final do ano de 2004, R\$ 3,70 no final de 2005 e R\$ 3,84 no fim de 2006. Em relação à inflação, o Anexo de Metas Fiscais não apresentou uma previsão pontual para os índices de preços, tampouco assumiu uma previsão para a taxa de juros Selic. Apenas informou que o cenário considerado levava em conta a “redução da inflação em linha com as diretrizes da política monetária e pela criação de condições macroeconômicas para a queda progressiva das taxas reais de juros” (BRASIL, 2004, p. 2).

As metas fiscais foram estabelecidas em coerência com o acordo firmado com o FMI e iguais às metas para 2003, ou seja, o superávit primário do setor público consolidado deveria atingir 4,25% do PIB em 2004, 2005 e 2006. De acordo com o PLDO 2004, essa meta era suficiente para reduzir o endividamento líquido do setor público de 55,07% do PIB em 2004 para 49,24% em 2006, ou para 51,43% se consideradas as dívidas em processo de reconhecimento, chamadas de “esqueletos”. Os resultados fiscais previstos no PLDO foram projetados contando como certa a aprovação da Reforma da Previdência e da Reforma Tributária, que estavam sob apreciação da Câmara dos Deputados desde abril de 2003.

O Congresso aprovou o PLDO sem alterações nas metas fiscais e nos parâmetros macroeconômicos. Entretanto, durante a análise da proposta, a CMO alertou para o fato de que em todos os anos após a LRF a Lei de Diretrizes Orçamentárias foi realizada

fundamentada em expectativas de crescimento real excessivamente otimistas que não se realizaram em nenhum dos anos. O documento afirmava que a frustração em termos de crescimento é danosa para as contas públicas, pois as receitas crescem menos que o esperado e as despesas tendem a aumentar, especialmente aquelas de natureza social (CMO, 2003).

A proposta orçamentária para 2004 foi encaminhada ao Congresso no mês de agosto de 2003. Naquele momento, a conjuntura econômica era mais favorável do que a encontrada no início de 2003. A economia dava sinais de recuperação, com as expectativas de inflação convergindo em direção às metas fixadas para 2003 e 2004. As exportações seguiam em trajetória de crescimento, apontando para um novo recorde da balança comercial e para a queda na necessidade de financiamento externo. Refletindo o novo cenário, o risco-país medido pelo EMBI+ seguia tendência de queda e se aproximava dos 700 pontos base, o dólar que havia iniciado o ano de 2003 cotado a R\$ 3,52 caiu para R\$ 3,00 no início do mês de agosto e seguia tendência de queda. Ao mesmo tempo, o Banco Central havia começado a flexibilizar gradualmente a política monetária, e a taxa Selic, que no mês de fevereiro de 2003 atingira 26,5% ao ano, caiu para 22% na reunião do Copom do mês de agosto.

Com esse cenário mais favorável como pano de fundo, a proposta orçamentária manteve a mesma previsão de crescimento real do PIB de 3,5% que foi utilizada na elaboração da LDO. Em relação à inflação, era esperada a convergência do IPCA para a meta de 5,5%. Ao mesmo tempo, esperava-se queda na taxa de juros Selic, que deveria atingir 15,2% na média anual, e uma taxa de câmbio média de R\$ 3,40 por dólar.

O Relatório preliminar e o Relatório final da CMO, que analisaram o projeto de Lei Orçamentária, apresentaram um tom bastante diferente do relatório que aprovou a LDO. Enquanto este último mostrou-se preocupado com o frequente otimismo do Executivo em relação às expectativas de crescimento, os relatórios relativos ao Ploa reiteraram o viés otimista da proposta do Executivo. Na verdade, a Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso foi além, fundamentando-se em expectativas ainda mais otimistas do que a proposta original. Adicionalmente, ambos os relatórios deixaram claro a confiança e o apoio à condução da política econômica realizada pelo Executivo. Essa confiança fica evidente na seguinte citação extraída do Relatório preliminar da CMO: “A proposta orçamentária para 2004 é reflexo desse esforço bem-sucedido do Poder Executivo, uma vez que apresenta indicadores macroeconômicos melhores do que os que valeram para o início deste ano. A proposta reflete também a continuidade do esforço fiscal para manter a dívida pública brasileira controlada” (CMO, 2003, p. 4).

O cenário macroeconômico adotado na Lei Orçamentária aprovada pelo Congresso previa a retomada do crescimento a partir de 2004. A expectativa de 3,50% de crescimento real do PIB contida no Ploa foi elevada para 4,00% na lei aprovada. O cenário adotado pelo Congresso também previu preços dentro dos limites fixados da meta de inflação, rigidez da política monetária e apreciação do real ante o dólar. Além das condições internas favoráveis, o Relatório final da CMO contava também com a expectativa de

um crescimento mundial superior a 4%, liderada pelos Estados Unidos e pelos Tigres Asiáticos e também pela Argentina.

Devemos ressaltar que a reestimativa dos parâmetros utilizados para respaldar a decisão da CMO não foi uma ação unilateral do Congresso. A LDO 2004, pela primeira vez, determinou que o Executivo atualizasse até 30 de outubro de 2003 as previsões do conjunto de parâmetros utilizados para a análise da proposta orçamentária. O Congresso julgou necessário que essa atualização passasse a ocorrer, haja vista que a análise e a aprovação da LOA ocorrem vários meses após o envio da proposta pelo Executivo. Somase a isso o fato de que, com a proximidade do final do ano, se acreditava que as estimativas para o ano seguinte seriam mais precisas.

Em função da mudança no cenário macroeconômico subjacente à proposta, o Congresso elevou a receita primária total (exceto Previdência) estimada para 2004 de R\$ 308,60 bilhões para R\$ 320,90 bilhões. Na verdade, a atualização dos parâmetros macroeconômicos, por si só, não explica a elevação na arrecadação esperada. Ao contrário, conforme apresentado no Relatório final da CMO, a atualização de alguns parâmetros teria um efeito redutor da arrecadação, haja vista que menor expectativa de inflação e menor taxa de câmbio tendem a gerar perdas de receitas de tributos, uma vez que a queda nas estimativas desses parâmetros afeta as bases tributáveis. Os principais fatores que resultaram em reestimativa das receitas foram: receitas atípicas e a incorporação de receitas que não estavam sendo consideradas na proposta original provenientes da reforma tributária e da previdência (já considerada a noventena, haja vista a aprovação das reformas apenas no final do ano de 2003). A despesa primária total também foi revista, passando de R\$ 175,52 bilhões para R\$ 183,32 bilhões (exceto Previdência). Por fim, o Congresso preservou no orçamento a meta de superávit primário estipulada na LDO, de 4,25% do PIB para o setor público consolidado, sendo 2,45% para o governo central e 0,70% para as estatais federais.

3.2.1 O período de 2004 a 2010

Passado o primeiro ano do governo Lula, em que o crescimento econômico real esteve próximo a zero, a economia brasileira experimentou um crescimento real médio de 4,8% no período de 2004 a 2008. Na média, o crescimento efetivo superou o crescimento previsto, gerando um desvio de previsão positivo de 0,37 pontos percentuais no período (Tabela 6). O crescimento real acima do esperado repercutiu positivamente na arrecadação e garantiu que as receitas previstas fossem atingidas, gerando um desvio positivo entre as receitas arrecadadas e as receitas previstas. Em 2009, o crescimento econômico real foi negativo em 0,23% seguido por um crescimento de 7,57% em 2010. O desvio de execução da receita acompanhou o desvio do PIB. Em 2009, o desvio entre receita realizada e receita prevista foi negativo e maior do que nos anos anteriores. Em 2010, por sua vez, o desvio foi positivo e também apresentou magnitude elevada em comparação aos demais anos do governo Lula. Nesta subseção, tentaremos identificar os fatores que contribuíram para esse resultado.

Argumentaremos que a previsão fiscal contida na Lei Orçamentária foi otimista, o que fica claro quando analisamos as expectativas a cerca dos efeitos da crise financeira internacional.

Um conjunto de eventos ocorridos no período de 2004 a 2008 favoreceu o crescimento econômico e a arrecadação das receitas do governo central. Entre esses eventos, um dos mais relevantes foi a elevação dos preços das *commodities* internacionais. O índice internacional de preços de *commodities* (CRB) saiu de 145,61 em janeiro de 2002 para um pico de 422,17 no terceiro bimestre de 2008. Gottlieb e Goldfajn (2014) estimam que em função dessa elevação a arrecadação do governo cresceu 11,4%, resultando em um acréscimo de 0,6 pontos percentuais na arrecadação em proporção do PIB.

A transmissão dos efeitos da elevação dos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil sobre a economia e, em especial, sobre os resultados da política fiscal ocorre por meio de diversos canais. O canal mais direto é o aumento da renda dos exportadores. Com renda mais elevada, os exportadores estão aptos a elevar seu consumo, as empresas exportadoras elevam o investimento, contratam mais trabalhadores e, dessa forma, geram um efeito multiplicador da renda e maior arrecadação de impostos.

Outro importante canal foi a elevação das receitas públicas via recebimento de *royalties* pela exploração dos recursos naturais (petróleo, minério, gás, etc.) nos três níveis de governo e o aumento da arrecadação proveniente dessa tributação. Além dos *royalties*, o *boom* das *commodities* também elevou a receita com dividendos devido ao maior dinamismo das estatais, em especial a Petrobras, e das empresas nas quais o governo detém participação, através do BNDES, como a Vale S.A. (Tabela 8).

TABELA 8

Evolução da arrecadação das receitas selecionadas – R\$ bilhões

Ano	Dividendos recebidos pela União	Cota-parte	Imposto de Renda
2002	3.163,8	7.161,76	78.973,2
2003	3.828,3	10.887,77	83.624,5
2004	4.309,0	12.156,13	92.112,7
2005	4.854,0	15.114,07	115.285,6
2006	9.740,4	18.595,36	125.835,0
2007	6.977,1	17.026,18	148.013,7
2008	13.363,8	25.031,68	179.249,4
2009	26.683,0	19.412,03	178.795,8
2010	22.414,5	24.420,67	194.672,4

Continua ►

Continuação ▶

Ano	Dividendos recebidos pela União	Cota-parte	Imposto de Renda
2011	19.962,4	29.585,56	235.799,8
2012	28.019,0	34.131,24	246.653,3
2013	17.141,6	36.450,84	272.592,3
2014	18.939,6	39.372,78	285.684,3
2015	12.072,6	28.830,90	300.442,5

Fonte: Tesouro Nacional, Séries Estatísticas

O dinamismo do setor de *commodities*, em especial o setor de petróleo, contribuiu para elevar o crescimento da economia e aumentar a arrecadação de impostos, tanto os impostos diretos sobre os preços e volume de combustíveis como o imposto sobre a renda e sobre ganhos de capital (BCB, 2006).

O período de 2004 a 2010 também conviveu com a desvalorização do dólar. Na verdade, a desvalorização da moeda americana ocorreu até o fim de 2011. A taxa de câmbio real/dólar saiu de R\$ 3,43 em janeiro de 2003, no início do governo Lula, para R\$ 1,61 em agosto de 2008. Valorizou-se ao final de 2008, atingindo R\$ 2,39/dólar e voltou a desvalorizar-se em seguida, chegando a R\$ 1,56 em julho de 2011, subindo a partir de então. A queda no valor do dólar ocorreu ante as principais moedas internacionais e foram vários os fatores que contribuíram para esse resultado, entre eles as medidas expansionistas adotadas pelo Federal Reserve em resposta à crise do *subprime* iniciada em 2007.¹⁰ No âmbito nacional, a queda na percepção de risco macroeconômico ocasionada pela adoção de medidas de política econômica coerentes com a manutenção do tripé macroeconômico,¹¹ vinculado à crescente liquidez internacional e à baixa taxa de juros nos países desenvolvidos, elevou o interesse dos investidores internacionais pelos ativos brasileiros, ocasionando uma crescente entrada de investimento estrangeiro e valorizando o real ante o dólar (BCB, 2011).

A entrada de dólares também foi motivada pela melhora nos termos de troca ocorrida entre 2009 e 2011. De acordo com Pastore e Pinotti (2011), após relativa estabilidade entre 2004 e 2008, os termos de troca cresceram aproximadamente 25% entre 2009 e 2011, aumentando o fluxo de dólares para a economia. O crescente fluxo de dólares elevou o volume de reservas internacionais de US\$ 37,8 bilhões no final de 2002 para US\$ 373,15 bilhões no final de 2012, quando atingiu seu valor máximo. Durante o primeiro mandato do presidente Lula, a valorização da moeda doméstica ante o dólar ajudou a ancorar a inflação na medida em que permitiu o aumento das importações e o aumento

10 Pastore e Pinotti (2011) apresentam uma descrição desses fatores.

11 O índice de Risco-Brasil Embi+ que estava em 1.387 pontos em 02/01/2003, primeiro dia da gestão Lula, atingiu 450 pontos em 02/01/2004 e 192 pontos em 29/12/2006, último dia útil do primeiro mandato. Em 31/12/2010, final do segundo mandato do presidente Lula, o Embi+ estava em 189 pontos (Ipeadata).

da oferta de produtos em um contexto de demanda interna crescente. Como resultado, a inflação medida pelo IPCA ao longo do primeiro mandato foi decrescente e, em 2006, pela primeira vez desde o início do Regime de Metas, fechou o ano com uma taxa de inflação acumulada inferior à meta de 4,5% ao ano. Por sua vez, o acúmulo de reservas internacionais exigiu um processo de esterilização da moeda doméstica que contribuiu para elevar a dívida interna pública bruta, embora a dívida líquida estivesse em queda (PELLEGRINI, 2011).

Além dos eventos externos, as medidas de políticas econômicas e sociais adotadas pelo governo foram essenciais para explicar o aumento da arrecadação do período 2004 a 2010. Entre essas medidas estão a criação do crédito consignado em 2003, a expansão dos programas de transferências de renda, em especial o Bolsa Família, além da política de reajuste do salário mínimo em vigor desde 2006, que permitiu ganhos reais aos trabalhadores e aos aposentados e pensionistas.¹²

O aumento do crédito foi expressivo ao longo de todo o governo Lula tanto no âmbito da pessoa física quanto no da jurídica. O crédito à pessoa física foi estimulado, principalmente pela criação do consignado em 2003. Entre 2004 e 2008, o aumento da oferta de crédito foi guiado pelos bancos privados, com uso de recursos livres. A partir de 2008, o governo promoveu a expansão do crédito através dos bancos públicos e de recursos direcionados. O volume de crédito, que representava 26% do PIB em dezembro de 2002, atingiu 45,2% em dezembro de 2010 (MORA, 2015).

Os ganhos do setor produtor de *commodities*, a expansão da oferta de crédito, as transferências de renda governamental e os reajustes reais do salário mínimo, ao mesmo tempo em que o Banco Central mantinha o controle da inflação, permitiram o aumento do consumo, com efeito multiplicador sobre o emprego e a renda. De acordo com o Banco Central, o dinamismo do consumo privado, favorecido pela expansão dos mercados de crédito e de trabalho, foi determinante no crescimento econômico observado a partir de 2004 (BCB, 2009a). O crescimento real médio ficou em torno de 4% durante os oito anos do governo Lula, e a taxa de desemprego medida pelo IBGE nas Regiões Metropolitanas saiu de 11,20% em janeiro de 2003 para 5,30% em dezembro de 2010, acompanhada por um aumento no grau de formalização da mão de obra (44% dos trabalhadores com carteira assinada em proporção da população ocupada no primeiro semestre de 2008, evoluindo para 58% ao final de 2013, segundo dados da Pnad).

Todos esses fatores citados colaboraram para a elevação da arrecadação. Por sua vez, o maior volume de receitas permitiu sustentar as políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo, além das despesas correntes e do aumento dos investimentos públicos, mantendo baixos os desvios de execução da receita e da despesa.

12 A política de reajuste do salário mínimo em vigor desde 2006 tem como base a correção da inflação, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do ano anterior, mais a variação do PIB de dois anos anteriores.

Ao longo de todo o primeiro mandato do presidente Lula, o governo manteve o clima de otimismo presente nas propostas orçamentárias. A mensagem presidencial que encaminhou o Ploa 2007, e que foi preparada no ano da disputa eleitoral pelo segundo mandato, destacou os ganhos de credibilidade e a estabilidade alcançada com as medidas de política fiscal e monetária adotadas pelo governo, enfatizando também os ganhos sociais. A referida mensagem anunciava o início de um ciclo de crescimento econômico que dizia ser inédito na história brasileira, com inflação baixa, crescimento elevado, saldo positivo em transações correntes e queda no endividamento público.

Com a reeleição do presidente Lula para o segundo mandato, o clima de otimismo foi mantido. Na mensagem que encaminhou o Ploa 2008, a balança comercial foi enaltecida como sendo o principal fator de sustentação dos bons resultados do balanço de pagamentos ao garantir a estabilidade dos superávits em transações correntes. A mensagem referia-se aos saldos comerciais positivos como robustos e promotores de ganhos de produtividade do setor exportador. As expectativas contidas no Ploa sinalizavam com um crescimento mundial de 5,2% em 2007 e 2008 que continuaria a garantir o financiamento do balanço de pagamentos brasileiro.

A Proposta Orçamentária para 2008 contemplava receitas condicionadas referentes à prorrogação da CPMF (previsão de R\$ 39.3 bilhões de arrecadação) e da DRU (Desvinculação de Receitas da União, R\$ 89.2 bilhões), cuja vigência acabaria em 31/12/2007 caso não fossem prorrogadas pelo Legislativo. Em outubro de 2007, a Câmara aprovou a prorrogação da CPMF até o final de 2011, mas a iniciativa foi derrubada pelo Senado, pondo fim à cobrança da referida contribuição e reduzindo as expectativas de receita contidas na proposta orçamentária. A prorrogação da DRU, por sua vez, foi aprovada até 31/12/2011 por meio da Emenda Constitucional n. 56 de 2007.

A LOA 2008 foi aprovada com previsão de crescimento real de 5% e IPCA de 4,2% ao ano, abaixo do centro da meta. Ao longo de 2008, no entanto, a taxa de inflação começou a subir e a se aproximar do teto da meta de inflação. Em resposta, a taxa de juros, que estava mantida em 11,25% desde setembro de 2007, foi elevada em 2,25 pontos percentuais entre abril e setembro de 2008, permanecendo em 13,75% ao ano até janeiro de 2009, quando passou a ser reduzida. De acordo com o Banco Central, o aumento nos preços internos foi puxado pelo preço das *commodities* agrícolas, que reagiu ao maior crescimento mundial e maior demanda internacional por alimentos (BCB, 2008). Internamente, o aquecimento da demanda interna acima da oferta criou o ambiente para o repasse dos preços.

Em setembro de 2008, a crise financeira internacional agravou-se com a falência do Banco Lehman Brothers, elevando a aversão ao risco e a necessidade de os investidores estrangeiros cobrirem perdas em seus países. Em resposta, houve uma expressiva saída líquida de moeda estrangeira do mercado doméstico, elevando a cotação da moeda americana de R\$ 1,61 em agosto de 2008 para R\$ 2,39 em média no mês de dezembro do mesmo ano (BCB, 2008).

Adicionalmente, os efeitos da desvalorização anterior do dólar, que ocorrera desde 2004 em um contexto de demanda interna aquecida, começaram a aparecer sobre o saldo do balanço de pagamentos. Com a saída de capitais resultante da crise financeira externa, do aumento das remessas de lucros e dividendos para o exterior devido ao maior estoque de investimento direto, do aumento no volume de importações e da queda no volume exportado em função da redução do crescimento mundial, o saldo em transações correntes tornou-se deficitário após cinco anos de saldos positivos.

Apesar dos eventos negativos ocorridos em 2008, o ano terminou com um crescimento real de 5,6% (dado em tempo real) acima da expectativa contida na LOA, que era de 5%, superávit primário de 4,07% do PIB, acima da meta de 3,8%, e com receitas e despesas acima dos valores previstos. Adicionalmente, em 2008 o país foi alçado a grau de investimento por duas importantes agências de risco, a Standard & Poor's em 30 de abril e a Fitch em 29 de maio.

Apesar de conter ressalvas a respeito da deterioração do saldo em transações correntes, o Projeto de Lei Orçamentária para 2009 continuou otimista em relação à melhora na solvência externa do país e com expectativas positivas a respeito da manutenção de ingresso líquido de capitais. A mensagem presidencial que encaminhou o Ploa apostava em um cenário externo relativamente estável, com pequena desaceleração no crescimento mundial, e descartava a possibilidade de ocorrência de choques adversos sobre a economia doméstica. A Lei Orçamentária foi aprovada pelo Congresso em dezembro de 2008, quando a crise financeira internacional já se havia intensificado. Por conta desse agravamento da crise, o Congresso reduziu a expectativa de crescimento econômico real para 3,5% contra os 4,5% estipulados na proposta do Executivo. Mesmo com essa redução, a taxa de crescimento esperada ainda era superior à taxa de 2,80% prevista pelo mercado no *Boletim Focus*. As expectativas em relação à inflação, aos juros e ao câmbio estavam em linha com as expectativas de mercado. Com as mudanças nos parâmetros macroeconômicos, as estimativas de receita e de despesa também foram revisadas para baixo (Tabela 9).

TABELA 9

Evolução dos parâmetros macroeconômicos previstos – 2009

Referência	IPCA var. acum.	IGP-DI var. acum.	Câmbio R\$/US\$ (dez.)	PIB var. real	Selic média a.a.	Massa salarial	Petróleo (Brent – US\$)	Receita	Despesa
PLDO 2009 – Parâmetro 17/03/2008	4,5	4,57	1,81	5	10,63	12,07	98,37	757,5	689,0
Ploa 2009 – Parâmetro 10/07/2008	4,5	5,3	1,71	4,5	13,99	14,08	111,97	808,9	606,5
LOA 2009	4,5	5,8	2,04	3,5	13,57	12,95	76,37	805,3	609,7

Continua ▶

Continuação ►

Referência	IPCA var. acum.	IGP-DI var. acum.	Câmbio R\$/US\$ (dez.)	PIB var. real	Selic média a.a.	Massa salarial	Petróleo (Brent – US\$)	Receita	Despesa
Boletim Focus – 28/11/2008	5,25	5,8	2,13	2,8	13,75				
Dec. n. 6.752/09 (28/01/2009) Programação Financeira	4,5	5,8	2,04	3,5	13,57	12,95	76,37	805,3	609,7
Dec. n. 6.808/2009 (27/03/2009) Parâmetros 12/03/2009	4,5	4,16	2,31	2	10,8	6,29	47,27	756,9	578,8
Boletim Focus 13/03/2009	4,52	3,69	2,3	0,59	10,4				
Dec. n. 6.867/2009 (29/05/2009) Parâmetro 19/05/2009	4,3	2,01	2,23	1	10,25	5,67	53,05	745,2	593,2
Boletim Focus 15/05/2009	4,33	2,03	2,2	-0,49	10				
Dec. n. 6.923/2009 (05/08/2009) Parâmetro 15/07/2009	4,42	1,35	2,08	1	9,98	8,82	59,1	743,3	592,7
Boletim Focus	4,53	0,9	2,07	-0,34	9,81				
Dec. n. 6.993/2009 (28/10/2009) Parâmetro 15/07/2009	4,42	1,35	2,08	1	9,98	8,82	59,1	737	601,6
Dec. n. 7.027/2009 (07/12/2009) e Dec. n. 7.036/2009 (17/12/2009) – Parâmetro 15/07/2009	4,27	-0,44	1,99	1	9,95	9,77	60,53	736,9 741,8	602 606,7
Realizado*	4,31	-1,44	2	0,21	9,92	9,35	60,56	740,6	581,5
Revisto**				-0,23					

Nota: Decreto n. 6.752/2009 adotou os mesmos parâmetros da LOA.

Fonte: Relatórios de cumprimento de metas fiscais

Ao longo do ano, conforme as estimativas de crescimento do PIB foram sendo revistas para baixo, o governo foi reduzindo as previsões de arrecadação e de despesa. A Tabela 9 apresenta a evolução dos parâmetros macroeconômicos previstos, bem como as expectativas de receitas e de despesas programadas. A título de comparação, constam também as previsões de mercado captadas pelo *Boletim Focus* do Banco Central. Dessa forma, é possível verificar o quanto as previsões do governo diferem da previsão do mercado financeiro. Para essa comparação, os *Boletins Focus* utilizados foram aqueles publicados nas datas mais próximas possível da divulgação dos parâmetros macroeconômicos correspondentes. Essa informação é relevante para uma comparação mais precisa, haja vista a volatilidade observada nessas previsões de um período a outro. Podemos notar que, ao longo de todo o ano de 2009, as expectativas do governo em relação ao crescimento do PIB foram superestimadas em comparação às expectativas do mercado. Mesmo na

avaliação realizada ao final do quinto bimestre, quando o mercado financeiro assumia uma taxa de crescimento negativa para o ano, o governo ainda estava trabalhando com uma expectativa de crescimento real de 1%. Em relação aos demais parâmetros, as estimativas do governo assemelhavam-se às do *Boletim Focus*.

Analisando as previsões contidas na LOA, é possível verificar que o governo se apoiou na tese de que havia um descolamento entre os eventos externos e a economia brasileira. O diagnóstico era que a crise não afetaria a economia brasileira. De fato, Holland e Mori (2010) citam que havia algumas condições favoráveis na economia brasileira, como o elevado volume de reservas internacionais, que serviria de seguro contra possíveis ataques especulativos; a elevada taxa de juros, que permitiria uma flexibilização por parte da política monetária; e a alta valorização precedente do real ante o dólar, havendo espaço para uma possível desvalorização. Porém, como exposto por Holland e Mori (2010), as exportações mundiais reduziram-se cerca de 40% entre agosto e dezembro de 2008, e, em função do acentuado co-movimento das exportações das economias desenvolvidas com as economias em desenvolvimento, o comércio internacional seria um canal fundamental na transmissão da crise internacional para as economias emergentes. Entretanto, esse risco não foi captado durante o planejamento orçamentário. Ao contrário, houve uma demora das autoridades fiscais e monetárias em reagir. O Banco Central, por exemplo, havia iniciado em abril de 2008, e manteve até janeiro de 2009, uma política contracionista, elevando a taxa de juros em um momento em que os principais bancos centrais das economias desenvolvidas estavam reduzindo suas taxas para níveis próximos a zero. As medidas de estímulo começaram a surgir a partir do forte colapso na produção industrial verificado no quarto trimestre de 2008, queda de 7,4% de acordo com dados do Banco Central do Brasil (2008).

No âmbito fiscal, uma série de medidas de renúncia fiscal foi adotada para conter o aprofundamento da crise no país.¹³ Entre essas medidas, podemos citar: a criação de alíquotas intermediárias de Imposto de Renda para a Pessoa Física; reduções das alíquotas do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e redução das alíquotas do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Em março de 2009, o governo lançou o programa “Minha Casa, Minha Vida”, com recursos para o financiamento da habitação. Os investimentos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)¹⁴ foram mantidos. Juntamente com os benefícios fiscais ao setor habitacional e com o Minha Casa, Minha Vida, as obras do PAC mantiveram o setor de construção civil aquecido e o emprego no setor.

Com a retração na arrecadação do IPI e do Imposto de Renda, o volume de transferências a estados e municípios foi fortemente afetado. A fim de viabilizar a administração dos municípios, o governo federal, por meio da Medida Provisória n. 462, assegurou a esses entes o recebimento, em 2009, de transferências em valores correntes equivalentes aos recebidos em 2008.

13 No âmbito monetário, o Banco Central iniciou um processo de redução da taxa básica de juros, reduzindo a Selic em cinco pontos percentuais entre janeiro e julho de 2009. A taxa de juros atingiu 8,75% em julho e permaneceu nesse patamar até abril de 2010. Outras medidas monetárias também foram implementadas e podem ser encontradas no *Boletim Anual* de 2009 do Banco Central do Brasil.

14 O PAC foi lançado em 2007.

Em relação às políticas de renda, o governo manteve os programas sociais, em especial o Bolsa Família, manteve a política de valorização do salário mínimo, garantindo ganhos reais aos assalariados, inclusive aposentados e pensionistas do INSS, e elevou os benefícios do seguro-desemprego.

Outras medidas adotadas visaram minimizar a perda de arrecadação, como, por exemplo, o recolhimento à Conta Única do Tesouro dos depósitos judiciais e extrajudiciais referentes a tributos e contribuições federais mantidos nas instituições bancárias; e antecipação de dividendos das empresas estatais em que a União detém participação acionária.

Além das medidas supracitadas, a medida mais importante adotada pelo governo para reverter o impacto recessivo do contágio da crise internacional foi a política de sustentação do crédito através dos bancos públicos. Por orientação do governo federal, as instituições financeiras públicas (Banco do Brasil, Caixa e BNDES) ampliaram a oferta de crédito e de financiamento. A expansão mais expressiva ocorreu no crédito direcionado, especialmente o crédito habitacional e os financiamentos concedidos pelo BNDES para projetos de infraestrutura e aquisição de máquinas e equipamentos no âmbito do Programa de Sustentação de Investimentos (PSI).¹⁵ Para viabilizar o crescimento da oferta de crédito, o governo realizou aportes financeiros no BNDES por meio da emissão de títulos de dívida. A Dívida Líquida do Setor Público alcançou 42,8% do PIB em 2009, ante 38,4% em 2008 e, de acordo com dados do Banco Central, parte desse aumento da dívida ocorreu em função da concessão de crédito do governo ao BNDES (BCB, 2009b).

Ao final do ano de 2009, as estimativas do Banco Central indicavam que o crescimento real do PIB havia sido de 0,21%, porém, o dado atualizado indica que houve naquele ano um crescimento negativo de 0,23%. Em função da queda na atividade econômica e das desonerações fiscais que foram realizadas ao longo do ano, a arrecadação foi inferior aos valores previstos, resultando em um desvio de execução negativo pela primeira vez desde 2002. As despesas também foram menores do que as planejadas no orçamento. No entanto, as despesas primárias cresceram 15% de 2008 para 2009 de acordo com dados do Tesouro Nacional (2009). Houve também um aumento em proporção do PIB: enquanto as despesas em 2008 representaram 16,57% do PIB, em 2009 a proporção aumentou para 18,26%, refletindo o aumento das despesas em um cenário de redução do crescimento econômico. Os gastos com pessoal cresceram 15,9% entre 2008 e 2009, e as despesas com custeio e capital cresceram 16,9% no mesmo período. A principal contribuição para o aumento das despesas veio das obrigações custeadas pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que se elevaram 30,5% no ano (Tabela 10). Os recursos do FAT custeiam o Programa de Seguro-Desemprego, o pagamento do abono salarial e programas de desenvolvimento a cargo do BNDES.

¹⁵ O PSI foi lançado em 2009 para concessão de crédito a taxas subsidiadas para compra de máquinas e equipamentos. O programa foi mantido até dezembro de 2011, embora, originalmente, estivesse previsto para acabar em 2010.

TABELA 10

Despesa primária total 2009

Discriminação	Variação % acumulada jan.-dez.	
	2008/2007	2009/2008
Despesa primária total	9,3	15
i. Benefícios	7,7	12,7
ii. Pessoal	12,4	15,9
iii. Custeio e capital	8,3	16,9
a) FAT	12,8	30,5
b) Subsídios	-40,3	-9,5
c) LOAs/RMV	13,0	18,1
d) Outras	11,4	15,7

Fonte: Tesouro Nacional (2009)

Em setembro de 2009, por meio da Lei n. 12.053/2009, a LDO foi modificada e a meta de superávit primário para o setor público consolidado foi reduzida de 3,8% para 2,50% do PIB. A Petrobras foi excluída do cálculo do superávit primário, isto é, a empresa poderia realizar seus investimentos sem as restrições impostas pela necessidade de contribuir com o resultado fiscal. Adicionalmente, a LDO passou a considerar os gastos efetivamente realizados no âmbito do PAC, acrescidos dos Restos a Pagar executados no exercício até o montante de R\$ 28,5 bilhões, passíveis de dedução da meta de resultado primário.¹⁶ A LDO 2009 também permitiu que pagamentos de despesas empenhadas em orçamentos anteriores, até o montante dos Restos a Pagar inscritos no encerramento de 2008, pudessem ser deduzidos da meta de superávit primário. Somam-se às mudanças na LDO a antecipação de dividendos a receber das estatais e a venda desses dividendos ao BNDES para elevar a receita disponível. Na prática, todas essas medidas permitiram que a meta do superávit fiscal fosse artificialmente atingida. O superávit primário em 2009 foi de 1,25% do PIB para o governo central e 2,06% do PIB para o setor público consolidado. Considerando-se as deduções no âmbito do PAC no total de 0,57% do PIB, a meta prevista na LDO foi atingida.

A Lei Orçamentária para 2010, elaborada sob os efeitos da crise financeira internacional em um contexto de queda brusca na atividade econômica doméstica, manteve o tom de otimismo presente nos orçamentos anteriores. Dessa vez, as expectativas otimistas em relação ao PIB foram realizadas. A taxa de crescimento real ficou 2,57 p.p. acima da

¹⁶ Até 2009, eram passíveis de dedução da meta de resultado primário, na medida de sua execução, somente os projetos do Projeto Piloto de Investimento (PPI).

previsão inicial da LOA (7,57% contra uma previsão de 5%). Segundo dados do Banco Central, o desvio positivo ocorrido na taxa de crescimento foi puxado pelo consumo das famílias, cujo aumento de 7% no ano foi incentivado pelos ganhos de renda real e pela expansão do crédito, e pela formação bruta de capital fixo, que apresentou crescimento de 21,8% no ano, consistente com os recursos destinados às obras de financiamento imobiliário e às obras de infraestrutura no âmbito do PAC (BCB, 2010).

O crescimento acima das expectativas iniciais gerou um recorde de arrecadação e, conseqüentemente, um recorde de desvio de execução positivo das receitas de R\$ 47,2 bilhões. Com o aumento da arrecadação, os gastos totais também atingiram valor recorde, alcançando 19,14% do PIB, o maior valor até então, desde 1997, resultando em um desvio de execução da despesa positivo em R\$ 21 bilhões. É válido observar que 2010 era ano eleitoral e que a elevação dos desvios de execução em anos eleitorais é um resultado coerente com a intenção do governo em exercício de eleger seu sucessor.

Em relação ao superávit primário, a meta fixada na LDO 2010 era de 3,3% do PIB para o setor público consolidado, sendo 2,15% relativos ao governo central, 0,20% relativos às estatais e o restante para os estados, o Distrito Federal e os municípios. A LDO também determinou que as despesas no âmbito do PAC poderiam ser deduzidas do superávit primário em até R\$ 22,5 bilhões. Também poderiam ser deduzidas as despesas com “Restos a Pagar” relativos aos investimentos do PAC e do PPI e o excesso da meta de superávit primário apurado no exercício de 2009. Posteriormente, o limite de abatimento das despesas do PAC foi elevado para R\$ 29,8 bilhões (Lei n. 12.182/2009). No final de 2010, ocorreu outra mudança na meta de superávit primário. Por meio da Lei n. 12.377 de dezembro de 2010, foi concedido tratamento especial ao Grupo Eletrobras, excluindo-o do cálculo do resultado primário, de forma semelhante ao que havia sido feito com o Grupo Petrobras a partir da LDO 2009. Dessa maneira, a meta de resultado primário para o setor público consolidado caiu para 3,1% do PIB, e a meta para as estatais foi estabelecida em 0%.

Além das deduções previstas na LDO, outra operação atípica realizada ao longo de 2010 e que ajudou no cumprimento da meta fiscal foi o recebimento líquido de receitas derivadas do pagamento de cessão onerosa pela Petrobras. A União cedeu àquela estatal o direito de explorar o petróleo da camada do pré-sal. Por esse direito, chamado de cessão onerosa, a Petrobras pagou ao Tesouro R\$ 74,8 bilhões. Desse total, R\$ 42,9 bilhões foram utilizados pelo Tesouro para capitalizar a estatal, e o saldo de R\$ 31,9 bilhões foi contabilizado com o superávit primário.

Apesar do crescimento da arrecadação acima do previsto, a meta de superávit primário em 2010 só foi atingida em função das deduções relativas às despesas do PAC e em função das receitas líquidas derivadas do pagamento de cessão onerosa pela Petrobras.

Se pelo lado fiscal o governo atuava no sentido de estimular a economia, expandindo os gastos públicos, pelo lado monetário o Banco Central atuou no sentido de conter pressões

inflacionárias. A partir de abril de 2010, o Banco Central iniciou uma política de elevação da taxa de juros básica que só foi interrompida em agosto de 2011. Nesse período, a taxa Selic elevou-se em 3,75 p.p., passando de 8,75% ao ano para 12,50%. Adicionalmente, no final de 2010 o Banco Central adotou um conjunto de medidas macroprudenciais para conter a expansão do crédito ao consumidor, avaliada como excessiva naquele momento. Além de conter o endividamento das famílias, as medidas visavam também reduzir a exposição ao risco das instituições bancárias mediante a imposição de restrições às operações dessas instituições. Entre as medidas adotadas estavam o aumento da taxa de juros e a redução dos prazos para financiamentos, elevação de IOF sobre operações de crédito à pessoa física, elevação de percentual mínimo para pagamento da fatura de cartão de crédito, elevação dos requerimentos compulsórios e aumento do requerimento de capital para operações de crédito à pessoa física (PRATES; CUNHA, 2012).

3.3 O período de 2011 a 2015 – o governo Dilma e a elevação dos desvios de execução

O governo Dilma pode ser dividido em três subperíodos: a) o primeiro período, referente ao ano de 2011, em que foram adotadas medidas restritivas de caráter anticíclico; b) o período de 2012 a 2014, no qual foram adotadas medidas de estímulo à economia no âmbito da chamada “Nova Matriz Macroeconômica”; e c) o ano de 2015, após a reeleição da presidente, em que o governo assumiu os problemas econômicos existentes, sobretudo no âmbito fiscal, e iniciou a adoção de medidas de ajuste para resolvê-los.

O Orçamento para 2011 foi elaborado seguindo a linha de otimismo observada em todos os orçamentos anteriores. Nesse sentido, esperava-se crescimento real do PIB em 5%, com inflação convergindo para o centro da meta; declínio nos juros e na DLSP/PIB; queda no déficit nominal; ampliação dos investimentos do governo federal; ampliação das políticas de inclusão social; e manutenção do esforço fiscal em 3,3% do PIB. A expectativa de crescimento sugerida no Ploa foi mantida pelo Congresso. No primeiro semestre do ano foram adotadas medidas restritivas para desaquecer a economia, dando sequência às medidas macroprudenciais e à elevação dos juros realizada pelo Banco Central desde 2010. A partir do segundo semestre de 2011, a situação fiscal e de financiamento da dívida pública agravou-se nos países da Zona do Euro, com reflexos sobre o crescimento econômico mundial, a percepção de risco e a volatilidade nos mercados financeiros. Com o recuo na previsão de crescimento, o governo brasileiro interrompeu as medidas restritivas que estavam em prática desde 2010 e adotou um conjunto de medidas de incentivo fiscal a setores específicos com o objetivo de estimular o investimento. O crescimento do PIB em 2011 ficou abaixo das expectativas contidas na LOA. O desvio de execução da receita em relação à LOA foi de R\$ 0,6 bilhões, o menor desvio positivo observado entre 2002 e 2015 (em 2006, o desvio foi R\$ 0,6 negativo). Em relação à despesa, o desvio foi maior e igual a R\$ 39,1 bilhões negativos, isto é, a despesa ficou abaixo dos valores previstos na LOA.

Os problemas em relação aos desvios de execução orçamentários agravaram-se a partir de 2012, quando os desvios entre receita realizada e prevista e os desvios em relação às previsões dos parâmetros macroeconômicos se tornaram crescentes. Além do agravamento da crise externa, o ano de 2012 foi marcado pelo fim do ciclo de *commodities* não antecipado no orçamento e pelo fortalecimento do dólar. O dólar fraco e a elevação nos preços das *commodities* exportadas pelo Brasil haviam sido protagonistas no ciclo de crescimento observado durante o governo Lula. Com a queda no preço das *commodities*, houve um efeito multiplicador negativo que ajudou a reduzir o crescimento econômico e, conseqüentemente, a reduzir a arrecadação.

De 2012 a 2014, com o intuito de sustentar o crescimento em nível elevado, diante do agravamento da crise fiscal nos países da Zona do Euro, o governo Dilma adotou uma série de medidas que se mostraram equivocadas e culminou em piora da situação fiscal, deterioração das expectativas, queda do investimento e redução do crescimento econômico. Pelo lado orçamentário, houve queda da arrecadação e elevação dos gastos públicos, resultando em desvios de execução crescentes tanto em relação à receita quanto em relação à despesa.

As medidas de estímulo adotadas ficaram conhecidas como “Nova Matriz Macroeconômica” em referência ao fato de que tais medidas eram contrárias à sustentação do tripé macroeconômico composto por metas de inflação, superávits primários e câmbio flutuante que vigorara desde o segundo mandato do presidente Fernando Henrique. Na prática, a Nova Matriz Macroeconômica entrou em vigor, ainda de forma menos evidente, após 2008, durante o governo Lula e em resposta aos efeitos da crise financeira do *subprime*. O governo Dilma ampliou as medidas de estímulo e institucionalizou a nova matriz.

De modo geral, a nova matriz pode ser caracterizada por política fiscal expansionista; expansão do crédito a baixo custo através de bancos públicos; câmbio desvalorizado; redução das taxas de juros; estímulo à indústria nacional através de elevação das taxas de importação; exigência de requisitos mínimos de insumos nacionais; ampliação do financiamento a setores estratégicos; e manutenção do consumo para estimular o crescimento.

Em uma tentativa de reduzir os custos de produção, além de conter a elevação da inflação, o governo interveio no setor elétrico por meio da renovação antecipada de contratos de concessão de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica que venceriam de 2015 a 2017, além de reduzir encargos do setor. De acordo com a Lei n. 12.783 de janeiro de 2003, as concessões de geração de energia poderiam ser renovadas uma única vez pelo prazo de trinta anos. A aceitação da renovação dependia da aceitação da remuneração por tarifa calculada pela Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel). Na prática, o governo reduziu o preço pago pela geração, reduzindo a tarifa final paga pelo consumidor.

Embora a redução do preço da energia seja um fator importante para conter o custo Brasil (CONJUNTURA ECONÔMICA, 2013), a medida adotada pelo governo foi controversa, principalmente porque gerou desequilíbrios no setor elétrico que precisaram

ser corrigidos em 2015, quando os preços da energia voltaram a subir em um contexto em que a inflação já estava elevada. A medida provocou desequilíbrios entre as despesas e as receitas das empresas geradoras. Adicionalmente, em 2013 ocorreu aumento do consumo de energia combinado com redução no volume de chuvas e atrasos de investimentos no setor. Com redução na oferta de energia e aumento no consumo, foi preciso recorrer às termelétricas que possuem um custo mais elevado de produção. Em 2014, com o agravamento da estiagem, os gastos com as termelétricas aumentaram. No entanto, o custo mais elevado não foi repassado ao consumidor, o que seria considerada uma atitude impopular para um ano eleitoral. Foi preciso repassar subsídios às empresas do setor para cobrir os prejuízos acumulados pelas geradoras, criando mais uma fonte de elevação dos gastos públicos. Em 2015, passadas as eleições, o governo permitiu que os custos maiores com a produção de energia fossem repassados aos consumidores, assim o aumento acumulado da energia elétrica superou os 50% no ano.¹⁷

Além do setor elétrico, o governo também utilizou a Petrobras para tentar manter a inflação dentro da meta. A estatal passou a vender gasolina para as distribuidoras por um preço congelado, sem repassar as variações dos preços de importação, em um contexto em que o dólar se estava valorizando e o preço do barril do petróleo estava em ascensão. Adicionalmente, o governo impôs um custo maior à produção e aos investimentos da Petrobras ao exigir um percentual mínimo de componentes domésticos na construção de plataformas de perfuração e na constituição das equipes que trabalhassem nessas plataformas. O congelamento do preço da gasolina e a manutenção de investimentos relacionados ao pré-sal, considerados estratégicos pelo governo, elevaram o endividamento da empresa, ao mesmo tempo em que veio à tona o esquema de corrupção que operava na estatal com envolvimento de agentes políticos, incluindo pessoas ligadas ao governo, derrubando o valor da empresa no mercado acionário.

Disposto a reduzir a taxa de juros, o governo Dilma utilizou o Banco do Brasil e a Caixa para expandir o crédito com taxas de juros mais baixas que as praticadas pelo mercado. Em um primeiro momento, os bancos públicos expandiram suas receitas e elevaram suas participações no mercado de crédito. Esse movimento forçou os bancos privados a reduzirem seus *spreads*, levando a uma queda na taxa de juros efetiva paga por consumidores e empresa, tanto no crédito com recursos livres como no crédito com recursos direcionados.

A redução da taxa de juros efetiva da economia foi facilitada pela redução da taxa básica pelo Banco Central. Entre agosto de 2011 e outubro de 2012, a Selic foi reduzida em 5,25 p.p., saindo de 12,5% para 7,25% ao ano e permanecendo nesse nível até março de 2013, quando o afrouxamento monetário foi interrompido. A atuação do Banco Central gerou dúvidas a respeito de qual meta de inflação estava sendo perseguida, haja vista que ao longo de 2012 ocorreram pressões inflacionárias que levaram a inflação medida pelo IPCA a alcançar 5,84% no acumulado em 12 meses, valor acima do centro da meta.

17 O *Relatório de inflação* de dezembro de 2015 aponta uma elevação de 50,48% na energia elétrica no acumulado anual até o mês de novembro.

O BNDES continuou desempenhando papel fundamental na expansão do crédito mediante aportes financeiros do Tesouro Nacional. O Programa de Sustentação do Investimento, vigente desde 2009, foi prorrogado, e a taxa de juros de longo prazo, destinada ao financiamento de projetos de investimento, foi reduzida. Em agosto de 2011 foi lançado o Plano Brasil Maior (PBM), que, segundo descrição do BNDES, tinha por objetivo articular os esforços de política industrial do governo federal para o período de 2011 a 2014, com foco no estímulo à inovação e à competitividade da indústria (BNDES, 2011). Uma série de medidas de desoneração fiscal fez parte do PBM. Além de medidas para viabilizar o investimento privado, o governo adotou medidas com o objetivo de viabilizar o investimento público. Dessa forma, no final de 2011, o governo federal autorizou a ampliação dos limites de endividamento dos estados junto ao BNDES e a instituições financeiras internacionais. Adicionalmente, em junho de 2012, o governo federal divulgou o Programa de Compras Governamentais, sob o qual foram previstos R\$ 8,43 bilhões de compras, beneficiando diferentes setores (CAGNIN et al., 2013).

Mesmo com os sinais de desaceleração, o governo continuou elaborando orçamentos fundamentados em expectativas otimistas de crescimento do PIB, mas, apesar das medidas expansionistas adotadas, as expectativas em relação ao crescimento econômico foram frustradas. Consequentemente, a arrecadação também ficou abaixo dos valores previstos em todos os anos, com exceção de 2011 (Tabela 11). Nesse cenário de arrecadação em queda e gastos crescentes, o governo lançou mão de manobras contábeis para manter as contas públicas artificialmente equilibradas. Entre essas manobras estão o atraso de repasses às instituições financeiras que custearam despesas do governo, tais como os benefícios sociais e previdenciários, o abono salarial e o seguro-desemprego, subsídios, despesas do programa Minha Casa, Minha Vida; adiantamentos concedidos pelo BNDES à União; abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário, entre outras medidas que ficaram popularmente conhecidas como “pedaladas fiscais” e que estão sendo julgadas quanto às suas legalidades.

TABELA 11Previsões contidas na LOA *versus* valores realizados

Ano	Etapa	PIB	Receita	Despesa
2011	Previsto LOA	5,0	990,5	773,6
	Realizado	3,92	991,0	734,5
2012	Previsto LOA	4,5	1.127,3	864,0
	Realizado	1,76	1.060,3	813,0
2013	Previsto LOA	4,5	1.253,4	964,6
	Realizado	2,74	1.179,0	920,1

Continua ▶

Continuação ▶

Ano	Etapa	PIB	Receita	Despesa
2014	Previsto LOA	3,8	1.331,6	1.052,9
	Realizado	0,15	1.221,5	1.040,2
2015	Previsto LOA	0,77	1.447,8	1.168,1
	Realizado	-3,8	1.228,7	1.158,7

Fonte: Relatórios de avaliação do cumprimento de metas fiscais

Em 2015, os efeitos negativos das medidas expansionistas, adotadas no âmbito da Nova Matriz Macroeconômica, tornaram-se mais fortes. Passada a eleição presidencial em outubro de 2014, a taxa de juros Selic começou a ser elevada e, em 2015, atingiu 14,15%, retornando ao patamar observado em 2006. A DLSP atingiu 36,2% do PIB em dezembro de 2015, contra 30,6 em dezembro de 2013 (menor nível do governo Dilma). O endividamento bruto cresceu ainda mais, passando de 51,8% do PIB em dezembro de 2010, no início da gestão Dilma, para 66,5% em dezembro de 2015. Os preços administrados, da gasolina e da energia, que haviam sido congelados, foram liberados e, juntamente com a desvalorização cambial, colaboraram para o descumprimento da meta de inflação, o IPCA fechou o ano de 2015 com variação de 10,67% contra uma meta de 4,5%, com dois p.p. de intervalo de tolerância. Adicionalmente, o país perdeu o grau de investimento que havia recebido em 2008. Diante da deterioração das contas públicas e da perda de credibilidade na capacidade do governo de resolver a situação, a taxa de câmbio disparou, atingindo R\$ 3,87 em dezembro de 2015, gerando pressões adicionais sobre o nível de preços.

Observa-se que a previsão fiscal se deteriorou severamente durante o governo Dilma. Ao longo dos cinco anos de governo, as medidas anticíclicas adotadas, não antecipadas no orçamento, geraram um desequilíbrio nas contas. Além de a arrecadação ter ficado aquém das expectativas contidas no orçamento, as despesas aumentaram em um percentual superior ao aumento nas receitas (exceto no ano de 2011), conforme dados da Tabela 12.

TABELA 12

Variação de receita e despesa

Discriminação	% variação real				
	2011/2010	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014
Receita primária	7,7	7,2	11,2	3,6	-6,3
Transferências	22,6	5,2	4,7	10,6	-5,8
Despesa primária	3,4	11,1	13,6	12,8	2,1

Fonte: Relatórios do resultado do Tesouro Nacional

Até 2013 o governo anunciou a obtenção de superávits primários. Nos anos de 2014 e 2015, o resultado primário do governo central foi deficitário, respectivamente em 0,34% e 1,94% do PIB. A Tabela 13 apresenta a meta de resultado primário estabelecida para o governo central na LDO e os resultados atingidos. As metas indicadas são aquelas definidas na LDO original, sem considerar as mudanças que são executadas ao longo do ano. Em 2013, 2014 e 2015, por exemplo, foram feitas alterações na LDO entre os meses de novembro e dezembro dos respectivos anos, quando o não cumprimento da meta já era evidente, ou seja, na prática, as mudanças ocorreram para legalizar o resultado inferior à meta inicial.

TABELA 13

Resultado primário do governo central – governo Dilma

	2011	2012	2013	2014	2015
Meta LDO	2,15	2,15	2,15	2,15	2,0
Resultado primário	2,26	2,01	1,59	-0,34	-1,94

Fonte: Relatórios do resultado do Tesouro Nacional

Além de adotar a prática corriqueira de propor mudanças na meta de superávit, o governo também teve a sua disposição a possibilidade de deduzir do cálculo do resultado primário as despesas realizadas no âmbito do PAC. Diante da elevação observada nas despesas e da arrecadação abaixo do previsto, os superávits obtidos só foram possíveis mediante o subterfúgio das deduções das despesas do PAC. Sem entrar no mérito dos benefícios de longo prazo que são obtidos com o aumento dos investimentos, a dedução dessas despesas caracteriza-se uma distorção da proposta do superávit, que é gerar uma poupança para pagar os juros da dívida em relação ao PIB, evitando seu crescimento. Adicionalmente, invalidou a meta de superávit fiscal contida na LDO, haja vista que a meta passou a ser utilizada apenas como uma referência e não como um objetivo a ser alcançado.

Outra maneira utilizada para garantir o cumprimento da meta fiscal foi a adoção da prática, cada vez mais frequente, de postergar o pagamento de despesas, contabilizando-as como Restos a Pagar. A Tabela 14 apresenta a evolução dessa rubrica a partir de 2002. Ao longo dos anos, o governo inflou essa conta, adiando pagamentos, para garantir que as despesas efetivamente liquidadas no exercício fossem compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário.

TABELA 14

Restos a Pagar inscritos no ano de referência

Ano	Processados	Não processados	Total
2002	6.508.329,00	14.517.258,00	21.025.587,00
2003	9.740.239,00	23.758.944,00	33.499.183,00
2004	4.889.012,00	17.384.523,00	22.273.535,00
2005	5.595.024,00	33.977.924,00	39.572.948,00
2006	6.938.064,00	38.749.803,00	45.687.867,00
2007	7.051.461,68	55.136.800,90	62.188.262,58
2008	24.034.903,55	67.937.227,92	91.972.131,47
2009	21.849.700,16	92.126.197,19	113.975.897,35
2010	24.642.340,18	103.282.259,86	127.924.600,04
2011	24.092.365,06	116.937.762,55	141.030.127,61
2012	26.275.774,24	150.401.343,05	176.677.117,29
2013	33.607.897,70	185.132.731,62	218.740.629,32
2014	38.449.376,71	188.362.271,85	226.811.648,56
2015	45.260.000,00	141.049.000,00	186.309.000,00

Fonte: Tesouro Nacional – Séries Estatísticas

A crescente inscrição de despesas em Restos a Pagar cria um problema de credibilidade em relação ao planejamento e à execução orçamentária. Durante o exercício, executa-se um orçamento diferente daquele que foi planejado para o exercício em referência. Executam-se despesas de orçamentos anteriores com a receita arrecadada no exercício corrente, criando uma espécie de orçamento paralelo. Essa prática contribui para gerar baixa previsibilidade em relação à execução do orçamento corrente, além de lançar dúvidas a respeito da própria validade do orçamento.

Todos esses mecanismos, que a princípio foram criados para dar flexibilidade ao gestor da política fiscal diante das imprevisibilidades inerentes à economia, acabaram sendo adotados como instrumentos de acesso irrestrito, contribuindo para transformar o orçamento público brasileiro em uma mera peça legal, sem validade prática para guiar as expectativas em relação à trajetória da política fiscal.

4 CONCLUSÕES

Os dados e as análises realizadas nesta pesquisa permitem-nos observar que a previsão fiscal se tornou menos precisa e que os desvios de execução se tornaram maiores a partir de 2012. A partir da crise internacional em 2008, o governo brasileiro passou a adotar subterfúgios contábeis para garantir o cumprimento da meta de superávit primário. A adoção dessas medidas tornou-se mais frequente e com maior impacto sobre a execução orçamentária a partir de 2012, de modo que as previsões contidas na Lei Orçamentária e as metas fiscais presentes na LDO passaram a desempenhar um papel apenas formal, mera exigência legal. Dessa maneira, o planejamento orçamentário deixou de cumprir com sua finalidade de servir como guia das ações políticas e como instrumento de previsibilidade da política fiscal. Com isso os planos fiscais perdem credibilidade e a trajetória futura da política fiscal torna-se desconhecida, impactando negativamente as expectativas dos indivíduos.

Com a elevação das despesas inscritas em Restos a Pagar, o orçamento executado é diferente do orçamento planejado, comprometendo a análise dos desvios de execução. Executam-se despesas de orçamentos anteriores com a receita arrecadada no exercício corrente, criando uma espécie de orçamento paralelo. Essa prática contribui para gerar baixa previsibilidade em relação à execução do orçamento corrente, além de lançar dúvidas a respeito da própria validade do orçamento.

Além dos Restos a Pagar, o uso frequente de créditos adicionais e a possibilidade de deduzir despesas do PAC da meta de superávit primário também criam um orçamento paralelo, cuja execução difere do orçamento aprovado pelo Congresso. Essas ações não somente prejudicam as investigações a respeito da execução orçamentária como enfraquecem o papel do Congresso Nacional em relação à alocação dos recursos do orçamento.

Em relação às previsões das variáveis macroeconômicas que influenciam os resultados fiscais, mostramos que ao longo do período analisado houve uma superestimação na taxa de crescimento do PIB. Como vimos, o otimismo em relação ao PIB foi mantido em todas as etapas do processo de planejamento do orçamento. Adicionalmente, as evidências encontradas apontam o desvio de previsão do PIB como variável principal na relação de determinantes dos desvios de execução do orçamento. Dessa forma, melhorar a previsão do governo em relação às variáveis macroeconômicas é um passo importante para reduzir os desvios de execução orçamentários e melhorar o cumprimento do planejamento fiscal.

A análise realizada também evidenciou a influência do preço das *commodities* nos desvios de execução do orçamento. Observamos que durante os anos em que os preços desses bens estavam em alta houve um crescimento significativo da arrecadação, o que permitiu que as previsões otimistas do governo fossem realizadas. Com o fim do ciclo das *commodities*, simultaneamente à manutenção de políticas expansionistas e da elaboração de orçamentos com previsões superestimadas, os resultados fiscais deterioraram-se. Adicionalmente, verificamos que a elevação dos desvios de execução coincidiu com o período em que se intensificaram as medidas adotadas no âmbito da “Nova Matriz

Macroeconômica”, conjunto de medidas baseado em juros mais baixos, câmbio desvalorizado e medidas fiscais expansionistas.

Tendo em vista o crescente papel que a literatura tem atribuído às investigações da política fiscal a partir de dados em tempo real e considerando-se o papel fundamental da transparência fiscal no ganho de credibilidade da política, extraímos duas sugestões dessa pesquisa. A primeira é que seja disponibilizada uma base de dados oficial, em forma de séries temporais, com as informações das previsões orçamentárias e dos parâmetros macroeconômicos em tempo real. Houve uma iniciativa do governo nesse sentido com a implementação do Prisma Fiscal, em que são coletadas e divulgadas expectativas de mercado das principais variáveis fiscais. No entanto, trata-se somente das expectativas de mercado, algo semelhante ao que o Banco Central já disponibiliza em suas séries temporais com base nas informações do *Boletim Focus*. Além disso, o Prisma Fiscal só disponibiliza dados a partir do segundo semestre de 2015, quando foi lançado. É necessário que seja disponibilizada uma base de dados das previsões e das expectativas que embasaram as decisões do governo em tempo real e em caráter retrospectivo, de modo que haja uma série de tempo longa e estruturada, com metodologia bem definida. Dessa forma, esta pesquisa poderá ser aprimorada e outros pesquisadores interessados no tema poderão utilizar esses dados para aprofundar pesquisas correlatas.

Por fim, a segunda sugestão segue a proposta de Jonung e Larch (2004) para que a previsão de crescimento do PIB e das demais variáveis macroeconômicas seja atribuída a uma instituição independente do governo para evitar que o otimismo persistente na projeção do crescimento na fase de planejamento do orçamento prejudique os resultados fiscais. No mínimo, seria interessante um debate a respeito do assunto para avaliar os possíveis benefícios oriundos dessa medida.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A.; CARVALHO, R. **Revenue forecast errors in the European Union**. 2013. WP 02/2013/DE/UECE.

ANNETT, A. Enforcement and the stability and Growth Pact: How fiscal policy did and did not change Under Europe's Fiscal Framework. **IMF Working Paper**, WP/06/116, May 2006.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Boletim do Banco Central do Brasil**, v. 38, n. 8, agosto 2002.

_____. **Boletim anual**. 2004.

_____. **Relatório de inflação**, setembro 2006.

_____. **Boletim anual**. 2008.

_____. **Relatório de inflação**, setembro 2009a.

_____. **Boletim anual**. 2009b.

_____. **Boletim anual**. 2010.

_____. **Relatório de inflação**, junho 2011.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Relatório anual**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/>. 2011. Acesso em: 20/03/2016.

BEETSMA, R.; GIULIODORI, M. Fiscal adjustment to cyclical developments in the OECD: an empirical analysis based on real-time data. **Oxford Economic Papers**, Oxford University Press, v. 62(3), p. 419-441, 2010.

BEETSMA, R.; GIULIODORI, M.; WIERTS, P. Planning to cheat: EU fiscal policy in real time. **Economic Policy**, 24, p. 753-804, 2009.

BLANCHARD, O. J. Fiscal dominance and inflation targeting: lessons from Brazil. **NBER Working Paper**, Cambridge, National Bureau of Economic Research, n. 10389, Mar. 2004.

BRASIL. **Carta do ministro da Fazenda ao diretor-geral do FMI**, 29 de agosto de 2002. Disponível em: <<http://161.148.1.43/portugues/fmi/acordofmi.asp>>. Acesso em: 20/03/2016.

_____. **Anexo de metas fiscais**. 2004. LDO 2014.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Nota Técnica Conjunta n. 8/2001**, PLDO/2002, PL n. 4 de 2001-CN. 2001.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. **Relatório da Receita – PLN 30/2007**. 2007.

BRÜCK, T.; STEPHAN, A. Do Eurozone countries cheat with their budget deficit forecasts? **Kyklos**, 59(1), p. 3-15, 2006.

- CAGNIN, R. F. et al. A gestão macroeconômica do governo Dilma (2011 e 2012). **Novos Estudos**, n. 97, nov. 2013.
- CEPPARULO, A. et al. Budgeting *versus* Implementing Fiscal Policy: the Italian case. **MPRA Paper**, 2011.
- CIMADOMO, J. Real-time data and fiscal policy analysis: a survey of the literature. **Working Paper Series**, n. 1408, European Central Bank, Dec. 2011.
- COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO). **Nota Técnica Conjunta** n. 04/2003. PLDO 2004 - PL n. 2, DE 2003 – CN. 2003.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. O setor elétrico e a concorrência pelo mercado. Carta do IBRE. **Revista Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, FGV, jan. 2013.
- GIAMBIAGI, F. A política fiscal do governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, n. 27, jun.-dez. 2004.
- _____. Rompendo com a ruptura: o governo Lula. **Economia brasileira contemporânea: 1945-2004**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GOTTLIEB, J.; GOLDFAJN, I. Qual foi o impacto do cenário externo sobre o crescimento do Brasil entre 2004 e 2008? **Relatório macrovisão**, Itaú, agosto 2014. Disponível em: <<http://www.itaubba.com.br/itaubba-pt/analises-economicas/publicacoes/>>. Acesso em: 20/03/2016.
- HOLLAND, M.; MORI, M. Respostas à crise financeira de 2008 de uma perspectiva brasileira. **Texto para Discussão**, n. 249, São Paulo, FGV-EESP, mar. 2010.
- JONUNG, L.; LARCH, M. Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts. **Economic Papers**, Commission of the European Communities, 210, July 2004.
- LLEDÓ, V.; POPLAWSKI-RIBEIRO, M. Fiscal Policy Implementation in Sub-Saharan Africa. **World Development**, v. 46, p. 79-91, 2013.
- MARTINS, P. S. F. M. **Previsões macroeconômicas e disciplina orçamental**: o caso europeu. Tese de Doutorado, Universidade do Porto, Portugal, 2012.
- MORA, M. A evolução do crédito no Brasil entre 2003 e 2010. Ipea, 2015. **Texto para discussão**, n. 2022.
- MOULIN, L.; WIERTS, P. How credible are multiannual budgetary plans in the EU? **SSRN Electronic Journal**, 03/2006; DOI: 10.2139/ssrn.2005228. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2005228>>. Acesso em: 28/03/2016.
- MUSSO, A.; PHILLIPS, S. Comparing Projections and Outcomes of IMF-Supported Programs”. **IMF Staff Papers**, v. 49, n. 1, 2002.

ORPHANIDES, A. Monetary policy rules based on real-time data. **American Economic Review**, 91, 4, p. 964-985, 1997.

PASTORE, A. C.; PINOTTI, M. C. O câmbio no Brasil: perguntas e respostas. **XXIII Fórum Nacional**, Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae), Rio de Janeiro, maio 2011.

PELLEGRINI, J. **Dívida bruta e ativo do setor público: o que a queda da dívida líquida não mostra?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/Senado, junho 2011. Texto para discussão n. 95. Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 05/03/2016.

PINA, A. Elusive counter-cyclical and deliberate opportunism? Fiscal policy from plans do final outcomes. Banco de Portugal, Economics and Research Department. **Working Papers**, 6/2009.

PINA, A.; VENES, N. The political economy of EDP Fiscal Forecasts: an empirical assessment. **European Journal of Political Economy**, n. 27, p. 534-546, 2011.

PRATES, D. M.; CUNHA, A. M. Medidas macroprudenciais e a evolução do crédito em 2011. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 1, 2012.

SILVA, R. L. M. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a limitação da despesa na administração pública federal. **R. CEJ**, Brasília, n. 26, p. 69-78, jul.-set. 2004.

STRAUCH, R.; HALLERBERG, M.; VON HAGEN, J. Budgetary forecasts in Europe – the track record of stability and convergence programmes. ECB. **Working Paper Series**, n. 307, Feb. 2004.

VON HAGEN, J. Sticking to Fiscal Plans: the role of institutions. **Public Choice**, 144(3), p. 487-503, 2010.

TEMA 2

Aperfeiçoamento do Orçamento Público

2º LUGAR

Diogo Pereira da Silva



**Participação social no orçamento público
através do imposto de renda: uma análise
comparativa entre Brasil e Estados Unidos**

Resumo



Este trabalho busca estudar os incentivos fiscais a doações através do IRPF como mecanismos de participação na gestão pública. Para tal, procura-se descrever os casos do Brasil e dos EUA, em perspectiva histórico-normativa, a fim de obter dados que permitam realizar análise comparativa e multimétodo dos países a partir do *framework* de participação na gestão pública orçamentária proposto baseado na escada de participação de Arnstein (1969) e nas reflexões acerca da democracia de Dahl (2005). Concluiu-se que, nos dois países, os incentivos fiscais podem ser considerados mecanismos de democracia participativa por concederem poder de deliberação ao cidadão. Contudo, não são intrinsecamente democráticos. Além disso, constatou-se que os EUA permitem um maior grau de participação potencial comparado ao Brasil. Entretanto, em ambos os casos, a efetiva utilização dos mecanismos é muito limitada.

Palavras-chave: Participação. Gestão pública. Imposto de renda.

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	285
1.1 Objetivos do estudo.....	286
1.2 Delimitação do estudo.....	286
1.3 Relevância do estudo.....	287
1.4 Organização do estudo.....	288
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	289
2.1 Democracia e tomada de decisão: consentimento e participação.....	290
2.2 <i>Design</i> institucional e administração pública.....	294
2.3 <i>Frameworks</i> de participação na tomada de decisão.....	297
3 METODOLOGIA.....	299
3.1 Questões de pesquisa.....	299
3.2 Método de pesquisa.....	300
3.3 Coleta dos dados.....	301
3.4 Análise dos dados.....	302
4 DESCRIÇÃO DOS CASOS.....	307
4.1 Imposto de renda e incentivos fiscais.....	307
4.2 Incentivos fiscais através do IRPF no Brasil.....	309
4.2.1 Regulação e evolução do IRPF.....	309
4.2.2 Evolução da capilaridade das instituições beneficiadas e da participação orçamentária dos projetos incentivados.....	311
4.3 Incentivos fiscais através do IRPF nos EUA.....	316
4.3.1 Regulação e evolução do IRPF.....	317
4.3.2 Evolução sobre a capilaridade das instituições beneficiadas.....	320
4.3.3 Evolução da participação orçamentária das instituições incentivadas.....	321

5 DISCUSSÃO DOS CASOS	322
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	331
6.1 Implicações gerenciais	332
6.2 Trabalhos futuros.....	334
REFERÊNCIAS	334
REFERÊNCIAS LEGAIS	342

Lista de figuras



FIGURA 1. Dimensões teóricas de democratização.....	292
FIGURA 2. Escada de participação dos cidadãos de Arnstein (1969).....	298
FIGURA 3. <i>Framework</i> de participação de Wilcox (2003).....	299
FIGURA 4. <i>Framework</i> de participação na gestão pública orçamentária.....	305
FIGURA 5. Quantidade de declarações originais de IRPF entre 1924 e 2013.....	310
FIGURA 6. Quantidade de declarações originais de IRPF recebidas entre 1913 e 2010.....	318
FIGURA 7. Comparação entre participação efetiva nos incentivos fiscais do IRPF no Brasil e nos EUA.....	326
FIGURA 8. Participação potencial e efetiva nos incentivos fiscais do IRPF no Brasil e nos EUA.....	328

Lista de tabelas



TABELA 1. Comparação entre dedução da renda bruta e o imposto devido.....	313
TABELA 2. Recursos aplicados por pessoas físicas por meio de incentivos fiscais em 2013.....	316
TABELA 3. Recursos aplicados por pessoas físicas por meio de incentivos fiscais em 2013.....	322
TABELA 4. Quantidade de controle potencial no IRPF no Brasil em 2013.....	325
TABELA 5. Quantidade de controle potencial no IRPF nos EUA em 2013.....	325
TABELA 6. Diversidade de opções no Brasil em 2013.....	325

TABELA 7. Diversidade de opções nos EUA em 2013.....	325
TABELA 8. Quantidade de controle efetivo no IRPF no Brasil em 2013.....	327
TABELA 9. Quantidade de controle efetivo no IRPF nos EUA em 2013	327
TABELA 10. Declarações do IRPF no Brasil e nos EUA (2013).....	331

1 INTRODUÇÃO

A globalização e a consolidação do ideal democrático, evidenciadas desde o final do século XX, provocaram diversas implicações sobre a sociedade, levando a reconfigurações de estruturas sociais e à instauração de novos paradigmas em diversos âmbitos da contemporaneidade. Dentre esses aspectos, o Estado foi uma das instituições que vêm sofrendo grandes impactos desse movimento, com seu papel e estruturas sendo postas em xeque devido às características desse cenário, como a porosidade das fronteiras físicas combinada à emergência e à consolidação do espaço virtual; e a grande disseminação de informação em escala global e em tempo real; juntas essas características incorrem em novas dinâmicas na relação entre cidadãos e instituições, exigindo novas formas de resposta às suas demandas.

Contudo, o Estado ainda está fundamentalmente arraigado à ideia de representação como princípio norteador do seu processo decisório. Isso ocorre mesmo diante de um contexto de percepção de descolamento entre as demandas sociais e a agenda de governo e de busca por mais formas de participação dos cidadãos para além do processo eleitoral, conforme mostram os estudos de Bobbio (1997), Held (2006), Mainwaring (2006) e Tormey (2014).

Além disso, os principais modelos de gestão presentes na administração pública também têm contribuído para a perpetuação da sensação de falta de responsividade do Estado, na medida em que tanto a burocracia quanto o gerencialismo buscam relativamente pouco suporte dos cidadãos no desenvolvimento dos serviços públicos, conforme apontado por Bresser-Pereira (2001), Secchi (2009), Homburg (2004) e Moote, Mcclaran e Chickering (1997).

Percebe-se que apesar de alguns mecanismos de participação existirem e estarem previstos inclusive nas constituições dos países muitas vezes eles não são utilizados ou conferem pouco poder discricionário ao cidadão, conforme pode ser observado em diversas iniciativas no Brasil, como a plataforma Participa.br e as experiências com o orçamento participativo, ou em outros países, como a elaboração participativa da Constituição da Islândia e o planejamento urbano coletivo nos EUA (BANI, 2012; COELHO et al., 2015; MOOTE; MCCLARAN; CHICKERING, 1997).

Um desses mecanismos que parece conferir poder de decisão sobre a gestão pública para o cidadão é o incentivo fiscal. Afinal, o Estado poderia decidir sozinho, de maneira centralizada, o destino dos recursos orçamentários, mas prefere incentivar a presença de outros atores na consecução das políticas públicas. Apesar disso, estudos que busquem estudar a relação entre participação na gestão pública e incentivos fiscais não são encontrados na literatura, motivando a elaboração desta dissertação.

1.1 Objetivos do estudo

Sob esse pano de fundo, este trabalho busca adentrar na esfera da participação dos cidadãos nas decisões de governo. Em geral, quando se trilha este caminho, recorre-se à análise de mecanismos que assegurem a responsividade do governo às demandas dos seus cidadãos – ou seja, o nível de correspondência entre preferências da sociedade e as prioridades da agenda de governo –, representada, para Dahl (2005), por dois pilares fundamentais: participação e competição política. Portanto, meios que estimulem a permeabilidade das instituições e a liberdade de contestação são essenciais para o pleno desenvolvimento desses dois pilares.

Nesse sentido, por meio do estudo comparativo dos casos do Brasil e dos EUA, esta dissertação tem como objetivo principal avaliar:

- se incentivos fiscais para doações por meio do imposto de renda da pessoa física (IRPF) são mecanismos de democracia participativa aplicados à gestão pública.

Assim, para subsidiar a análise da problemática central, buscar-se-á responder às seguintes perguntas adjacentes:

- O incentivo fiscal da dedução do IRPF por doação foi utilizado, ao longo da história do Brasil e dos EUA, como mecanismo institucional de estímulo à participação na distribuição desses recursos?
- Os cidadãos têm algum tipo de poder de decisão sobre o destino dos recursos de renúncia fiscal, com base no modelo de participação na gestão pública proposto? Se sim, em que medida as pessoas efetivamente participam?
- O estímulo dos incentivos fiscais para pessoas físicas é um modelo democrático de participação?

1.2 Delimitação do estudo

Benefícios fiscais¹ podem ser classificados como compensatórios quando o Estado considera que não atende a população adequadamente em relação a determinados serviços de sua responsabilidade, ou como incentivadores, quando se tem o intuito de estimular determinado comportamento, como desenvolver algum setor ou região (MANTEGA et al., 2014). Partindo dessa caracterização, este trabalho analisa somente os benefícios fiscais de caráter incentivador – incentivos fiscais –, pois são os únicos que visam a encorajar comportamentos particulares. Além disso, o escopo do trabalho volta-se exclusivamente

1 Ao longo deste trabalho, as expressões benefício fiscal, gasto tributário e renúncia fiscal são utilizadas com o mesmo sentido.

àqueles incentivos que podem ser utilizados por pessoas físicas, uma vez que se pretende transitar pela esfera da participação dos cidadãos nas decisões de governo.

Nesse sentido, em nível federal, os gastos tributários incentivadores relacionados a pessoas físicas estão restritos ao imposto de renda da pessoa física (IRPF), tendo em vista que este é atualmente o único imposto direto da União. Portanto, esta dissertação versa sobre os incentivos fiscais presentes no IRPF, que se resumem às deduções de imposto por doações, de acordo com as leis de incentivo vigentes.

A escolha dos Estados Unidos como objeto de análise comparativa e não de países mais próximos histórica e culturalmente ao Brasil deu-se, em primeiro lugar, porque o Estado americano é considerado referência em termos de democracia (poliarquia) e, portanto, de participação política dos seus cidadãos, de acordo com o modelo de Dahl (2005), que subsidiou este estudo. Apesar de os EUA serem a maior potência do mundo e o Brasil ter a si reservado o espaço de potência média, e as sociedades americana e brasileira apresentarem trajetórias históricas e culturas políticas distintas, essas diferenças, embora evidentes e impactantes diretamente na conformação das instituições, não devem impedir nem limitar estudos comparados de base institucional que busquem identificar paralelos entre essas duas realidades. Trabalhos como o de Limongi e Figueiredo (1998), que compara os sistemas políticos brasileiro e americano, de Mainwaring (1999), que compara instituições democráticas de ambos os países, além de Gilman (2016), que analisa a introdução do modelo de orçamento participativo brasileiro no contexto americano, são alguns exemplos de estudos que optaram por trajetórias semelhantes.

Naturalmente, poder-se-ia também buscar relações com países europeus, tendo em vista que essa região tem mais tradição de participação política do que os Estados Unidos. Todavia, este trabalho tem como objetivo central comparar modelos institucionais, ou seja, analisar um movimento que parte do Estado para a sociedade, portanto não trata de elementos relacionados à cultura política, que vão em direção contrária, da sociedade para o Estado.

Por fim, vale ressaltar também que a própria constituição do Estado brasileiro – republicano, federalista e presidencialista – foi fortemente inspirada no modelo estadunidense (MAIDA, 2003; CUNHA, 2007), o que se configura como mais um fundamento da importância de se comparar as realidades institucionais brasileira e americana.

1.3 Relevância do estudo

Ao longo do tempo, os estudos e as experiências práticas relacionados à participação dos cidadãos no governo têm-se focado prioritariamente nos mecanismos tradicionais de democracia direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular – os três mecanismos presentes na Constituição Brasileira de 1988 –, ou em formas de manifestação de pressão pública, como audiências públicas, fóruns de debate e participação em movimentos

sociais, conforme pode ser visto em Benevides (1994), Gomes (2005), Bobbio (2007), Barber (2007), Bevir (2010), Reilly (2010), Bani (2012) e Roberts (2015).

Recentemente, algumas experiências inovadoras de participação têm sido realizadas no mundo, como a elaboração colaborativa do marco civil da internet brasileiro, entre 2009 e 2011, e a proposta de Constituição da Islândia, entre 2010 e 2011, ambos considerados modelos mais participativos e democráticos que as tradicionais formas de criação de legislação. Todavia, esses movimentos de participação direta dos cidadãos nas escolhas políticas são ainda excepcionais na administração pública, além de atuarem exclusivamente na esfera consultiva, não permitindo aos cidadãos um efetivo poder de deliberação sobre as matérias (BANI, 2012; SAMPAIO; BRAGATTO; NICOLÁS, 2013, 2015).

Quando se adentra no orçamento público, no final da década de 1980 o Brasil inovou no quesito participação com a implementação do orçamento participativo na prefeitura de Porto Alegre, iniciativa aplicada em diversos outros municípios e, mais recentemente, também em nível federal. No entanto, hoje, apesar dessa e de outras iniciativas de participação estarem espalhadas pelo Brasil, em nenhuma há um poder decisório direto do cidadão que não passe por algum controle governamental (COELHO et al., 2015).

Ao mesmo tempo, o poder público dispõe da faculdade de conceder benefícios fiscais a pessoas físicas e jurídicas, medida que é contabilizada pelo governo no orçamento público como gasto tributário, tendo em vista que reduz a arrecadação potencial e aumenta a disponibilidade econômica do contribuinte (MANTEGA et al., 2014). Ou seja, em certos casos, o Estado julga ser importante contar com a participação dos cidadãos ou organizações na consecução de políticas públicas por meio do direcionamento desses atores de capital para determinadas áreas, recursos esses que iriam originalmente para os cofres públicos.

Podem ser encontrados diversos estudos relativos aos gastos tributários do orçamento público, entretanto a ênfase costuma ser na avaliação da eficiência desse instrumento na promoção de políticas públicas (BEGHIN; CHAVES; RIBEIRO, 2010; TODER; BANEMAN, 2012; MARTINS, 2013; MOUTINHO, 2015). Outras pesquisas focam-se em avaliar a percepção pública dos benefícios sociais oriundos dos gastos tributários (FARICY; ELLIS, 2013) ou na análise dos contextos institucionais, culturais e históricos por trás de sua criação (ALT, 1983; STEINMO, 1989). Porém, não foram encontrados estudos que buscassem analisar os gastos tributários do orçamento como um mecanismo que permite a participação direta de atores alheios ao governo nas decisões de alocação de recursos públicos.

1.4 Organização do estudo

Assim, com vistas a conduzir a discussão do tema proposto, este trabalho está organizado em mais cinco capítulos.

O segundo capítulo busca inicialmente transitar pela literatura que aborda como evoluíram os entendimentos de democracia e participação e quais as implicações geradas

para esse novo cenário, com ênfase nas perspectivas de Dahl (1994, 2005), Held (2006) e Bobbio (1997, 2007). Posteriormente, procura-se vislumbrar de que maneira os preceitos da gestão pública evoluíram temporalmente diante desses dois fatores – democracia e globalização – e buscaram apropriar-se de inovações políticas, sociais e tecnológicas com o intuito de permitir novas formas de relação entre governo e sociedade. Este capítulo fundamenta-se principalmente nos estudos de Dunleavy, Hood (1994), Bresser-Pereira (1998, 2002a, 2002b), Homburg (2004) e Margetts e Dunleavy (2013). Por fim, serão apresentados os modelos de avaliação de participação de Arnstein (1969) e Wilcox (2003), que fornecerão subsídios para a análise dos casos propostos.

O terceiro capítulo tem como objetivo descrever a metodologia utilizada para a construção deste trabalho. São apresentadas também as principais questões que norteiam este estudo, assim como as razões que levaram à escolha do estudo de caso e da abordagem multimétodo como instrumentos para análise comparada dos dados coletados por meio de pesquisa documental e bibliográfica.

O quarto capítulo procura entender, em perspectiva comparada, de que maneira o imposto de renda da pessoa física foi utilizado como um mecanismo de incentivo à participação dos cidadãos na alocação de recursos em determinadas áreas consideradas prioritárias pelos governos ao longo da história do Brasil e dos EUA. Este capítulo busca relatar ainda a experiência brasileira e americana com base em três eixos: a evolução das políticas regulatórias, compreendendo apenas os principais marcos históricos; o montante de participação orçamentária, a distribuição desses recursos e o engajamento dos contribuintes; e a capilaridade dos projetos e das instituições beneficiados.

O quinto capítulo busca analisar comparativamente os estudos dos casos brasileiro e americano à luz da literatura discutida no referencial teórico com vistas a debater se os incentivos fiscais a doações por meio do IRPF são mecanismos institucionais de democracia participativa.

O sexto capítulo contém as considerações finais relativas à pesquisa, as implicações gerenciais do estudo e as recomendações para trabalhos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo busca inicialmente transitar pela literatura científica que analisa como evoluíram os entendimentos de democracia e participação democrática nas decisões de governo ao longo do tempo e quais as implicações geradas para o contexto contemporâneo. Em seguida, procura-se vislumbrar de que maneira os preceitos da gestão pública evoluíram temporalmente e buscaram se apropriar das inovações tecnológicas e sociais com o intuito de democratizar as instituições. Por fim, serão apresentados *frameworks* clássicos utilizados para analisar a participação social na gestão pública.

2.1 Democracia e tomada de decisão: consentimento e participação

Cabe analisar também como essas novas visões estão sendo apropriadas pelo Estado em relação à sua forma de governar. Ou seja, de que maneira o questionamento de imperativos originários do fenômeno da globalização e as possibilidades trazidas pelo avanço tecnológico podem incentivar modificações na relação governo-cidadão e nos processos decisórios de gestão pública.

Historicamente, nas primeiras experiências democráticas da Grécia, a principal instituição responsável pelas deliberações de governo era a Assembleia, onde todos os cidadãos² daquela cidade-Estado poderiam participar (DAHL, 1994). Essas comunidades eram demarcadas social e geograficamente e possuíam poucos milhares de pessoas vivendo ao redor do centro urbano ou no campo, fatores que facilitavam e aceleravam a comunicação e o impacto de arranjos sociais e econômicos. A política era entendida como uma forma de expressão e realização da natureza humana, com todos os cidadãos debatendo, decidindo e aprovando as leis, sem a perspectiva moderna de distinção entre Estado e sociedade (HELD, 2006). Dessa maneira, o princípio da governança grega era a participação direta nos assuntos de Estado, com todos os cidadãos tendo amplo e facilitado acesso às funções públicas e aos gabinetes, e com as deliberações públicas baseadas no consenso, ao invés dos costumes ou do uso da força (RAAFLAUB, 1998; HELD, 2006). Origina-se desse modelo a *demokratia*, ou seja, a forma de governo fundada na ideia de que o povo detém o poder nas decisões políticas (RAAFLAUB, 1998).

Na modernidade, o entendimento de democracia começa a consolidar algumas modificações em decorrência de alguns acontecimentos históricos. Entre essas duas épocas, a confluência do cristianismo com a política deslocou o centro de autoridade dos cidadãos para os representantes da vontade de Deus, reformulando os processos de decisão política. Posteriormente, a influência dos pensamentos de Maquiavel e Hobbes ajuda a construir a noção de separação entre Estado e sociedade, consequentemente entre o governo e as pessoas (HELD, 2006). Além disso, a emergência dos Estados Nacionais a partir da ação unificadora e centralizadora do príncipe suplanta e absorve as cidades-Estados, transformando-as em unidades subordinadas (DAHL, 1994; BOBBIO, 2007). Ao longo desse processo, as decisões de governo afastam-se da influência direta dos cidadãos e, gradativamente, configura-se um novo conjunto de práticas e instituições políticas com o objetivo de abarcar esses novos contextos: a representação passa a ser uma das essências das democracias modernas (DAHL, 1994), afinal parte-se do pressuposto de que seria impossível reunir frequentemente o povo para tomar as decisões de interesse público devido à grande população e à extensão dos territórios (ROUSSEAU, s.d.; BOBBIO, 2007).

2 Eram considerados cidadãos somente homens adultos, o que resultava na exclusão de 80% a 90% da população – mulheres, crianças, escravos e estrangeiros – do processo político (RAAFLAUB, 1998, p. 34; HELD, 2006, p. 13).

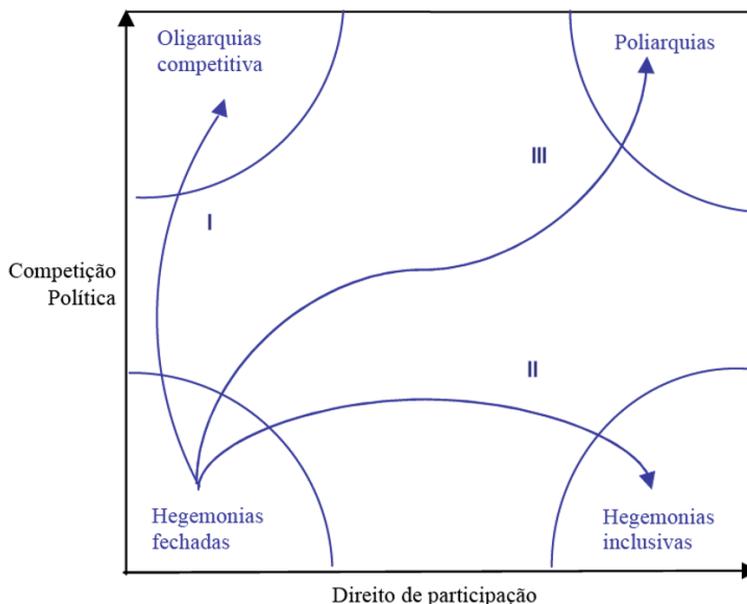
Assim, uma das principais inovações da democracia representativa, em comparação à democracia direta dos antigos, refere-se ao controle das decisões governamentais, que passa a ser realizado por representantes escolhidos pela população por meio do voto, os quais agem como fiduciários dos eleitores (DAHL, 1994; HELD, 2006). Logo, para que o cidadão possa participar diretamente das deliberações, é necessário concorrer ao cargo público eletivo e ganhar as eleições (DAHL, 1994).

Para Dahl (2005), umas das características centrais da democracia como sistema de governo é sua contínua responsividade às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Desse modo, para que essa situação se mantenha ao longo do tempo, todos os cidadãos plenos têm de ter garantidos os direitos de formular suas preferências, expressá-las por meio de ação individual e coletiva e tê-las igualmente consideradas na conduta do governo. Para o autor, essas três condições necessárias à democracia configuram-se como oportunidades de exercer oposição (competição política), logo uma escala que refletisse a variação dessas garantias aos cidadãos entre países permitiria uma análise comparativa quanto ao processo de democratização. Entretanto, esses direitos poderiam ser restritos a um pequeno ou grande grupo de pessoas, variando portanto a proporção da população que pode participar do sistema político (participação) (DAHL, 2005).

Com base nessas duas dimensões – participação e competição política –, segundo Dahl (2005), seria possível classificar os regimes de acordo com sua posição em relação aos eixos (Figura 1). Dessa maneira, um regime localizado no canto inferior esquerdo seria uma hegemonia fechada. Ao se deslocar pelo trajeto I, o regime estaria vivenciando um movimento de liberalização, mas com pouca participação, tornando-se uma oligarquia competitiva. Por sua vez, o trajeto II indicaria um movimento de inclusividade do regime, logo tornando-se uma hegemonia inclusiva. O trajeto III representaria um movimento de democratização, contudo o autor reforça a opção por utilizar a expressão poliarquia, tendo em vista que nenhum sistema no mundo seria plenamente democratizado, mas, ainda assim, regimes fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública (DAHL, 2005).

FIGURA 1.

Dimensões teóricas de democratização



Fonte: DAHL, 2005

Nas últimas décadas, a democracia, sob os princípios da representação, passa a ser vista como familiar e torna-se a principal forma de governo no mundo, atingindo a marca de 122 países em 2013 (DAHL, 1994; AVRITZER, 2002, PLATTNER, 2014), sendo inclusive considerada atualmente como um valor universal (SEN, 1999). Todavia, paralelamente a esse aumento na presença de Estados democráticos no mundo, a democracia representativa tem sido colocada em xeque pelos cidadãos: baixas taxas de participação nas eleições, redução nos números de filiados aos partidos políticos, pouca confiança nos políticos, votos em novos partidos ou *outsiders* e baixo interesse geral na política são alguns dos fenômenos crescentes que têm assolado diversas democracias nas últimas décadas (MAINWARING, 2006; TORMEY, 2014). Portanto, mais do que uma crise da democracia representativa, o que tem sido observado por pesquisadores de diversos espectros ideológicos é uma contestação das práticas e das instituições de representação, com efeitos limitados sobre a hegemonia do ideal democrático (TORMEY, 2014).

Dessa maneira, constata-se que o conceito de democracia como um sistema de governo que tenha como uma de suas características a qualidade de ser responsivo às demandas de seus cidadãos a partir da participação e da competição política (DAHL, 2005) fica fragilizado no momento em que cresce a percepção de que partidos e políticos não representam as vontades e as necessidades dos eleitores e se afastam da ideia de serviço público como a expressão dos interesses coletivos à frente das necessidades individuais (TORMEY, 2014), sentimento esse potencializado por escândalos de corrupção (MAINWARING, 2006). Afinal, na medida

em que uma grande quantidade de pessoas passa a integrar democracias pelo mundo e, conseqüentemente, participa do processo de escolha de seus representantes, as eleições tornam-se uma das maneiras de demonstrar a insatisfação com os resultados das decisões estatais, favorecendo a percepção de crise de representação (MAINWARING, 2006).

Além disso, os efeitos da globalização atingem diretamente as bases do modelo de Estado sobre o qual a democracia representativa se consolidou. As complexidades impostas ao Estado-nação e sua territorialidade evidenciam que o destino dos cidadãos é também bastante influenciado por agentes externos e transnacionais, como organismos de cooperação internacional e organizações da sociedade civil de caráter global, sobre os quais a população muitas vezes tem pouco ou nenhum poder de escolha (TORMEY, 2014). Ao mesmo tempo, as tecnologias de informação e comunicação (TIC) favorecem modelos mais horizontais de interação e participação baseados nas redes que permitem um novo tipo de ação coletiva para além das tradicionais formas de associação política.

Na verdade, estamos vendo uma revolução em termos das maneiras e dos estilos de mobilização política, longe de pessoas ou partidos que representam, em direção a estilos e formas de política que buscam chamar a atenção e contestar injustiças. [...] Novas ferramentas, novos repertórios de ativismo, engajamento e mobilização mostram que cidadãos podem organizar-se para além ou fora do *mainstream* (TORMEY, 2014, p. 5, tradução do autor).

Observa-se, assim, que os questionamentos de algumas características da democracia representativa derivam das novas dinâmicas de poder e política que emergiram mediante o novo contexto contemporâneo (CASTELLS, 2015; TORMEY, 2014).

Por trás desse quadro de crise de representação e busca por mais democracia, BOBBIO (1997) afirma que há, hoje, a exigência de que a democracia representativa seja complementada ou até mesmo substituída pela democracia direta, pois, como Rousseau (s.d.) já ponderara, tem-se entendido que a soberania não pode ser representada. Afinal, uma das características da democracia representativa é sua capacidade de se perpetuar independentemente da participação da totalidade da população, seja porque exige pouco do *demos*, seja porque o percentual de eleitores que realmente votam não invalida a sanção da maioria (BOBBIO, 1997; TORMEY, 2014).

Ao se sentir pouco representado ou marginalizado, o povo tenderia a não ver o processo democrático como justo, encontrando poucas razões para participar de decisões que afetam sua vida e as considerando, muitas vezes, autoritárias. A solução passaria pela existência, pelo conhecimento e pelo incentivo a mais oportunidades de efetiva participação da população na tomada de decisão, pois, dessa maneira, haveria maior propensão ao engajamento, à percepção da participação como importante e a considerar as decisões coletivas como vinculatórias (HELD, 2006). A participação também teria a função educativa, conforme pontua Pateman (1970), de ensinar as pessoas a participar, ganhando experiência em habilidades e procedimentos democráticos.

A democracia participativa seria, então, uma derivação da democracia direta, em que a sociedade cultiva uma preocupação pelos problemas coletivos e contribui para a formação de cidadãos bem informados com interesse contínuo nos processos de governo por meio de:

- participação direta dos cidadãos na regulação das instituições fundamentais da sociedade, incluindo local de trabalho e comunidade local;
- reorganização do sistema partidário, fazendo os representantes dos partidos prestarem contas diretamente aos membros destes;
- operação dos “partidos participativos” em estrutura de parlamento;
- manutenção de um sistema institucional aberto visando a garantir a experimentação de novas formas de fazer política (HELD, 2006).

Portanto, mais do que propor um novo caminho, a democracia participativa busca conciliar o consentimento com a deliberação, na medida em que une institutos dos sistemas representativos e diretos de participação popular na tomada de decisão de governo. Ou seja, a busca por mais democracia, evidenciada por Bobbio (1997), passaria mais pela penetração dos mecanismos democráticos de ambos os modelos nas diversas instituições da sociedade do que por um rompimento com o sistema representativo.

Logo, o caminho é transcender a corrente democratização do Estado em direção à democratização da sociedade, num processo de expansão do poder ascendente para a esfera das relações sociais, como a família, a escola e as organizações públicas e privadas, com base na percepção de que as decisões políticas fazem parte da sociedade civil e, conseqüentemente, não há decisão política que não seja condicionada pelo que acontece nela (BOBBIO, 1997). Dessa maneira, ao deslocar o foco do Estado para a sociedade, percebe-se que as sociedades não são monocráticas, mas policráticas, ou seja, além do Estado, existem outras instituições de poder que, por esta razão, também devem estar sujeitas a procedimentos que garantam a prestação de contas das suas ações para toda a sociedade (BOBBIO, 1997; HELD, 2006)

2.2 Design institucional e administração pública

Diante desse contexto, é natural pensar que a administração pública também é influenciada pelas dinâmicas da sociedade. Ou seja, assim como as revoluções liberais do século XVIII, ainda sob o manto do autoritarismo, tiveram implicações sobre o modelo de organização do Estado dos anos seguintes; as duas grandes forças que delineiam a sociedade contemporânea – a globalização e a democracia – exigem também novas respostas às demandas oriundas desse novo cenário (BRESSER-PEREIRA, 2002a, p. 31).

O Estado burocrático, baseado no paradigma weberiano racional-legal, que se consolidou entre o final do século XIX e o início do XX, caracterizou-se pela criação

de mecanismos que trouxeram para a administração pública a separação entre público e privado com o objetivo de combater a corrupção e o nepotismo, dois aspectos da administração patrimonialista. Para tal, buscou-se organizar o aparato estatal em torno de três princípios: formalidade, impessoalidade e profissionalismo, visando a consolidar um poder estatal que prezasse pela eficácia, mas relegando a segundo plano atributos como eficiência e desempenho (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 26, BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 2; SECCHI, 2009). Contudo, esses aspectos produziram um alto grau de hierarquização e controle procedimental de tarefas, de onde derivaram disfunções como o engessamento das organizações e um descolamento dos interesses dos cidadãos (SECCHI, 2009).

Com a consolidação do Estado de bem-estar social na segunda metade do século XX e o conseqüente aumento das demandas por serviços públicos, bem como a ascensão do neoliberalismo, começa-se a buscar um modelo de administração pública que concentre esforços em tornar o Estado mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 27). Em vez de se falar em uma administração pública concentrada somente na eficácia do poder do Estado, característico do modelo burocrático, propõe-se uma gestão pública que, além de assumir sua eficácia, busca principalmente torná-lo mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 2001). Para isso, o modelo gerencial fundamenta-se em três princípios: descentralização, competição e incentivos (DUNLEAVY et al., 2005). Em termos práticos, diante desse novo paradigma, os servidores públicos adquirem mais autonomia e são estimulados a trabalhar por desempenho, ao mesmo tempo em que são desenvolvidos mecanismos de controle *a posteriori* das atividades públicas – em detrimento do controle passo a passo –, visando a minimizar os riscos de corrupção e clientelismo favorecidos pela maior independência. Como consequência dessa maior autonomia, os gerentes públicos tornam-se mais responsabilizáveis pelos atos da administração pública e, portanto, mais suscetíveis à exigência de prestação de contas dos seus resultados pela sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2002b; BRESSER-PEREIRA, 2001).

Em outras palavras, a inovação do modelo gerencial, também chamado de Nova Gestão Pública (NGP), é a tentativa de reduzir as diferenças estruturais entre os setores público e privado, buscando neste setor mecanismos que tragam maior eficiência à administração pública, portanto estimulando que o comportamento dos servidores públicos, agora denominados gerentes públicos, seja semelhante ao dos gerentes de empresas (LYNN, 2006). Como extensão desse conceito, o modelo propõe que os cidadãos sejam vistos como consumidores de serviços públicos, na medida em que a expansão do escopo dos mercados dificultou a diferenciação entre produtos públicos e privados sob a ótica do cidadão (HOMBURG, 2004). Portanto, da mesma forma que a empresa tem mecanismos de responsabilização visando à prestação de contas para os proprietários e instrumentos de avaliação dos produtos pelos consumidores, a administração pública seguiria o mesmo exemplo, com o objetivo de garantir a prestação de contas e o *feedback* dos serviços públicos para a sociedade. Dessa maneira, garante-se que a avaliação dos serviços não ocorra somente pelos superiores hierárquicos, mas também possibilita que os consumidores/cidadãos possam participar de forma mais direta por meio dos mesmos

instrumentos utilizados pelas empresas. Ou seja, caminha-se da orientação pelo processo, característico do modelo burocrático de administração pública, para a orientação para o produto, no modelo gerencial (HOMBURG, 2004).

Entretanto, o modelo de organização do Estado proposto pela NGP tem sofrido críticas de diversas correntes de pesquisadores em administração pública por ter acarretado algumas disfunções. Primeiramente, argumenta-se que a NGP favoreceu o pensamento de prazo mais curto e foco em metas estreitas e específicas em detrimento do planejamento de longo prazo – principalmente devido ao processo de fragmentação das atividades –, diminuindo a coerência entre as ações da própria administração pública (DUNLEAVY; HOOD, 1994, p. 12; CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007, p. 11). Além disso, questiona-se também a ênfase única da NGP nos princípios de gestão do setor privado, deixando de lado peculiaridades do setor público, como a ênfase no interesse público, ao mesmo tempo em que se vislumbra maiores possibilidades de corrupção e dissociação dos interesses dos cidadãos, uma vez que, na ausência de pressões contrárias, pode ser favorecida a influência de servidores públicos em cargos elevados na condução do processo de mudança de acordo com seus interesses pessoais (ROBINSON, 2015, p. 9; DUNLEAVY, 1994, p. 12). Por fim, no tocante à participação dos cidadãos, observa-se que, embora haja essa preocupação na prestação dos serviços públicos, ela parece ainda incipiente diante da concepção de participação proposta pela democracia participativa e pelo contexto contemporâneo. Mais do que uma participação efetiva que pressuporia envolvimento, empoderamento e compartilhamento de responsabilidades no desenvolvimento e no consumo dos serviços públicos, o modelo gerencial enfatiza o poder de sair em vez do poder da voz, levando a questionamentos e críticas da população quanto à forma como são abordados os interesses públicos (HOMBURG, 2004; MOOTE; MCCLARAN; CHICKERING, 1997).

Como alternativa, na última década sugeriram diversas correntes de pesquisadores de administração pública e ciência política que se têm dedicado a construir alternativas e aperfeiçoamentos para a gestão do setor público que transpassem os preceitos advogados pela NGP. Em geral, o conjunto desses pensamentos diversos costuma ser enquadrado sob a denominação de modelos pós-Nova Gestão Pública (MARGETTS; DUNLEAVY, 2013, p. 2; ROBINSON, 2015, p. 4). O principal elemento de convergência entre essas abordagens é a identificação dos cidadãos como *drivers* da reforma, por meio da ênfase na coparticipação na formulação e na produção de políticas e serviços públicos. Além disso, os modelos pós-NGP também dedicam espaço para a necessidade de se retomar e aprofundar a coerência no âmbito da administração pública por meio de uma visão holística – em contraposição à fragmentação resultante da NGP – e para o papel central da tecnologia como instrumento de aumento da responsividade aos cidadãos na administração pública, e não somente como um ambiente (virtual) de replicação das estruturas formais existentes desde a burocracia clássica (ROBINSON, 2015, p. 11; LODGE; GILL, 2011, p. 143; HOMBURG, 2004).

2.3 Frameworks de participação na tomada de decisão

Com base nessas considerações, fica evidente que a participação dos cidadãos nas instituições pode ser considerada, de certa forma, expressão de poder. Conforme pontua Arnstein (1969), a participação é uma maneira de redistribuição de poder que permite àqueles que estão excluídos dos processos políticos e econômicos correntes assegurar que serão incluídos no futuro e compartilharão os benefícios da sociedade afluyente.

É a estratégia pela qual os excluídos participam da determinação de como a informação será compartilhada, metas e políticas serão definidas, recursos de impostos serão alocados, programas serão operados e benefícios como contratos e patrocínios serão distribuídos. Em suma, é o meio pelo qual eles podem induzir reforma social significativa que lhes permita compartilhar dos benefícios da sociedade afluyente (ARNSTEIN, 1969, p. 1, tradução do autor).

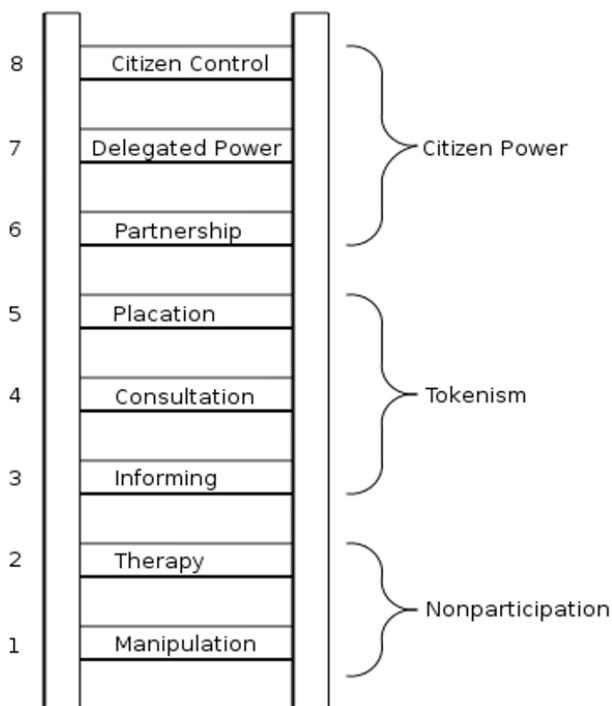
Contudo, naturalmente, nem toda participação é igual, podendo representar intensidades diferentes de influência sobre as instituições detentoras de poder. Afinal, há uma grande diferença entre o ritual vazio da participação e o verdadeiro poder de interferir nos resultados do processo (ARNSTEIN, 1969). Nesse sentido, a autora propõe a elaboração de uma escala de participação (Figura 2) que busca analisar o real poder de influência dos cidadãos no processo de decisão. Parte-se da manipulação, como a expressão do menor grau de participação – ou, efetivamente, a não participação –, até o controle dos cidadãos, a expressão máxima da participação. Com a simbologia de uma escada, a autora argumenta que nos primeiros degraus – manipulação e terapia – não há participação, enquanto os três degraus seguintes são classificados como tokenismo,³ o momento em que os cidadãos começam a ganhar voz, mas não têm poder de assegurar que suas demandas serão atendidas. Somente a partir do sexto degrau o cidadão começa a realmente influenciar o processo de tomada de decisão (ARNSTEIN, 1969).

Dessa forma, a escada de participação representaria uma disputa de poder entre os cidadãos, que, ao tentarem subir os degraus, buscariam ter mais voz, e as instituições controladoras, que, intencionalmente ou não, acabam por limitar sua ascensão ao topo (COLLINS; ISON, 2006).

3 De acordo com os dicionários Oxford e Merriam-Webster, tokenismo é a prática de fazer concessões simbólicas em relação a alguma coisa com o objetivo de prevenir críticas e transmitir a aparência de que há um tratamento justo.

FIGURA 2

Escada de participação dos cidadãos de Arnstein (1969)

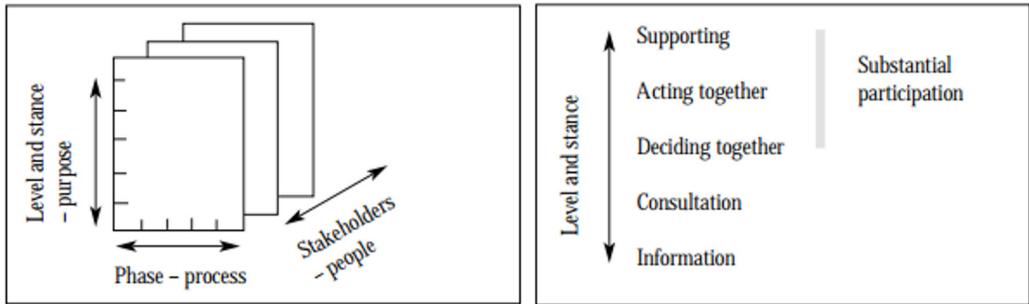


Fonte: ARNSTERN, 1969, p. 217

Na mesma linha, Wilcox (2003) adaptou o modelo desenvolvido por Arnstein (1969), mas incluiu também outras duas dimensões (Figura 3). Além do nível de participação, para o autor seria importante considerar igualmente o estágio da participação e os diferentes *stakeholders* envolvidos no processo. Afinal, níveis de participação diversos seriam adequados para situações diferentes (WILCOX, 2003, p. 8). Dessa maneira, observa-se que, contrastando com o pressuposto de Arnstein (1969) de que a participação em si é um objetivo a ser perseguido por meio da subida pelos degraus da escada, Wilcox (2003) avalia que cada caso deve ser analisado individualmente, de acordo com suas circunstâncias particulares. Quanto à escala de nível de participação, o autor elimina os degraus que representariam a não participação e reconfigura a participação em cinco estágios (informação, consulta, decidindo juntos, agindo juntos e apoiando), conforme o grau de controle dos indivíduos envolvidos, sendo os três últimos considerados aqueles em que há efetivamente uma participação substancial.

FIGURA 3

Framework de participação de Wilcox (2003)



Fonte: WILCOX, 2004, p. 12

Diversos autores têm revisitado os *frameworks* de Arnstein e Wilcox em estudos sobre a participação dos cidadãos: em governos locais (BERNER; AMOS; MORSE, 2011); na análise do planejamento comunitário de cidades (STOUT, 2010); em países em desenvolvimento (CHOGUILL; GUARALDO, 1996); nas decisões de políticas públicas em geral (BISHOP; DAVIS, 2002); e de desenvolvimento de mecanismos de participação (STEWART, 2007); e inclusive fora da administração pública, como nas decisões de empresas quanto ao impacto ambiental de seus projetos (GREEN; HUNTON-CLARKE, 2003).

Assim como esses trabalhos, esta dissertação também busca subsídios nesses *frameworks* de participação para o desenvolvimento de seu objetivo. O *framework* de participação dos cidadãos de Arnstein (1969) é explorado para analisar os objetos de estudo, ao lado da fundamentação de poliarquia de Dahl (2005). Além disso, a bibliografia revisitada acerca da democracia e dos modelos de gestão pública complementar a análise dos casos, colaborando na construção de hipóteses explicativas para as reflexões advindas deste exercício.

3 METODOLOGIA

3.1 Questões de pesquisa

Sob esse pano de fundo, esta dissertação busca adentrar na esfera da participação dos cidadãos nas decisões de governo. Nesse sentido, por meio do estudo comparativo dos casos do Brasil e dos EUA, este trabalho tem como questão de pesquisa central avaliar:

- Se incentivos fiscais para doações através do imposto de renda da pessoa física (IRPF) são mecanismos de democracia participativa aplicados à gestão pública.

Assim, para subsidiar a discussão da problemática central, busca-se responder às seguintes perguntas adjacentes:

- O incentivo fiscal da dedução do IRPF por doação foi utilizado, ao longo da história do Brasil e dos EUA, como mecanismo institucional de estímulo à participação na distribuição desses recursos?
- Os cidadãos têm algum tipo de poder de decisão sobre o destino dos recursos de renúncia fiscal com base no modelo de participação na gestão pública proposto? Se sim, em que medida as pessoas efetivamente participam?
- O estímulo dos incentivos fiscais para pessoas físicas é um modelo democrático de participação?

3.2 Método de pesquisa

Com vista a responder a essas questões, optou-se pela utilização do método do estudo de caso. De acordo com Yin (2008), cada método de pesquisa tem suas vantagens e desvantagens, e a escolha deve considerar o tipo de pergunta de pesquisa, o controle do investigador sobre o evento e a temporalidade do fenômeno. O estudo de caso seria adequado para responder a perguntas do tipo “como” e “por que”, quando o investigador tem pouco controle sobre os eventos e há foco em um fenômeno contemporâneo. A principal vantagem do método do estudo de caso seria sua capacidade de manter uma visão holística no estudo de fenômenos complexos.

Em linha, Goldenberg (1999) afirma que o estudo de caso não é uma técnica específica, mas um processo de análise que se propõe a se debruçar sobre a unidade social estudada em sua totalidade, seja um indivíduo, seja uma instituição ou uma comunidade, visando a compreendê-los em seus próprios termos. Para a autora, esse método busca reunir grande quantidade de informação detalhada por meio de mergulho profundo sobre um fenômeno delimitado com o intuito de descrever a complexidade de um caso (GOLDENBERG, 1999).

Por sua vez, Merriam (1998) complementa ao afirmar que o estudo de caso pode também ser histórico em sua natureza. A autora afirma que uma das características do estudo de caso histórico (*historical case study*) é o emprego de técnicas comuns à historiografia, em especial o uso de material de fontes primárias (MERRIAM, 1998). Em consonância com o pensamento de Goldenberg (1999) e Yin (2008), Merriam (2009) reforça que esse método de pesquisa ainda se baseia na descrição e na análise holística do fenômeno, porém apresentadas sob uma perspectiva histórica.

Para Amenta (2009), esse viés histórico no estudo de caso pode trazer riqueza explicativa, por considerar a possibilidade da existência de causalidades e dependências históricas e conjunturais. Além disso, com esse método permite-se ainda analisar, em detalhes, as circunstâncias que envolvem transformações estruturais e ocorrências extraordinárias. Contudo, conforme pontua o autor, o principal questionamento ao

estudo de caso histórico advém da possibilidade de mal-entendidos ou da ausência de alguma informação básica sobre o caso comprometer todo o estudo (AMENTA, 2009).

Além disso, este estudo também utiliza o método comparativo para nortear a análise dos casos. De acordo com Schneider e Schmitt (1998), a comparação busca descobrir regularidades e transformações, assim como construir modelos e tipologias por meio da identificação de continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, explicitando as determinações gerais que orientam os fenômenos sociais. Para os autores, uma das principais vantagens desse método é trazer objetividade para a pesquisa social na medida em que se foge da singularidade de um só caso, auxiliando na formulação e na comprovação de determinadas hipóteses (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998). Ragin (2014) aponta que o estudo comparativo demanda que cada caso seja observado em sua complexidade e integridade. Pondera, contudo, que as diferentes partes dos casos devem ser analisadas em relação aos outros casos e em termos do todo que eles formam, e não de forma dissociada, portanto não objetivando generalizações estatísticas.

Assim, este trabalho é de natureza comparativa e multimétodo e utiliza-se de ferramentas quantitativas para propor indicadores que compõem um *framework* que permite mensurar a participação política dos cidadãos e de instrumentos qualitativos, como a análise histórico-normativa em formato longitudinal para avaliar continuidades e descontinuidades nos mecanismos de participação do IRPF. De acordo com Oliveira (2015), uma das vantagens do uso de diferentes métodos na mesma pesquisa é permitir a compreensão do fenômeno social a partir de diferentes pontos de vista (métodos), possibilitando a verificação, a validação ou a confirmação entre eles. Dessa maneira, conforme pontuam Yoshikawa et al. (2008), ao utilizar palavras (método qualitativo) e números (método quantitativo) conjuntamente, chega-se mais próximo da complexidade do fenômeno pelo fornecimento de dados divergentes ou convergentes entre os métodos.

3.3 Coleta dos dados

Esta dissertação foi construída, fundamentalmente, com base em dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica em estudos sobre a história do IRPF e pesquisa documental, com a busca das legislações brasileira e americana acerca desse imposto.

A pesquisa bibliográfica é um tipo de coleta de dados que se debruça sobre materiais já elaborados, constituídos principalmente por livros e artigos científicos (GIL, 2002). De acordo com Gil (2002), uma das principais vantagens desse tipo de pesquisa é permitir que o investigador tenha acesso a uma ampla gama de fenômenos que poderia não ser acessível a uma pesquisa direta. Além disso, o autor também reforça que a pesquisa bibliográfica é essencial ao estudo histórico, tendo em vista que alguns fatos passados não poderiam ser conhecidos senão por dados bibliográficos. Entretanto, essa característica também deve ser vista com atenção, pois a coleta em fontes secundárias pode apresentar informações equivocadas ou imprecisas, comprometendo o estudo em questão (GIL, 2002). Neste estudo

foram utilizados os principais trabalhos que abordam o imposto de renda da pessoa física no Brasil e nos Estados Unidos de maneira ampla, como Nóbrega (2014) e Lindsey (2003).

Por sua vez, a pesquisa documental refere-se à coleta de dados em materiais que não receberam tratamento analítico ou podem ser reestruturados para novos objetivos de pesquisa (GIL, 2002). De acordo com Gil (2002), esses documentos podem ser classificados como “de primeira mão”, quando se encontram conservados em arquivos de instituições públicas e privadas e não receberam tratamento analítico, ou “de segunda mão”, quando já foram, de alguma forma, objeto de análise. A principal vantagem desse tipo de pesquisa é que os documentos representam uma fonte rica e estável de dados, sendo, portanto, fundamentais para o desenvolvimento de trabalhos de natureza histórica (GIL, 2002). Gil (2002, p. 4) reforça ainda que pesquisas elaboradas com base em fontes documentais são importantes porque “proporcionam melhor visão desse problema ou, então, hipóteses que conduzem a sua verificação por outros meios”. Nesta dissertação, a pesquisa documental buscou abarcar as legislações que regeram o IRPF entre os anos de 1913 e 2013 nos Estados Unidos e entre 1922 e 2013 no Brasil, ou seja, desde sua criação até o último ano em que há demonstração consolidada deste imposto em ambos os países. Além disso, dedicou-se ao ano de 2013 para a construção da fotografia de participação dos países em perspectiva comparada. Toda a legislação pesquisada, tanto do Brasil quanto dos EUA, estava disponível *online* em páginas dedicadas ao histórico legislativo nos *sites* da Câmara dos Deputados, do Senado e da Presidência da República brasileiros e no *site* da Universidade de Cornell nos EUA. Quanto aos dados utilizados para a construção da fotografia de participação, além dos documentos disponíveis nos *sites* da Receita Federal do Brasil e do Internal Revenue Service, dados complementares foram obtidos na Lei de Acesso à Informação (LAI) brasileira.

Tanto na pesquisa bibliográfica quanto na documental, a pesquisa ateuve-se exclusivamente aos dados relacionados ao imposto de renda da pessoa física em detrimento das informações referentes aos incentivos fiscais voltados à pessoa jurídica. Afinal, o escopo deste trabalho é estudar a participação dos cidadãos nas decisões referentes ao orçamento público, portanto os gastos tributários sobre os quais os cidadãos têm algum poder de deliberação, e não aqueles em que as decisões acontecem no âmbito das empresas.

3.4 Análise dos dados

Para organizar esses dados bibliográficos, documentais e históricos, buscou-se observar as continuidades e as discontinuidades normativas, em formato longitudinal, em ambos os países. De acordo com Bardin (2011), a análise de conteúdo percorre três etapas: pré-análise, na qual são selecionados os materiais e definidos os procedimentos metodológicos; exploração do material, quando se aplicam as técnicas escolhidas e se agrega as informações em categorias; e, por fim, a interpretação, quando se busca dar sentido às informações coletadas. Assim, elencaram-se três eixos fundamentais de estudo

que orientaram a construção dos casos e a posterior etapa de análise: a evolução da regulação de maneira ampla, com ênfase no tamanho da população que contribuiu e nas regras que determinaram a forma de contribuição para este imposto; a evolução da capilaridade das instituições ou projetos beneficiados; e a participação orçamentária dos projetos ou organizações incentivados ao longo da história.

Vale ressaltar que, ao longo da elaboração desta dissertação, essas etapas de análise de conteúdo não foram seguidas de maneira linear, tendo em vista que novos materiais foram encontrados e acabaram por influenciar a categorização e a análise dos dados coletados.

Além disso, este trabalho também propõe um *framework* de participação na gestão pública orçamentária baseada na escada de participação dos cidadãos de Arnstein (1969) e nas dimensões teóricas de democratização de Dahl (2005) para subsidiar a análise dos dados. Apesar do modelo da escada de participação ter sido revisitado por Wilcox (2003), para fins do estudo dos casos propostos, o modelo clássico pareceu mais adequado aos objetivos da pesquisa em razão da sua classificação mais ampla.

De acordo com Arnstein (1969), participação é poder. A metáfora da escada de participação representaria um aumento gradativo no controle dos cidadãos sobre as instituições, que varia desde a não participação, passando pelo tokenismo até o efetivo controle dos cidadãos. Nesse sentido, aplicando esse pressuposto ao orçamento público, uma escala que representasse o grau de controle dos cidadãos sobre o destino dos recursos do orçamento permitiria comparar a participação da população nesse instrumento de gestão em diferentes países. Para isso, a quantidade de gastos tributários incentivadores voltados para pessoas físicas em relação ao total de receitas do orçamento da União seria uma forma de mensurar essa dimensão. Para fins deste trabalho, optou-se por analisar a porcentagem dos gastos tributários relativos às deduções para doações de pessoas físicas através da legislação do imposto de renda em relação ao total de arrecadação deste imposto, tendo em vista que este é o principal instrumento de incentivo fiscal para pessoa física, em nível federal no Brasil e nos EUA, portanto permitindo uma comparação. Serão utilizados dados do ano de 2013, tendo em vista que estes são os dados mais atuais disponíveis em ambos os países.

Contudo, se o Estado determinasse que existiria apenas uma (ou pouca) opção de destino desses recursos, mesmo numa situação excepcional em que fosse permitida a deliberação do destino da totalidade dos recursos do orçamento pela população, não se poderia afirmar que o sistema é participativo e controlado pelos cidadãos no sentido democrático. Haveria, logicamente, um forte direcionamento estatal travestido de participação, o que demonstra a necessidade de uma segunda dimensão para a análise.

Na conceituação de Dahl (2005) acerca de democracia, o autor pontua que além da participação é necessário que haja competição política (oposição). Assim, quantificar a diversidade de opções de que o cidadão dispõe para deliberar sobre o destino dos recursos relativos à renúncia fiscal emerge como um segundo elemento a fim de comparar países.

Para tal, optou-se por mensurar o número de organizações ou projetos que o Estado permite que arrecadem recursos dos cidadãos por meio de leis de incentivo ligadas ao IRPF. Além disso, para que essa dimensão seja realmente comparável, faz-se necessário também relativizá-la perante o tamanho da população – que no Brasil corresponde a aproximadamente 200 milhões de pessoas, enquanto nos EUA supera os 300 milhões de habitantes –, pois é de se esperar que, diante de convergentes instituições legais, o número de iniciativas varie de acordo com o número de pessoas beneficiadas.

Ao longo do desenvolvimento dos casos do Brasil e dos EUA, constatou-se também que esses países têm diferentes estruturas legais que interferem na forma como os cidadãos selecionam suas opções. No Brasil, a população pode escolher quais projetos ou fundos públicos podem receber os recursos de renúncia fiscal. Nos Estados Unidos, deve-se escolher a organização sem fins lucrativos, e não o projeto que obterá esse montante. Assim, essa diferente forma de organização poderia, à primeira vista, gerar distorções, pois uma única organização poderia ter diversos projetos, por exemplo. Entretanto, se os cidadãos dispõem unicamente da possibilidade de escolher determinada instituição e não os diversos projetos que ela pode ter, parece não fazer sentido quantificar os projetos dessas organizações. A mesma ponderação vale para os projetos que recebem recursos dos fundos públicos brasileiros, tendo em vista que, sob o ponto de vista da quantidade de opções das quais as pessoas dispõem, mensurar projetos sobre os quais elas sequer têm algum poder de escolha não pareceu ser a escolha metodológica mais adequada. Afinal, a participação, nesses casos, está restrita à doação à instituição ou ao fundo público, e não aos seus projetos.

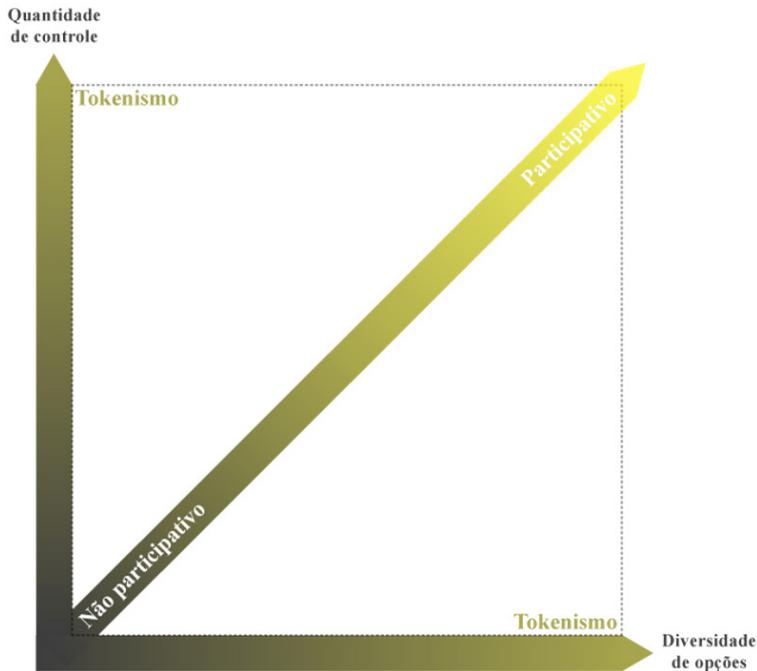
Desse modo, diante desse dilema metodológico e com o objetivo de estabelecer paralelos entre diferentes realidades, optou-se por fazer a aproximação dos dados dos países por meio da mensuração da quantidade de opções de escolha de que os cidadãos dispõem, independentemente de essas escolhas se referirem a projetos, fundos ou organizações.

Assim, conforme se caminha para o aumento da quantidade de controle permitido sobre o orçamento e para o aumento da diversidade de opções, está-se indo em direção a uma maior participação (trilha central), pois o cidadão teria uma maior influência sobre as decisões políticas referentes ao orçamento e um amplo leque de opções para exprimir suas preferências. Nesse caso, um mecanismo de participação enquadrado na trilha central estaria representando um caminho em direção à descentralização das decisões e a uma maior pluralidade de iniciativas. No entanto, caso a via seguida aponte somente para uma das dimensões – seja pelo aumento na quantidade de controle seja pelo aumento na diversidade de opções –, pode-se questionar se realmente existe aumento no controle exercido pelos cidadãos e, portanto, o efetivo nível de participação. A opção por essas trilhas laterais parece enquadrar-se mais nas características do tokenismo, pois haveria somente uma concessão simbólica de poder – uma decisão sobre um grande percentual do orçamento com um número muito restrito de opções, ou uma escolha dentre um grande número de opções, mas com influência sobre um percentual mínimo do orçamento.

Ambas as hipóteses de participação parecem indicar uma acentuada verticalização do processo de decisão.

FIGURA 4

Framework de participação na gestão pública orçamentária



Fonte: elaboração do autor

Portanto, com base nas dimensões da poliarquia preconizadas por Dahl (2005) – participação e competição política – e das variações no nível de participação identificadas por Arnstein (1969) – não participação, tokenismo e participação –, foi realizada a adaptação dessas variáveis considerando o objeto empírico.

Vale ressaltar que a dimensão participação em Dahl (2005) e Arnstein (1969) tem conotação um pouco diferente, apesar de vislumbrar um mesmo objetivo de pesquisa – mensurar a participação política dos cidadãos. Enquanto Dahl (2005) busca avaliar quem pode participar com base na proporção da população que possui esse direito de maneira isonômica (inclusividade e igualdade), Arnstein (1969) analisa o quanto as pessoas podem participar em relação à determinada situação (horizontalidade). Essa diferenciação é explorada neste trabalho em dois momentos. Primeiramente, o conceito de poliarquia de Dahl embasa a elaboração do *framework* de participação na gestão pública orçamentária, e a dimensão da competição política é representada pela diversidade de opções disponíveis para o cidadão escolher, seja em função de projetos seja de instituições receptoras dessas

doações. Por sua vez, a variável participação terá origem na conceituação de Arnstein (1969), tendo em vista que um dos objetivos desta dissertação é avaliar níveis de participação, neste caso mensurados por meio da quantidade de controle do contribuinte sobre direcionamento dos recursos do imposto de renda da pessoa física, portanto em linha com o foco priorizado por essa autora.

Consequentemente, essa opção metodológica de não enfatizar a perspectiva de participação de Dahl (2005) no *framework* implica sua impossibilidade e limitação de avaliar se determinado mecanismo de participação é democrático ou não sob a ótica desse autor. Entretanto, para fins analíticos, essa separação entre participação e participação democrática – logo, diferenciando a horizontalidade e a inclusividade/igualdade de um mecanismo de participação – pode contribuir para a reflexão acerca das bases institucionais relacionadas a cada uma dessas dimensões.

Em um segundo momento de análise, complementando a interpretação dos dados empíricos respaldados pela aplicação do *framework*, busca-se analisar os dados também no que tange à sua inclusividade e igualdade, ou seja, verificando se os incentivos fiscais presentes no IRPF são mecanismos democráticos de participação e quais fatores podem contribuir para um maior ou menor processo de democratização desses mecanismos.

Com base nesse *framework* pode-se analisar a participação efetiva dos cidadãos nesse dispositivo, ou seja, em que medida as pessoas usufruem das possibilidades de participação existentes no arcabouço legal vigente do IRPF. Para isso, como indicador da quantidade de controle efetivo (QCe) foi utilizado o valor total dos gastos tributários com as doações (GTD) através do IRPF dividido pelo valor total de receita desse imposto (TRI).

$$QCe = GTD/TRI$$

Como indicador da diversidade de opções (DO) foi adotado o número total das iniciativas elegíveis (TIE) para doação que o cidadão pode escolher diretamente, sejam projetos sejam instituições, dividido pela população do país (P). Para fins de apresentação dos dados, o resultado desse indicador foi colocado em escala de 1.000.

$$DO = TIE/P*1.000$$

Além disso, propõe-se também a utilização do *framework* para analisar o potencial de participação dos cidadãos, tendo em vista observar em que medida as possibilidades de participação permitidas pela legislação são realmente utilizadas em sua totalidade. Com essa finalidade, o indicador da quantidade de controle potencial (QCp) é o percentual máximo de dedução por doação (MDD) aplicado ao valor total do imposto devido (VTID) pelos contribuintes elegíveis dividido pelo valor total da receita do IRPF (TRI). Especificamente para o caso dos EUA, como a dedução neste país é aplicada sobre a renda bruta, com vista a colocar o resultado aproximado⁴ nas mesmas bases do imposto devido

4 A opção por utilizar a taxa média de IR dos EUA para o cálculo do gasto tributário potencial dá-se por razões pragmáticas,

brasileiro, foi aplicado o percentual máximo de dedução por doação (MDD) sobre a renda bruta (RB), seguido da aplicação da taxa média de IR (IRm) no ano em questão dividido pelo total da receita do IRPF (TRI).

$$QCp = MDD * VTID / TRI \text{ (Brasil)}$$

$$QCp = MDD * RB * IRm / TRI \text{ (Estados Unidos)}$$

Dessa maneira, este trabalho busca analisar a participação dos cidadãos com base nessas duas dimensões (quantidade de controle permitido e diversidade de opções), com vista a possibilitar uma análise comparada entre países quanto ao nível de participação na gestão pública, neste caso aplicado à parte da receita da União referente ao imposto de renda da pessoa física. Ou seja, o intuito do trabalho é analisar os casos em perspectiva estritamente relacional. Portanto, não se espera determinar se um país é participativo ou não participativo em termos absolutos.

Optou-se, para mensuração dos dados empíricos na lógica matemática expressa acima, por construir uma fotografia específica da participação dos cidadãos no direcionamento de parte dos recursos do orçamento público comparando Brasil e Estados Unidos. Foram utilizados os dados quantitativos apenas de um ano, 2013, tendo em vista que estes são os dados mais recentes disponíveis em ambos os países, produzindo uma fotografia atual da participação dos cidadãos no IRPF. Poder-se-ia propor uma análise longitudinal – um filme – da evolução da participação nos países, entretanto as diversas mudanças na legislação bem como as profundas alterações na apresentação dos dados do IRPF ao público pelos governos ao longo da história inviabilizam comparar dados equivalentes, uma vez que poderiam ser produzidas distorções na análise. Assim, o recuo histórico da construção dos casos foi utilizado como uma ferramenta para identificar nuances normativas acerca da temática e as pistas acerca dos movimentos de criação desse mecanismo e das instituições legais que produziram esse padrão de participação e não outro.

4 DESCRIÇÃO DOS CASOS

4.1 Imposto de renda e incentivos fiscais

Os tributos são mecanismos utilizados pelo Estado com o objetivo de angariar recursos financeiros para o custeio das suas atividades (TORRES, 2006). Em diversos países, como o Brasil e os Estados Unidos, os impostos sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas são, hoje, o principal mecanismo de geração de receita pela esfera federal, com alíquotas incidentes sobre a remuneração do trabalho e percentuais aplicados ao lucro

afinal a diminuição da base de tributação implicaria uma redução desta taxa média e, conseqüentemente, também o valor real do gasto tributário, tudo isso devido ao caráter progressivo do imposto. Contudo, o fato de que muitos contribuintes da declaração completa (*itemized deduction*) pertencem às faixas mais altas da tabela do IR (LINDSEY, 2003; IRS, 2016) implica uma pequena variação nesses valores, não alterando as considerações acerca dos dados analisados.

adquirido, geralmente variando em função do valor do rendimento auferido. Além disso, o poder público dispõe da discricionariedade de conferir benefícios fiscais fundamentando-se em juízo de conveniência e oportunidade – por meio de isenções ou deduções do imposto devido –, podendo estas ter caráter compensatório, quando o Estado julga não atender adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando se tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (MANTEGA et al., 2014).

No âmbito do governo, esses valores são contabilizados como gastos tributários, por serem caracterizados como renúncia de receita. Ou seja, são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais explicitados na norma que referencia o tributo. Portanto, constituem-se como uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (MANTEGA et al., 2014).

Assim, percebe-se que em determinadas circunstâncias o Estado delibera ser importante utilizar ferramentas de estímulo a determinados comportamentos em vez de assumir unicamente o papel de provedor do bem público. Dessa maneira, os agentes interessados em alinhar suas iniciativas àquelas esperadas pelo governo teriam à sua disposição como contrapartida certos benefícios fiscais. São criadas, assim, legislações genéricas ou específicas visando a determinar explicitamente quais são esses comportamentos de interesse governamental que serão estimulados por meio de incentivos fiscais, a que entes eles serão dirigidos e quais os condicionantes e os limitadores do uso desses benefícios.

Essas características podem ser percebidas diretamente na descrição de alguns incentivos fiscais pelos órgãos gestores. O Ministério da Cultura brasileiro, por exemplo, expõe em seu *site* os objetivos do incentivo fiscal à cultura por intermédio da Lei Rouanet, demonstrando que além de ampliar os recursos direcionados à área cultural a legislação é também uma ferramenta que permite aos diversos atores da sociedade decidirem o destino de parte dos impostos pagos.

O incentivo é um mecanismo em que a União faculta às pessoas físicas ou jurídicas a opção pela aplicação de parcelas do Imposto sobre a Renda, a título de doações ou patrocínios, no apoio direto a projetos culturais ou em contribuições ao Fundo Nacional da Cultura (FNC). Ou seja, o governo federal oferece uma ferramenta para que a sociedade possa decidir aplicar, e como aplicar, parte do dinheiro de seus impostos em ações culturais. Desta maneira, o incentivo fiscal estimula a participação da iniciativa privada, do mercado empresarial e dos cidadãos no aporte de recursos para o campo da cultura, diversificando possibilidades de financiamento, ampliando o volume de recursos destinados ao setor, atribuindo a ele mais potência e mais estratégia econômica (MINISTÉRIO DA CULTURA, 2016).

Nesse sentido, este trabalho adentra na evolução histórica da legislação do imposto de renda da pessoa física (IRPF) no Brasil e nos EUA, com ênfase para as especificidades

dos incentivos fiscais a doações presentes na legislação tributária relativos à capilaridade das instituições ou projetos beneficiados, bem como ao percentual de participação orçamentária dos recursos a eles direcionados.

4.2 Incentivos fiscais através do IRPF no Brasil

4.2.1 Regulação e evolução do IRPF

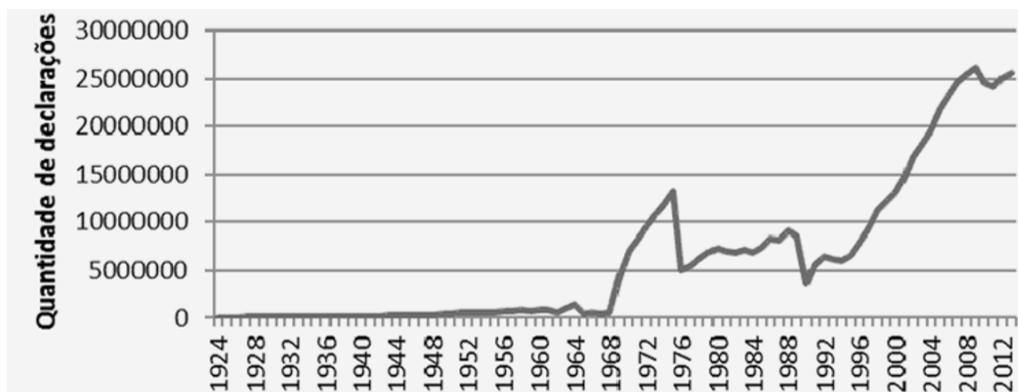
Ao longo da história dos benefícios fiscais do imposto de renda da pessoa física no Brasil ocorreram diversas mudanças na legislação que regulamentava as áreas que seriam objeto de estímulo, assim como os percentuais máximos da renda que os contribuintes poderiam direcionar para determinadas iniciativas, cujos valores seriam passíveis de dedução. Além disso, houve diversas modificações que afetaram diretamente a quantidade de pessoas que poderiam utilizar esses benefícios fiscais a partir de regras que limitaram ou ampliaram a possibilidade de dedução para determinada parcela de contribuintes, como, por exemplo, a faixa de renda isenta, opção por declaração completa ou simplificada, etc.

A primeira experiência brasileira com o imposto de renda (IR) nos moldes atuais ocorreu em 1924 com a instituição da alíquota de 8% sobre o conjunto de rendimentos de pessoas físicas ou jurídicas. A criação do imposto veio a reboque de iniciativas mundiais nesse sentido, com a percepção pelo Congresso brasileiro de que poderia ser uma relevante fonte de recursos, na medida em que sua participação na receita tributária era crescente nos países que o adotaram (NÓBREGA, 2014).

Inicialmente, o número de contribuintes do imposto de renda era baixo, com menos de 300 mil declarações entregues, entre pessoas físicas e jurídicas, diante de uma população de mais de 36 milhões de pessoas em 1928 (NÓBREGA, 2014; IBGE, 1936). Desde então, a quantidade de contribuintes do IRPF foi aumentando pouco a pouco até o final da década de 1960, quando uma acentuada queda na faixa de isenção fez o número de declarações de pessoas físicas entregues subir de 580 mil para mais de 4 milhões entre 1968 e 1969, correspondendo a aproximadamente 4% da população. Posteriormente, um novo ciclo de aumento consolidou-se no início da década de 1990. Nesse sentido, Nóbrega (2014) afirma que o critério de obrigatoriedade é a principal razão da oscilação na quantidade entregue, variando conforme esses valores aumentam ou diminuem em relação à inflação. Recentemente, em 2013, mais de 26 milhões de declarações do IRPF foram entregues, abarcando mais de 13% da população brasileira (RFB, 2014).

FIGURA 5

Quantidade de declarações originais de IRPF entre 1924 e 2013



Fonte: RFB, 2016

No Brasil existem hoje dois tipos de declaração do imposto de renda: completa e simplificada. Na declaração simplificada somam-se todos os rendimentos tributáveis recebidos no ano, e sobre este valor será concedido desconto padrão de 20%, limitado a montante determinado em cada ano.⁵ A escolha por este tipo de declaração implica a impossibilidade de utilizar qualquer outra dedução prevista na legislação corrente. Logo, é mais vantajoso optar pela declaração simplificada se o conjunto das deduções a que se tem direito for inferior ao limite máximo estipulado. Caso contrário, a opção pela declaração completa é mais adequada, pois permite que sejam realizados diversos tipos de dedução, como despesas médicas, despesas com educação e doações, por exemplo (RFB, 2016).

A instituição da declaração simplificada ocorreu em 1975 a partir de um esforço da Receita Federal em facilitar o preenchimento do formulário pelos contribuintes. À época, era focado exclusivamente em cidadãos que recebam mais de 90% dos seus rendimentos de trabalho assalariado, e era permitida dedução da renda bruta de gastos com dependentes, pensão alimentícia e pagamentos a médicos, dentistas e despesas de hospitalização. Somente a partir de 1999 a declaração simplificada foi ampliada para todos os contribuintes, e atualmente ela compreende quase 60% de todas as declarações do IRPF (RFB, 2014; NÓBREGA, 2014; BRASIL, 1975). Além disso, durante toda a vigência da declaração simplificada não foi possível efetuar dedução de doações de quaisquer tipos.

Hoje a legislação vigente permite ao Estado arrecadar mais de R\$ 130 bilhões com o imposto, sendo a maior parte desses recursos (R\$ 76.101.588.180,70) proveniente das declarações completas (RFB, 2014; RFB, 2015).

⁵ Para o ano de 2016, o desconto padrão máximo foi limitado a R\$ 16.754,34.

4.2.2 Evolução da capilaridade das instituições beneficiadas e da participação orçamentária dos projetos incentivados

Desde o primeiro ano de vigência já havia previsão de dedução para doações aos cofres públicos ou a instituições que atuassem em assistência social; associações ligadas à agricultura, ao comércio e à indústria; sindicatos e cooperativas; sociedades científicas, literárias e artísticas; clubes e sociedades recreativas ligadas ao esporte; e instituições religiosas com obras filantrópicas. Essas doações poderiam ser deduzidas da renda bruta do contribuinte, e não havia regras que limitassem o valor dessa dedução. Até o final da década de 1950, essa possibilidade manteve-se inalterada, com exceção apenas para o exercício de 1942, quando, pela primeira vez, não foi previsto na legislação nenhum tipo de dedução como incentivo fiscal para pessoa física (BRASIL, 1922; 1942).

Somente em 1958 houve a primeira limitação a dedução por doações, com a imposição de teto de 40% da renda bruta para a soma desta com outras deduções, como juros de dívidas, prêmios de seguro de vida, perdas extraordinárias por motivos fortuitos, etc. Foram excluídas desse limite as doações para instituições filantrópicas de pesquisas científicas legalmente constituídas no país e com reconhecimento de utilidade pública (BRASIL, 1958). Contudo, apesar de a legislação vigente à época não impor limite a esse um tipo específico de doação, o Projeto de Lei (PL) n. 989, aprovado pelo Congresso, era mais abrangente e não previa também limitações às doações a instituições filantrópicas de educação, cultura e atividades artísticas. Entretanto, houve o veto a esses dispositivos na sanção pelo presidente Juscelino Kubitschek (BRASIL, 1956; 1958). No ano seguinte voltou-se a inserir as doações para pesquisa científica no teto de 40% (BRASIL, 1959).

Em 1962 foi criada uma inovação em relação às deduções do imposto de renda da pessoa física: a tabela regressiva. A Lei n. 4.154, que teve origem no Poder Executivo durante o governo João Goulart, foi a primeira e única legislação de IR até o momento a prever alíquotas regressivas para deduções conforme a faixa de renda do contribuinte, em percentual variável entre 40% e 20% (BRASIL, 1962). Todavia, em 1964, com o início do governo militar, foi revogada a tabela regressiva e elevado o percentual de dedução da renda bruta para 50%, agora somando-se a diversas outras deduções relacionadas a investimentos no mercado financeiro (BRASIL, 1964).

A década de 1970 foi marcada por grandes modificações nos incentivos à doação através do IRPF. Em 1975 foi criada lei de incentivo ao esporte, que permitia dedução ilimitada da renda bruta por contribuições feitas a entidades esportivas que proporcionassem a prática de pelo menos três esportes olímpicos. Porém, em 1978 unificaram-se as doações a instituições filantrópicas com as contribuições a entidades esportivas, limitando-as ao percentual de 10% de dedução da renda bruta. Permitiu-se ainda que doações a partidos políticos e ao fundo partidário também produzissem redução na renda bruta passível de cobrança do imposto de renda, limitadas a até duzentas vezes o maior salário mínimo vigente na época. Contudo, em 1980 esse tipo de doação passou a também fazer parte da limitação de 10% de dedução da renda bruta (BRASIL, 1975; 1978; 1979; 1980)

A partir da redemocratização foram criados diversos dispositivos de incentivo fiscal voltados, normalmente, para temas específicos. Em 1986 foi criada a primeira lei de incentivo à cultura, a Lei Sarney (Lei n. 7.505), que permitia a dedução de até 10% da renda bruta do contribuinte pessoa física dos recursos direcionados a pessoas jurídicas de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos, cadastradas no Ministério da Cultura. Esse dispositivo somava-se às outras deduções relativas a doações de que tratava o regulamento do imposto de renda. Eram passíveis de dedução 100% do gasto com doações, 80% com patrocínios e 50% com investimentos (BRASIL, 1986). Contudo, no final da década de 1980 essas possibilidades foram unificadas, e o teto de deduções por doação passou a 15% do imposto devido.

Vale ressaltar que os benefícios fiscais através do IR podem incidir, em geral, sobre a renda bruta do contribuinte ou sobre o imposto devido.⁶ Durante a maior parte da história brasileira, o incentivo a doações permitia dedução sobre a renda bruta. Após a redemocratização, essa situação começou a ser modificada em prol da dedução do imposto devido. Assim, desde meados da década de 1990 todas as deduções por doações permitidas na legislação acontecem dessa forma. A principal diferença prática entre essas duas modalidades refere-se ao montante de renúncia fiscal que o governo concede. Quando se deduz da renda bruta do contribuinte ocorre diminuição da base de cálculo do imposto de renda. Em outras palavras, o valor do benefício fiscal para o contribuinte é uma porcentagem do valor da doação, que equivale à alíquota efetiva do IR aplicada sobre sua renda. Quando o valor do incentivo é uma porcentagem do imposto devido, o valor do benefício para o contribuinte é exatamente o valor doado. Dessa maneira, se um cidadão tem renda de R\$ 1.000,00 sobre a qual incide alíquota efetiva de IRPF de 20% e há limite de até 10% de dedução para doações, caso a legislação indique dedução sobre a renda bruta, a cada real doado esse mesmo valor será abatido da base de contribuição até o limite de 10% da renda. Ou seja, sem efetuar doações, o indivíduo pagaria R\$ 200,00 de IR. Contudo, caso optasse pela doação máxima dedutível – R\$ 100,00 –, sua base de contribuição seria reduzida para R\$ 900,00, resultando em R\$ 180,00 de IR. Logo, o Estado teve gasto tributário de R\$ 20,00, e o contribuinte gastou efetivamente R\$ 80,00. Entretanto, se a mesma dedução incidisse sobre o imposto devido, o cidadão pagaria R\$ 200,00 de IR e poderia deduzir até R\$ 20,00 (10%). Caso também fosse utilizada a dedução máxima, seriam doados R\$ 20,00, e o imposto pago equivaleria a R\$ 180,00. Nessa circunstância, o Estado teria gasto tributário de R\$ 20,00, ao mesmo tempo que o contribuinte teria gasto real igual a zero.

6 Nos EUA, faz-se diferenciação entre dedução (*deduction*) e crédito tributário (*tax credit*). No Brasil, entretanto, utiliza-se o termo dedução para ambos os casos.

TABELA 1

Comparação entre dedução da renda bruta e o imposto devido

Situação	Renda bruta	Dedução da renda bruta		Base de contribuição	IR	Imposto devido	Dedução do imposto devido	
Renda bruta	R\$ 1.000	R\$ 100	10%	R\$ 900	20%	R\$ 180	–	
Imposto devido	R\$ 1.000	–		R\$ 1.000	20%	R\$ 200	R\$ 20	10%

Gasto tributário	Gasto efetivo do contribuinte
R\$ 20,00	R\$ 80,00
R\$ 20,00	–

Fonte: elaboração do autor

Em 1989, o advento da lei de incentivo ao esporte criou novamente uma exceção, permitindo a dedução de 10% da renda bruta dos recursos direcionados a pessoas jurídicas de natureza desportiva, com ou sem fins lucrativos, cadastradas no Ministério da Educação, sendo 100% das doações, 50% dos investimentos e 80% dos patrocínios, podendo este último aumentar em 5% a cada ano consecutivo de doação (BRASIL, 1988). Porém, já em 1990, o governo Collor revogou as leis de incentivo à cultura e ao esporte, retornando somente o incentivo à cultura, em 1991, sob a forma da Lei Rouanet. Esta lei permitiu dedução de até 3% da renda bruta de recursos voltados a doações ou patrocínios a projetos culturais apresentados por pessoas físicas ou jurídicas, além de contribuições ao Fundo Nacional da Cultura, respeitando limite definido anualmente (BRASIL, 1990b, 1991a). Em 1993, aumentou-se esse percentual para 10% da renda bruta, e poderia ser abatido 80% do valor despendido em doações e 60% em patrocínios (BRASIL, 1993a).

Art. 24. A partir do exercício financeiro de 1991, não serão admitidas as deduções, para efeito do Imposto de Renda, previstas nas Leis ns. 7.505, de 2 de julho de 1986 [Lei Sarney], e 7.752, de 14 de abril de 1989 [Lei de Incentivo ao Desporto] (BRASIL, 1990b).

A Lei Rouanet é um marco nos mecanismos de incentivo do IR porque, pela primeira vez, foi permitido que doações direcionadas a pessoas físicas pudessem ser deduzidas, característica esta que permanece inalterada até hoje. No mesmo ano foi criada outra lei de incentivo a atividades culturais, a Lei do Audiovisual (Lei n. 8.685), que permitiu deduções de até 3% do imposto devido pela realização de investimentos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente por meio da aquisição de quotas de direitos de comercialização de projetos autorizados pelo Ministério da Cultura e pela Comissão de Valores Mobiliários (BRASIL, 1993a, 1993b).

Também em 1990, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, foi criado mais um incentivo fiscal específico, voltado para fundos municipais, estaduais ou federais dos

direitos da criança e do adolescente. Com isso, poderiam ser abatidos da renda bruta até 10% dos valores doados a esses fundos. De certa forma, essa medida manteve o percentual de doações possível no ano de 1990 em 15%, pois outros 5% poderiam ser doados a instituições filantrópicas, de educação, de pesquisas científicas ou de cultura. Porém, em 1991 esse percentual total foi reduzido para 10% (BRASIL, 1990a, 1991b).

Em 1993 foi aprovado no Congresso Nacional o PL n. 965, de 1991, convertido na Lei n. 8.672/1993, que estabelecia normas gerais sobre desportos. Por meio do artigo 41 permitia-se a pessoas físicas ou jurídicas a dedução de doações a entidades de administração de desporto, de prática desportiva e aos atletas (BRASIL, 1991c, 1993c). Entretanto, esse dispositivo foi vetado pelo presidente mediante justificativa do então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso de que é preferível fazer dotações orçamentárias com essa finalidade a estimular contribuições diretas para instituições não governamentais. Os três principais argumentos para o veto foram: a dificuldade de determinar o efetivo uso do recurso para o fim desejado; evitar rigidez no orçamento da União; e evitar pedidos de incentivos semelhantes por outras áreas (BRASIL, 1993d).

[...] é de se ressaltar que a concessão de benefícios fiscais via tributos não é recomendável em termos de transferência orçamentária, visto que é de difícil controle, não se sabendo se os recursos renunciados terminam efetivamente sendo empregados para fins colimados. Melhor, nestes casos, é fazer dotações orçamentárias, que, além de mais facilmente permitirem rastreamento dos beneficiários, evitam que se restrinjam ainda mais os graus de liberdade da política fiscal, eis que os benefícios tributários ampliam a rigidez orçamentária ao operarem como receitas vinculadas. De resto, a situação precária das contas públicas não recomenda a concessão de benesses fiscais, que, além de seu efeito direto, poderão ensejar outros pedidos de igual natureza” (BRASIL, 1993d).

Em 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, a Lei n. 9.250 unificou o limite possível para dedução do imposto de renda da pessoa física, de que tratavam a Lei Rouanet, a Lei do Audiovisual e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 12% do imposto devido, reduzido para 6% em 1997 (BRASIL, 1995a, 1997). Além disso, o PL n. 1.236/1995, que deu origem à referida lei, tratava, em seu artigo 12, inciso IV, da dedução por doações a instituições filantrópicas, dentro do mesmo limite relacionado anteriormente (BRASIL, 1995b). Porém, esse dispositivo foi também vetado sob a justificativa de que seria contrário ao interesse público, na medida em que comprometeria a destinação de recursos para as outras doações dedutíveis. Além disso, ponderava que não haveria prejuízo para as instituições filantrópicas por essa previsão ter-se mantido no regulamento do imposto de renda da pessoa jurídica (BRASIL, 1995c).

Os vetos incidiriam sobre os dispositivos a seguir relacionados, tendo em vista que são contrários ao interesse público [...]

Art. 21. IV – as contribuições e as doações efetuadas a instituições filantrópicas [...]
Razões do veto.

Na redação original do Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional se propôs um limite de doze por cento do imposto devido para os incentivos fiscais relacionados com os Fundos controlados pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente, os Projetos aprovados pelo Programa Nacional de Apoio à Cultura e os incentivos feitos a título de incentivo às atividades audiovisuais. A introdução dessa hipótese de dedução, mantido o limite global de doze por cento, findaria por comprometer as possibilidades de destinação de recursos para as deduções previstas originalmente no Projeto de Lei. Além disso, não haveria prejuízos para as contribuições de dotações às instituições filantrópicas, tendo em vista que a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas já admite esse tipo de dedução, hipótese em que melhor se sujeita a controles fiscais (BRASIL, 1995c).

Somente a partir de 2006 foram criadas mais possibilidades de incentivos fiscais através do IR. Foi retomado o incentivo ao esporte, com dedução do imposto de renda devido para doações ou patrocínios a atividades de caráter desportivo, dentro do limite de 6% estabelecido pela Lei n. 9.532/1997 (BRASIL, 2006). Em 2010, a partir da promulgação do Estatuto do Idoso, também foi possível abater doações aos fundos públicos voltados aos direitos dos idosos, dentro desse mesmo limite (BRASIL, 2010). Em 2012, o limite geral para doações foi ampliado, permitindo que fosse deduzido até 1% do imposto devido de doações para instituições de direito privado sem fins lucrativos que atuassem na prevenção e no combate ao câncer, e mais 1% para ações e serviços de reabilitação da pessoa com deficiência (BRASIL, 2012a). Além disso, nesse mesmo ano implementou-se uma inovação na forma de realizar a doação aos fundos de direitos da criança e do adolescente, permitindo que se optasse por fazê-la no momento da elaboração da Declaração de Ajuste Anual através da emissão de um Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf), limitado a 3% do imposto devido (BRASIL, 2012b).

Em 2013 foram doados mais de R\$ 100 milhões por quase 110 mil cidadãos brasileiros a partir dessas sete possibilidades vigentes de dedução do imposto de renda devido da pessoa física, criadas com o intuito de estimular doações ou investimentos em determinadas áreas (Tabela 2). Entretanto, assim como ocorre desde a instituição do desconto simplificado em 1975, quem opta por essa modalidade não pode usufruir de nenhum dos benefícios fiscais mencionados (BRASIL, 1975; NÓBREGA, 2014).

TABELA 2

Recursos aplicados por pessoas físicas por meio de incentivos fiscais em 2013

Área	Percentual dedutível	Tipo	Número de projetos	Ministério responsável	Total doado (R\$)
Fundos de Direitos da Criança e do Adolescente	6	Área	1	SDH	66.466.890
Fundos do Idoso		Área	1	SDH	3.153.603
Incentivo ao Desporto		Projeto	25	Esporte	4.689.745
Pronac (Lei Rouanet)		Área e projeto	6.464	Cultura	20.113.064
Pronas/PCD	1	Projeto	15	Saúde	2.472.876
Pronon	1	Projeto	21	Saúde	6.872.930
Total	8	–	6537	–	103.769.108

Fonte: elaboração do autor⁷

4.3 Incentivos fiscais através do IRPF nos EUA

O principal instrumento de incentivo a doações por parte dos cidadãos nos EUA vem da legislação tributária federal, nas seções 170 e 501(c)(3) do *Internal Revenue Code* (IRC),⁸ que permite dedução do imposto de renda para pessoas físicas que façam doações a instituições elegíveis. Ao longo da história deste dispositivo de incentivo ocorreram diversas mudanças na regulação das áreas das entidades que poderiam ser objeto de doação e no percentual máximo da contribuição que seria passível de dedução. Além disso, por se tratar de um incentivo vinculado a um imposto que incide diretamente sobre a renda da população, a quantidade de pessoas que poderiam usufruir desse benefício também variou, ao longo dos anos, de acordo com o limite de renda isenta de imposto, a existência e as regras relativas à opção completa (*itemized deduction*) ou simplificada (*standard deduction*) e outras regras que restringiram ou ampliaram as possibilidades de dedução.⁹

7 Demonstrativo dos Gastos Tributários – Estimativas Bases Efetivas – 2013: série 2011 a 2016. Disponível em: <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/dgt-versao-para-republicacao_02-06-2016.pdf>.

8 *Internal Revenue Code* (IRC) é o código tributário federal dos Estados Unidos.

9 Outro fator que tem potencial de influenciar a quantidade de contribuintes do IR é a tecnologia, na medida em que permite um controle mais rigoroso da situação fiscal dos cidadãos.

4.3.1 Regulação e evolução do IRPF

A primeira experiência com esse tipo de incentivo remonta à legislação tributária de 1917,¹⁰ que previu que contribuições direcionadas a corporações ou associações de caráter exclusivamente religioso, de caridade, científica, educacional ou que advogasse pela prevenção da crueldade com crianças ou animais seriam dedutíveis do imposto de renda dos doadores até o limite de 15% da sua renda líquida (EUA, 1917).

O principal argumento para a criação de dedução para doações a entidades filantrópicas foi de que o aumento expressivo das faixas do imposto de renda em razão da necessidade de financiar a Primeira Guerra Mundial¹¹ acarretaria em um desestímulo às doações a instituições voltadas à educação, à saúde e à pesquisa científica, por exemplo, uma vez que o governo houvera estimulado as instituições filantrópicas a se financiarem com recursos privados. Além disso, advogava-se que essas entidades eram mais eficientes em entregar serviços sociais do que o Estado (WILKINSON; BAXLEY, 1973, cap. 1, p. 2; EUA, 1917 apud APRILL, 2001; EUA, 1917 apud CLOTFELTER, 1985).

Normalmente as pessoas contribuem para instituições de caridade e instituições educacionais a partir daquilo que lhes sobra [...] se eles têm algo sobrando, eles vão contribuir para a faculdade ou para a Cruz Vermelha ou para alguns fins científicos. Agora, quando a guerra vem e nós impomos esses impostos muito pesados sobre os rendimentos, esse será o primeiro lugar onde esses homens muito ricos ficarão tentados a economizar, ou seja, em doações para caridade. Eles vão dizer: “A caridade começa em casa” (EUA, 1917 apud CLOTFELTER, 1985, tradução minha).

Para cada dólar que um homem contribui para essas caridades públicas [...], o público recebe 100%. Tudo é dedicado a esse fim. Se fossem empreendidas para apoiar essas instituições através do governo federal ou do governo local e tributos fossem impostos para o montante, eles receberiam somente a porcentagem [...] Ao invés de receberem o montante total, eles receberiam um terço, um quarto ou um quinto (EUA, 1917 apud APRILL, 2001, tradução do autor).

De acordo com Lindsey (2003, p. 1083), as origens das referidas seções do IRC demonstram que o propósito inicial desse tipo de dedução foi beneficiar contribuintes de alta renda que doassem recursos para causas de interesse público. Afinal, nos primórdios do imposto de renda, somente essa parte da população pagava o imposto, correspondendo a menos de 2% das famílias do país (LINDSEY, 2003; LINDSEY, 2013; IRS, 2016).

Nas décadas seguintes, a necessidade de maior captação de recursos em decorrência da Grande Depressão e da II Guerra Mundial levou o Congresso dos EUA a aumentar significativamente as alíquotas e, posteriormente, a abrangência do imposto de renda, passando a submeter mais de 74% das famílias a essa taxaço, com percentuais que

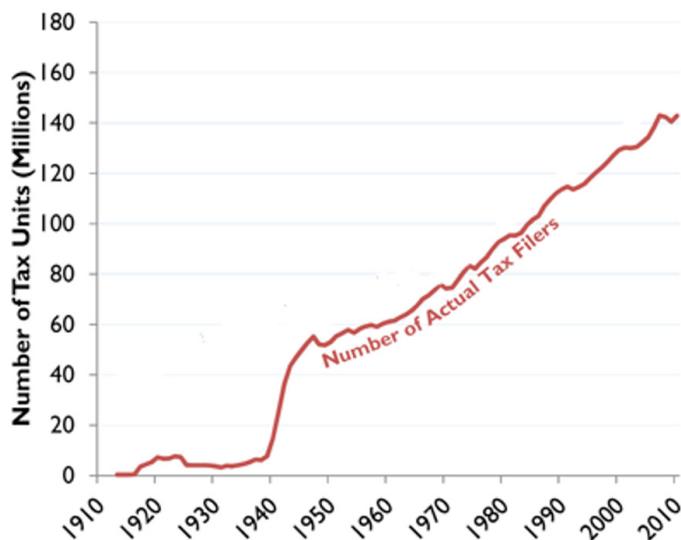
¹⁰ War Income Tax Revenue Act of 1917.

¹¹ O War Revenue Act of 1917 aumentou o número de faixas do imposto de renda, assim como ampliou a taxaço máxima de 15% para 67%.

variavam entre 23% e 94% em 1944. Desde então, o número de contribuintes pessoas físicas do imposto de renda foi crescendo progressivamente até atingir a marca de 147 milhões em 2013, correspondendo a mais de 46% da população estadunidense, que paga hoje em média 22,51% da sua renda em IRPF, gerando arrecadação superior a 1,5 trilhão de dólares (IRS, 2016; BROOKS, 2011).¹²

FIGURA 6

Quantidade de declarações originais de IRPF recebidas entre 1913 e 2010



Fonte: FREELAND; HODGE, 2012

Assim como no caso brasileiro, os EUA também utilizam dois tipos¹³ de formulário para fins de imposto de renda – o *short form* e o *long form* –, análogos às declarações brasileiras completa e simplificada, com variação em relação à forma como a dedução do imposto é calculada. Caso seja feita opção pela declaração simplificada americana, aplica-se um percentual de dedução fixo (*standard deduction*) sobre a renda bruta ajustada do contribuinte,¹⁴ independentemente de outros gastos que seriam passíveis de dedução de acordo com a legislação corrente. Por sua vez, a opção completa confere o direito de realizar deduções item a item (*itemized deduction*) de determinadas despesas, como doações a entidades filantrópicas, no período de tempo definido.

12 Historicamente, essas foram as maiores alíquotas já aplicadas sobre a renda. Na criação do imposto, em 1913, as alíquotas mínima e máxima variavam entre 1% e 7%. Hoje ficam entre 10% e 39,6%.

13 Hoje, na verdade, são três tipos de formulário: 1040, 1040A e 1040EZ, com grau decrescente de complexidade. Contudo, os dois últimos podem ser alocados na mesma categoria, pois ambos somente permitem a dedução padrão (*standard deduction*) e se diferenciam por possibilitar ou não algum tipo de dedução anterior ao cálculo da dedução.

14 Diferentemente da declaração simplificada brasileira, nos EUA aplica-se o percentual fixo da dedução sobre a renda bruta ajustada, ou seja, a renda bruta subtraída de algumas deduções específicas definidas na legislação tributária, como despesas médicas, perdas financeiras, etc.

A instituição desses dois tipos de declaração também remonta ao período da II Guerra Mundial. Antes disso, desde 1913 havia somente a opção que permitia dedução item a item. Contudo, o grande aumento da base de contribuintes, em especial por cidadãos de classes baixa e média, levou o Congresso a criar um novo tipo de formulário com o objetivo de facilitar o preenchimento da declaração do imposto de renda, dando origem à versão simplificada da declaração do IR (BROOKS, 2011, p. 210). Desde então, a opção pela declaração simplificada sempre teve adesão bastante superior à declaração completa, correspondendo hoje a mais de 68% de todas as declarações recebidas pelo IRS (IRS, 2014; LINDSEY, 2003, p. 1068).

Além disso, durante praticamente todo o período da existência desses tipos de declaração, somente puderam realizar a dedução por doação prevista nas seções 170 e 501(c)(3) aqueles contribuintes que optaram pela declaração completa. A exceção ocorreu entre os anos de 1982 e 1986, quando ficou vigente uma emenda que permitiu dedução por doação para quem optasse também pela declaração simplificada. Esse período de exceção foi motivado por uma percepção do Congresso de que muitos cidadãos que realizavam esse tipo de contribuição não usufruíam de benefício fiscal e que, ao permiti-lo, haveria estímulo a doações. Mas existia também a preocupação de que essa inovação poderia incorrer em problemas administrativos, pois se esperava aumento no número de deduções de pequenos valores. Em 1987, a dedução através da declaração simplificada não foi renovada diante de uma reforma na legislação que visava a simplificar o IRPF. O principal argumento foi de que na alíquota padrão (*standard deduction*), desde 1944, já estaria embutida previsão de dedução por doações (EUA, 1981; BROOKS, 2011, p. 217; CORDES; O'HARE; STEUERLE, 2000).

Hoje, por meio das seções 170 e 501(c)3 do IRC permite-se que um ente federativo (estado, município, distrito, condado, etc.) ou uma organização de interesse público sem fins lucrativos possam receber doações financeiras ou de bens de pessoas físicas e jurídicas, desde que sejam destinadas a projetos com fins exclusivamente públicos, que a opção por doar tenha ocorrido de maneira voluntária e que não haja benefício ou expectativa de contrapartida em igual valor. Dessa forma, observa-se que a legislação corrente prevê que doações em bens¹⁵ usados ou novos possam ser deduzidas do imposto de renda, desde que seja respeitado o valor atual daquele bem. Além disso, admite-se também que sejam oferecidas contrapartidas ao doador. Entretanto, o valor correspondente a esse benefício tem de ser descontado do valor total da doação para fins de dedução (IRS, 2016).

Será permitido como uma dedução qualquer pagamento de contribuição para caridade (como definido na subseção (c)) feito dentro do ano fiscal [...] No caso de pessoa física, a dedução fornecida deverá ser permitida até que o agregado dessas contribuições não exceda 50 por cento da base de contribuição do indivíduo para o ano fiscal (IRS, 2016, tradução do autor).

15 São previstas inclusive deduções de doações de roupas ou utensílios domésticos para instituições qualificadas pela 501(c)3.

Para seguir com a qualificação da seção 501(c)3, as instituições devem cumprir determinadas regras, como: envolver-se principalmente nas atividades que permitiram os incentivos fiscais; tornar pública a declaração de imposto de renda sobre os rendimentos das atividades, bem como as informações utilizadas no processo que gerou seu enquadramento legal. A legislação, contudo, não veda o exercício de atividades não relacionadas ao interesse público que a qualificou, desde que sob essas atividades sejam pagos os respectivos impostos necessários, sem os benefícios fiscais.

Por sua vez, os doadores, quando efetuam contribuições monetárias, têm de manter os registros da operação bancária, da dedução em folha de pagamento ou um recibo da instituição contendo seu nome, nome do doador, data e valor da doação para fins de dedução.¹⁶ Para valores superiores a U\$ 250¹⁷ em dinheiro ou bens, soma-se às exigências uma declaração de reconhecimento da doação contendo a descrição do bem e a existência ou não de prestação de serviço ou concessão de produtos em retribuição à doação.

4.3.2 Evolução sobre a capilaridade das instituições beneficiadas

Desde a instituição da primeira previsão de dedução do imposto de renda da pessoa física para doações a instituições filantrópicas nos EUA, a quantidade de áreas que são objeto do incentivo fiscal da legislação sofreu poucas alterações. Inicialmente previu-se que qualquer entidade que não possuísse fins privados poderia receber recursos de doações de pessoas físicas, desde que atuasse exclusivamente em prol de causas de caridade,¹⁸ religiosas, científicas, educacionais ou que desempenhasse papel na prevenção da crueldade com crianças ou animais (EUA, 1917 apud APRILL, 2001).

Somente em 1954 ocorreu a primeira ampliação do rol de áreas passíveis do recebimento de recursos dedutíveis do IR, com a inclusão de organizações voltadas especificamente a veteranos do serviço militar dos EUA e suas famílias. Posteriormente, na década de 1980, também foi estendida a possibilidade de usufruir do incentivo por organizações atléticas amadoras. Desde então não houve mais incrementos na relação de setores afetados por esses dispositivos da legislação tributária. Entretanto, foram impostas restrições impedindo que organizações cujas atividades visassem a influenciar mudanças em leis (1976) ou que participassem ativamente de campanhas políticas (1987) pudessem receber recursos na forma de doações dedutíveis. Além disso, de acordo com a legislação corrente, qualquer doação direcionada a instituições não qualificadas ou pessoas físicas não pode ser objeto de dedução, bem como também são vedadas deduções pelo custo do

16 Para casos de doações por telefone ou mensagem de texto (SMS), a conta de telefônica vale de comprovação, desde que contenha os dados supracitados.

17 Doações não monetárias totalizando mais de U\$500 no ano devem também preencher um formulário específico para este fim (IRS Form 8283) para a declaração do imposto de renda. Além disso, caso o valor dos bens doados seja superior a U\$5.000, individual ou conjuntamente, deve-se preencher a sessão B do formulário, que geralmente exige a avaliação dos bens por um avaliador qualificado.

18 A área de saúde é, em geral, enquadrada no rol de instituições de caridade.

tempo pessoal ou serviço oferecido voluntariamente para uma instituição. Atualmente enquadra-se nessas características mais de 1 milhão de instituições (IRS, 2016).

4.3.3 Evolução da participação orçamentária das instituições incentivadas

Enquanto a capilaridade das instituições beneficiadas pelo incentivo fiscal variou pouco ao longo da história, a porcentagem dos recursos direcionados a doações que os cidadãos poderiam deduzir do IR sofreu grandes oscilações. Entre 1917 e 1951 poder-se-ia destinar até 15% da renda bruta ajustada¹⁹ para as instituições elegíveis. A partir de 1952 esse percentual aumentou para 20%, seguido pela aprovação de um adicional de 10% exclusivamente para instituições educativas, hospitais e entidades religiosas em 1954. À época argumentou-se que, em face do aumento nos custos e do baixo retorno financeiro dos fundos perpétuos (*endowment funds*) das organizações dessas áreas, era necessário privilegiá-las com a criação desse suplemento (EUA, 1954). Contudo, esse direcionamento foi-se desfigurando com a inclusão de outras áreas no adicional, como instituições de pesquisas médicas, escolas e fundações de apoio a universidades públicas (1962) e a praticamente todas as organizações sem fins lucrativos em 1964²⁰ (LINDSEY, 2003).

O *Revenue Act* de 1964 também foi responsável pela experiência inédita nos EUA de não impor limite às deduções por doação. Para poder usufruir do benefício fiscal ilimitado, o contribuinte deveria ter dedicado mais de 90% da sua renda tributável para as instituições elegíveis por ao menos oito dos últimos dez anos. Todavia, alguns anos depois, o Congresso dos EUA chegou à conclusão de que contribuintes de alta renda utilizavam as deduções em transações que visavam exclusivamente a diminuir o imposto pago. Por essa razão, a dedução do imposto foi progressivamente reduzida até atingir 50% da base de contribuição, percentual mantido até hoje para a soma de todas as doações realizadas, independentemente da área da instituição (LINDSEY, 2003; IRS, 2016).

19 Entre 1917 e 1944 o percentual deveria ser calculado em relação à renda tributável líquida. A criação do conceito de renda bruta ajustável permitiu a aplicação das deduções possíveis (LINDSEY, 2003)

20 Excluiu-se do adicional somente fundações de caridade privadas.

TABELA 3

Recursos aplicados por pessoas físicas por meio de incentivos fiscais em 2013

Área	% dedutível	Tipo	Número de organizações	Total doado (US\$)
Artes, cultura e humanidades	50	Área	93.350	194.664.317.000
Educação		Área	151.841	
Meio ambiente e animais		Área	48.584	
Saúde		Área	75.157	
Serviço social		Área	238.968	
Assuntos internacionais		Área	16.481	
Benefício público e social		Área	171.485	
Religião		Área	241.697	
Benefício mútuo ou a associados		Área	3.356	
Não classificado		Área	2.606	
Total doado	50	-	1.043.525	194.664.317.000
Renúncia fiscal	-	-	-	46.320.000.000

Fonte: IRS, 2016; TREASURY, 2013

Em 2013, o conjunto de todas as doações realizadas por pessoas físicas superou 190 bilhões de dólares, direcionando recursos para mais de 1 milhão de instituições das mais diversas áreas a partir da contribuição de mais de 36 milhões de cidadãos dos Estados Unidos.

5 DISCUSSÃO DOS CASOS

Esta seção está dividida em três partes, em linha com as três perguntas de pesquisa propostas. Assim, primeiramente busca-se analisar a origem dos incentivos fiscais do IRPF nas histórias do Brasil e dos EUA para avaliar se e como ocorreu a utilização desse mecanismo no estímulo à participação na distribuição dos recursos arrecadados através desse imposto ao longo do tempo, considerando as nuances normativas que marcaram esses processos, ora tendendo a uma maior participação, ora recuando a um quadro de maior controle estatal.

A segunda parte versa sobre o poder de decisão dos cidadãos sobre o destino dos recursos de renúncia fiscal. Para esta análise é proposto um *framework* de participação na gestão pública orçamentária aplicado ao IRPF que permite comparar mecanismos de participação semelhantes utilizados em diferentes países quanto ao grau de controle do recurso orçamentário e à diversidade de opções de escolha permitidas. Para tanto, os dados

quantitativos considerados para mensuração foram correspondentes ao ano de 2013, pois estas são as informações mais atuais disponíveis em ambos os países, fornecendo, assim, um cenário atual da participação no Brasil e nos EUA através do IRPF.

Por fim, a terceira parte pretende refletir se a utilização dos incentivos através do IRPF é um modelo democrático de participação. Tudo isso tem o objetivo central de, à luz dos dados coletados e do referencial teórico, confirmar ou refutar a hipótese de que os incentivos fiscais através do IRPF são mecanismos institucionais de participação democrática na gestão pública nos dois países investigados.

Pergunta 1 – A dedução do IRPF por doação foi utilizada, ao longo da história do Brasil e dos EUA, como mecanismo institucional de incentivo à participação na distribuição desses recursos?

Desde os primeiros anos de vigência do IRPF, tanto o Brasil quanto os EUA já previam deduções com o objetivo de incentivar doações de pessoas físicas a entidades da sociedade civil organizada. Nesse sentido, a discussão ocorrida no âmbito do Senado americano em 1917 indica que, ao menos nos EUA, por trás da criação dessa permissão legal havia o intuito de preservar o direcionamento de recursos para essas instituições pelas pessoas físicas de alta renda, tendo em vista que este era um dos principais meios de subsistência dessas entidades. Essa primeira argumentação parece sugerir que mais do que a busca pela criação de mecanismos de incentivo a instituição da dedução por doações surgiu como uma forma de mitigar os possíveis efeitos colaterais oriundos do aumento da carga tributária. Ao mesmo tempo, pode-se também observar que há uma motivação intrínseca de busca por maior participação privada nos serviços públicos com o argumento de maior eficiência na entrega do benefício social por essas instituições. Esses dois elementos parecem demonstrar que, nesse primeiro momento, o principal intuito da dedução nos EUA não era incentivar a participação como uma forma de tornar o Estado mais responsivo às demandas de seus cidadãos, mas como um mecanismo de preservação do papel do indivíduo, nesse caso de alta renda, na execução das políticas sociais. Ou seja, foi um incentivo criado para contrabalançar o constrangimento potencial do comportamento doador em decorrência da instituição do imposto sobre a renda.

Ao longo do tempo, o papel de fomentador das doações parece ficar mais claro tanto no Brasil como nos EUA, na medida em que são criados incentivos voltados a causas pontuais, de acordo com a necessidade do governo em determinado momento. Foi assim nos EUA, por exemplo, com os 10% adicionais para educação, hospitais e igrejas em 1954, e no Brasil com as diversas leis voltadas a áreas específicas, como cultura, criança e adolescente, idoso, dentre outras, que foram construídas em especial posteriormente à redemocratização e à Constituição Cidadã de 1988.

O que se depreende desses fatos e da própria natureza dessa tributação é que o Estado poderia optar por investir diretamente os recursos oriundos do imposto de renda, conforme inclusive é ponderado na mensagem de veto da lei de incentivo ao esporte de

1993. Entretanto, busca-se, com a dedução, fomentar a participação dos cidadãos no direcionamento dos recursos. Esse intuito fica claro na explicação do Ministério da Cultura brasileiro sobre incentivos fiscais ao afirmar que estes são mecanismos que permitem à sociedade decidir como aplicar parte do dinheiro pago a título de imposto e ferramentas que estimulam a participação no aporte desses recursos (MINC, 2016).

Pergunta 2 – Os cidadãos têm algum tipo de poder de decisão sobre o destino dos recursos de renúncia fiscal? Se sim, em que medida as pessoas efetivamente participam?

Com base nos dados relacionados na elaboração dos casos do Brasil e dos EUA, pode-se empregar o *framework* de participação na gestão pública orçamentária para construir a fotografia de participação do ano de 2013. Vale ressaltar que como os dados se referem exclusivamente a este ano esse cenário pode apresentar oscilações no tempo.

Para calcular o quanto as instituições legais de cada país permitem aos seus cidadãos a participação no direcionamento dos recursos do IRPF, aplicam-se as fórmulas da quantidade de controle (QCp) e diversidade de opções (DO).

Com base nesses resultados, pode-se notar que, comparativamente, o Estado americano permite um grau de participação muito maior que o Estado brasileiro, de acordo com a legislação vigente (Figura 7). Os EUA posicionam-se no quadrante superior direito do gráfico, indicando a possibilidade de um alto grau de controle do orçamento pelos cidadãos (42,67%) e uma ampla gama de opções de destino dos recursos (3,301). Por sua vez, o Brasil apresenta um quadro diverso. Seu posicionamento no extremo esquerdo inferior do gráfico indica possibilidades muito restritas de escolha da aplicação dos recursos orçamentários (0,032) e um controle de percentual muito pequeno do orçamento público (4,68%), o que condiz com um modelo de administração pública não participativo, caracterizado por um processo decisório bastante verticalizado.

TABELA 4

Quantidade de controle potencial no IRPF no Brasil em 2013

$QCp \text{ (Brasil)} = MDD * VTID / TRI$
$QCp \text{ (Brasil)} = 8\% * 76.101.588.180,70 / 130.080.060.000,00$
$QCp \text{ (Brasil)} = 4,68\%$

Fonte: elaboração do autor

TABELA 5

Quantidade de controle potencial no IRPF nos EUA em 2013

$QCp \text{ (Estados Unidos)} = MDD * RB * IRm / TRI$
$QCp \text{ (EUA)} = 50\% * 5.930.723.846.000,00 * 22,51\% / 1.564.354.494.445,37$
$QCp \text{ (EUA)} = 42,67\%$

Fonte: elaboração do autor

TABELA 6

Diversidade de opções no Brasil em 2013

$DO \text{ (Brasil)} = TIE / P * 1000$
$DO \text{ (Brasil)} = 6.537 / 201.032.714 * 1000$
$DO \text{ (Brasil)} = 0,032$

Fonte: elaboração do autor

TABELA 7

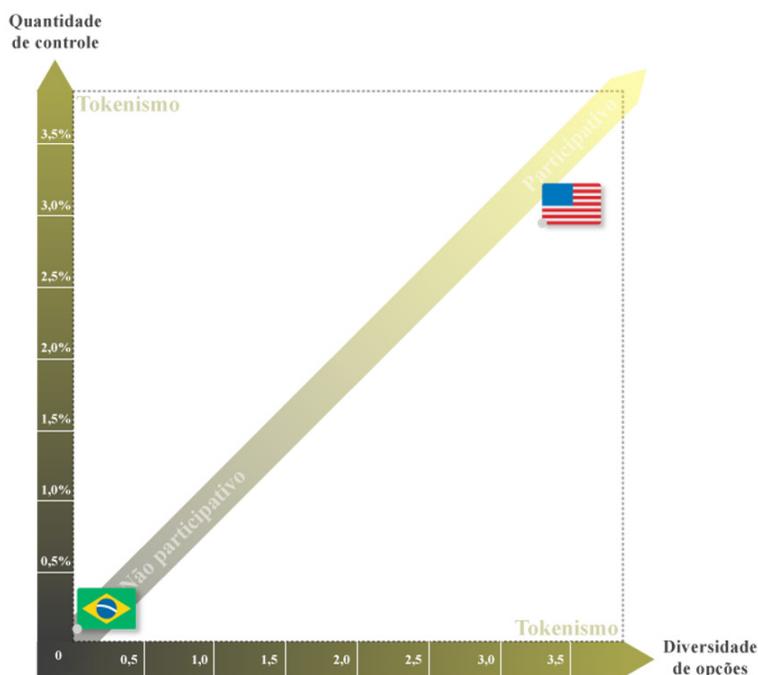
Diversidade de opções nos EUA em 2013

$DO \text{ (EUA)} = TIE / P * 1000$
$DO \text{ (EUA)} = 1.043.525 / 316.128.839 * 1000$
$DO \text{ (EUA)} = 3,301$

Fonte: elaboração do autor

FIGURA 7

Comparação entre participação efetiva nos incentivos fiscais do IRPF no Brasil e nos EUA



Fonte: elaboração do autor

Essas constatações parecem estar em linha com a evolução histórica das legislações do IRPF de ambos os países. Afinal, no caso brasileiro, a baixa participação pode estar associada à busca por um grande controle central do orçamento público, conforme evidenciado nos vetos do presidente Fernando Henrique Cardoso às leis de incentivo. No contexto dos EUA, desde a argumentação em prol da criação da dedução por doações percebe-se um ambiente de valorização da participação dos cidadãos (privada) no provimento de serviços públicos.

Além disso, essas características parecem também apontar para o modelo de gestão pública praticada nos dois países. O fato de a legislação brasileira permitir influência sobre um percentual pequeno da arrecadação e ser estritamente voltada para a permissão de projetos que passam individualmente por uma série de processos burocráticos na administração pública parece ser indício da predominância do Estado burocrático, marcado pela formalidade, pela impessoalidade, pelo profissionalismo e, sobretudo, pelo zelo pelo controle procedimental de tarefas. O Estado demonstra preferir manter controle total sobre os serviços públicos e o orçamento, conforme observado, ou, na hipótese de optar pela terceirização por intermédio de uma instituição não governamental, mantém monitoramento de cada etapa, desde a criação da iniciativa até a prestação de contas final. Em contrapartida, na legislação americana transparecem maiores traços do gerencialismo, ao voltar-se para o apoio às instituições e não a projetos específicos, especialmente pelo

alto grau de descentralização e de autonomia conferida a essas instituições. Dessa maneira, o foco do Estado é exclusivamente no controle dos resultados dos serviços prestados por essas instituições.

É interessante notar, entretanto, que com relação aos modelos de gestão pública preponderantes nesses casos, em nenhum dos países parece haver um encaminhamento para o paradigma pós-Nova Gestão Pública em relação a esse mecanismo de participação do IRPF. Ao menos neste caso não foi observado um entendimento claro do papel dos cidadãos como *drivers* da administração pública por meio da busca pela coparticipação na formulação e na execução de políticas públicas. Além disso, não se nota um movimento que busque uma maior atuação dos cidadãos na avaliação e no controle das iniciativas e das instituições apoiadas por esses incentivos fiscais por meio especialmente de inovações tecnológicas.

Outra questão a ser observada é a utilização desse instrumento de participação pelos cidadãos em comparação com o potencial de participação que a legislação vigente permite. Aplicando-se a fórmula referente à participação efetiva dos cidadãos no direcionamento dos recursos IRPF, têm-se os seguintes resultados:

TABELA 8

Quantidade de controle efetivo no IRPF no Brasil em 2013

$QCe \text{ (Brasil)} = GTD/TRI$
$QCe \text{ (Brasil)} = 103.769.108,00 / 6.088.127.054,46$
$QCe \text{ (Brasil)} = 0,08\%$

Fonte: elaboração do autor

TABELA 9

Quantidade de controle efetivo no IRPF nos EUA em 2013

$QCe \text{ (EUA)} = GTD/TRI$
$QCe \text{ (EUA)} = 46.320.000.000,00 / 667.441.029.762,16$
$QCe \text{ (EUA)} = 2,96\%$

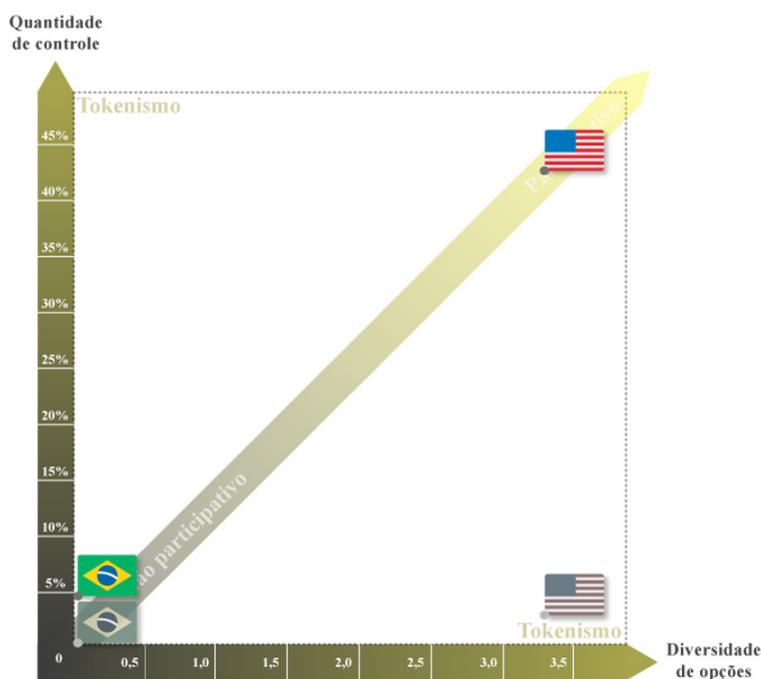
Fonte: elaboração do autor

Ao fazer esta avaliação comparativa (Figura 8), nota-se uma grande discrepância entre a participação efetiva e a potencial. Em ambos os casos, constata-se que há uma

baixíssima taxa de utilização desses mecanismos de participação pelos cidadãos quando comparados àquilo que as instituições legais permitem. Enquanto no Brasil e nos EUA há a possibilidade de escolher o destino (QCp) de 4,68% e 42,67% da arrecadação do IRPF, respectivamente, as taxas de participação efetiva (QCe) são de 0,08% e 2,96%. No contexto estadunidense, essa grande diferença poderia ser explicada pelo alto custo efetivo das doações para os indivíduos, na medida em que a dedução é aplicada sobre a renda bruta, e não sobre o imposto devido. Assim, o cidadão precisaria desembolsar em torno de US\$ 4,00 do seu próprio orçamento para ter direito a direcionar US\$ 1,00 do orçamento da União.²¹ Contudo, a experiência brasileira com a dedução sobre o imposto devido, que implica dedução da totalidade do valor doado, demonstra que nem sempre o custo zero para o contribuinte implica alta taxa de participação.

FIGURA 8

Participação potencial e efetiva nos incentivos fiscais do IRPF no Brasil e nos EUA²²



Fonte: elaboração do autor

Quatro outras hipóteses poderiam ajudar a explicar esse baixo índice de participação: falta de interesse em participar, percepção de atribuição exclusiva do Estado, instabilidade institucional e dificuldade de participação.

21 Considerando-se alíquota média de IRPF de 22,51%.

22 As bandeiras de cor mais forte representam a participação potencial, enquanto as de cor mais fraca, a participação efetiva.

Primeiramente, acerca da falta de interesse em participar, observa-se que os estudos sobre participação no Estado e na gestão pública vão em direção oposta, indicando que há hoje uma busca por mais e maiores formas de participação dos cidadãos com a ideia de conferir legitimidade às ações estatais – que têm sido postas em xeque pelo contexto contemporâneo – por meio de mecanismos de coprodução das políticas públicas e maiores ferramentas de prestação de contas. Ademais, a descrença nas instituições políticas (MAINWARING, 2006; TORMEY, 2014) e as oportunidades bastante limitadas de participação existentes que poderiam ser enquadradas nos primeiros degraus da escada de Arnstein (1969) podem contribuir para o distanciamento dos cidadãos de mecanismos de participação, pois eles sentem que suas escolhas não têm real influência nos processos decisórios. Além disso, pode-se evocar também o argumento da função educativa da participação de Pateman (1970), que enfatiza que o principal papel dos mecanismos de participação é justamente ensinar as pessoas a participarem, ganhando experiência em habilidades e procedimentos democráticos. Por esse raciocínio, a falta de interesse em participar poderia existir pela ausência de oportunidades, o que impede as pessoas de entenderem e adquirirem o hábito da participação.

Nessa mesma linha, pode-se analisar a hipótese de percepção das decisões sobre políticas públicas como atribuição exclusiva do Estado. Afinal, com base nessa premissa de Pateman (1970), de que se determinada população não foi educada a participar ela não verá os mecanismos de participação como importantes, poder-se-ia intuir que esta população com escassos instrumentos de controle das decisões do Estado consideraria mais pertinente outorgar à administração pública o papel de decidir de maneira centralizada. Além disso, a desconsideração da participação dos cidadãos como fundamental ao processo político compromete a própria caracterização do Estado como democrático, conforme advoga Dahl (2005), tendo em vista que essa é, junto com a competição política, uma das dimensões estruturais desse sistema de governo.

Outro fator que poderia influenciar essa questão é a estabilidade da legislação acerca das deduções por doações, pois uma instabilidade institucional tenderia a constranger o comportamento doador ao longo do tempo. Ao analisar o caso brasileiro, nota-se que desde a instituição dessa permissão houve muitas modificações nas regras, conforme demonstrado na Tabela 2, o que poderia dificultar a criação de um comportamento constante nos cidadãos em relação à doação. Entretanto, a experiência americana foi em sentido oposto, com uma legislação bastante estável desde a instauração da dedução, como visto na Tabela 4. Porém, como observado, o resultado não parece indicar que essa estabilidade institucional tenha papel determinante na participação efetiva dos cidadãos no direcionamento de recursos arrecadados através do IRPF. De todo modo, para fazer inferências mais gerais sobre essa relação de causalidade haveria a necessidade de outros testes empíricos.

Quanto à dificuldade de participação, dois fatores que podem levar a esse problema são excesso de burocracia e falta de comunicação. Essa hipótese implica questionar se

os cidadãos acham muito complicado o processo de doar e reaver o recurso financeiro empregado, ou seja, se numa possível análise de custo-benefício individual o custo de participar é muito mais alto que o benefício vislumbrado. Além disso, problemas de comunicação poderiam ter origem na precária publicidade da legislação ou das iniciativas elegíveis, ou até mesmo na dificuldade de entendimento dos cidadãos em perceber as deduções como uma forma de participação no orçamento público. Os dados observados na construção dos casos não permitem ter uma resposta clara para esses questionamentos, porém pode-se inferir que em caso afirmativo para esta hipótese o uso intensivo da tecnologia poderia agir como uma ferramenta de diminuição de barreiras, assim como é advogado pelos modelos pós-NGP.

Pergunta 3 – O estímulo dos incentivos fiscais para pessoas físicas é um modelo democrático de participação?

Ao analisar os incentivos fiscais por doação através do IRPF no Brasil e nos EUA, contata-se que eles podem ser caracterizados como mecanismos de democracia participativa, pois permitem que a população escolha o destino dos recursos financeiros arrecadados por meio desse tributo, sem a intermediação de atores do poder público. Além disso, em maior ou menor grau, conforme observado anteriormente, configuram-se como modelos de ação coletiva mais horizontalizados quando comparados com as formas tradicionais de alocação de recursos utilizadas pelos governos. Conforme Bobbio (1997), esse tipo de mecanismo atua no processo de democratização da sociedade, tendo em vista que é uma forma de expansão do poder ascendente para dentro das instituições da administração pública. Nesse sentido, as deduções por doações através do IRPF poderiam apresentar-se como um degrau no caminho para solucionar a crise de representação e legitimidade do Estado diante do contexto contemporâneo, na medida em que meios de efetiva participação popular na tomada de decisão poderiam estimular o engajamento dos cidadãos na política e legitimar as ações do Estado por meio da cocriação das políticas públicas.

Entretanto, tendo por base os dados apresentados, percebe-se que esses incentivos fiscais, mesmo caracterizados como mecanismos de democracia participativa, não são inerentemente formas democráticas de participação. Pode-se argumentar que sua instituição resulta em limitação da possibilidade de participar diretamente das decisões relativas ao orçamento público a somente aqueles cidadãos com renda superior a um determinado valor. Assim, à primeira vista, a existência dessas deduções implicaria o fortalecimento de um sistema plutocrático, no qual as camadas mais ricas da população têm maiores possibilidades de exercer pressão sobre o poder público em prol do atendimento de seus interesses. Consoante esse raciocínio, seria possível inferir que quanto mais desigual for um país e quanto menor for a progressividade do IRPF, maiores serão os efeitos dos incentivos fiscais em termos de consolidar esse tipo de sistema.

Contudo, outra forma de olhar para essa questão seria pela ênfase no grau de participação democrática que determinado mecanismo possui pragmaticamente e não se ele é estritamente democrático, em sentido mais amplo. Logo, a perspectiva comparada

pode trazer luz a essa questão. Enquanto no Brasil 13,18% da população realiza declaração de rendimentos e 5,5% opta pela versão completa, nos EUA esse número corresponde a 46,61% e 14,02%, respectivamente, em 2013. A análise desses dados nos permite verificar que, de acordo com a legislação hoje vigente em ambos os países, o potencial de uso dos incentivos fiscais é mais democrático nos EUA do que no Brasil, pois um percentual significativamente maior dos cidadãos pode ter acesso a esse mecanismo de participação e, portanto, pode expressar suas preferências ao Estado. Todavia, os dois casos demonstram que apenas uma pequena parcela da população dos dois países teria a oportunidade de canalizar suas demandas por meio desse mecanismo. Além disso, como a dedução é um percentual fixo, logo proporcional ao tamanho da renda, mesmo no grupo de cidadãos que podem usufruir dos incentivos fiscais tende a haver uma considerável discrepância entre a parcela do orçamento de que cada indivíduo pode escolher o destino.

TABELA 10

Declarações do IRPF no Brasil e nos EUA (2013)

País	População	Número de declarações do IRPF		Número de declarações completas do IRPF	
Brasil	201.032.714	26.494.416	13,18%	11.063.859	5,50%
EUA	316.128.839	147.351.299	46,61%	44.330.496	14,02%

Fonte: IRS, 2016; RFB, 2016

Dessa maneira, apesar de não ser um mecanismo de participação inclusivo, as deduções através do IRPF têm características que merecem atenção, em especial a capacidade de conferir um poder deliberativo ao cidadão. Medidas como a instituição da regressividade das deduções, como a implementada por João Goulart no Brasil em 1962, e a permissão para deduções pelos contribuintes que optam pela declaração simplificada, como visto nos EUA entre 1982 e 1986, podem indicar caminhos para transformar esse mecanismo em um modelo mais democrático do que o existente na atualidade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo central estudar se a utilização das deduções por doações no imposto de renda da pessoa física (IRPF) poderia ser considerada uma forma de participação democrática dos cidadãos nas decisões referentes ao destino de parte dos recursos do orçamento público. Buscou-se responder a essa questão utilizando a análise comparada dos casos do Brasil e dos EUA, elaborados com perspectiva histórico-descritiva, com subsídio do *framework* de participação na gestão pública orçamentária proposto pelo autor.

Foi constatado que os incentivos fiscais através do IRPF podem ser considerados

mecanismos de participação democrática no orçamento público em ambos os países, afinal eles conferem poder de deliberação, sem intermediação do Estado, para os cidadãos quanto ao destino dos recursos desses gastos tributários. Além disso, a história desse mecanismo parece indicar que sua instituição tem fundamento na ideia de conferir aos cidadãos o poder de participar diretamente das políticas públicas, objetivo esse que se mantém até os dias de hoje.

Todavia, há de se ponderar que esse mecanismo não é inerentemente democrático. Se todos os cidadãos brasileiros e americanos que podem utilizá-lo o fizessem, apenas 5,5% e 14% da população, respectivamente, teria poder de deliberar sobre essa parcela do orçamento, expressando, portanto, suas preferências ao Estado. Além disso, o fato de a dedução ser proporcional à renda acarreta considerável desequilíbrio nesse restrito grupo em relação à quantidade de controle que cada indivíduo pode ter sobre os recursos dos gastos tributários. Nesse sentido, esses incentivos fiscais implicam o reforço de um sistema plutocrático de tomada de decisão e, conjuntamente, um enfraquecimento da ideia *one man, one vote*, ou seja, de que todos os cidadãos devem ser considerados politicamente iguais em um governo realmente responsivo e democrático.

Ao mesmo tempo, um olhar relacional sobre essa questão traz outras considerações. A comparação entre os casos mostra que mesmo não sendo um mecanismo democrático por natureza, ele pode ser mais ou menos participativo e democrático, de acordo com as instituições legais que regem seu funcionamento. Nos EUA, o potencial de participação democrática é muito maior do que no Brasil tanto pela maior proporção de pessoas que podem utilizar os incentivos fiscais como pela relação entre o controle do gasto tributário e a diversidade de opções de destino dos recursos, conforme demonstrado no *framework* de participação na gestão pública orçamentária. Entretanto, o pouco uso observado dos mecanismos em ambos os países, independentemente do arcabouço legal vigente, suscita questionamentos quanto às causas dessa baixa participação. A falta de interesse em utilizá-los, devido à falta do hábito de participar e à descrença nas instituições, assim como a dificuldade em participar por excesso de burocracia e falta de comunicação emergem como fatores explicativos para esse fato.

6.1 Implicações gerenciais

Esta dissertação traz as seguintes reflexões para a administração pública:

- Os incentivos fiscais podem e devem ser pensados não somente quanto aos resultados financeiros que podem trazer ao país, mas também quanto a sua influência na democracia. Medidas que visem a tornar esses incentivos mais participativos são essenciais para tornar a sociedade mais democrática e o governo mais responsivo às demandas dos seus cidadãos.

- Quanto às deduções do IRPF, os casos brasileiro e americano demonstraram que há possibilidade de aperfeiçoá-las para serem mais participativas por meio de dois caminhos: expansão do número de iniciativas elegíveis (pluralização) e aumento no percentual de controle dos cidadãos sobre esses gastos tributários (horizontalização). Pode-se argumentar que ambos os caminhos possuem *trade-offs*, como o prolongamento do processo decisório e o aumento do engessamento do orçamento. Porém, o resultado gerado é uma política pública coproduzida com os cidadãos, portanto mais aderente aos interesses da população e com maior grau de legitimidade.
- Ainda sobre o IRPF, os casos demonstraram que há maneiras de torná-lo mais democrático, ampliando o número de cidadãos que podem participar das decisões referentes aos gastos tributários das deduções (inclusividade). Iniciativas como a instituição da regressividade no IRPF e a permissão para deduções por doação pelos contribuintes que optam pela declaração simplificada são alguns exemplos de escolhas institucionais que já foram testadas ao longo da história e que favorecem a democratização desse mecanismo. Nesse sentido, mereceriam ser reavaliadas, agora sob essa nova perspectiva.
- Além disso, pode-se inferir, tomando por base este trabalho, que a baixa taxa de participação dos cidadãos no uso dos incentivos fiscais do IRPF acaba por comprometer as políticas públicas que buscavam ser incentivadas, tendo em vista que os recursos direcionados ficam muito aquém do potencial permitido pela legislação. Dessa maneira, as hipóteses levantadas acerca das causas da não participação podem subsidiar a elaboração de medidas que visem a estimular o engajamento dos cidadãos no sucesso dessas políticas.
- Nesse sentido, o uso intensivo da tecnologia pode servir como uma ferramenta de diminuição de barreiras relacionadas à dificuldade de uso dos incentivos fiscais. Um exemplo poderia ser a criação de uma plataforma web que contivesse todos os projetos ou instituições passíveis de doação dedutível. Uma boa referência seriam as plataformas de *crowdfunding*, que permitem não só a escolha e a doação de recursos de maneira simplificada, como muitas vezes buscam dar transparência à execução daquele projeto. Nos EUA, o *site* Citizinvestor já atua na esfera das doações dedutíveis do IRPF, com projetos propostos, em geral, pelas municipalidades. Além disso, os cidadãos podem sugerir demandas que, se aceitas pela administração pública, podem começar a captar recursos para sua execução.
- Por fim, o *framework* de participação na gestão pública orçamentária proposto pode ser utilizado como uma ferramenta de auxílio na avaliação de políticas públicas quanto ao caráter participativo, mensurando a permeabilidade das instituições em relação às demandas dos cidadãos.

6.2 Trabalhos futuros

No decorrer da elaboração desta dissertação surgiram algumas reflexões que não puderam ser desenvolvidas ou aprofundadas, mas podem ser objeto de pesquisas futuras. Esses estudos poderiam ser dedicados a:

- verificar as hipóteses do porquê dos baixos percentuais de uso dos incentivos fiscais do IRPF;
- analisar outros incentivos fiscais, em especial estaduais e municipais, quanto ao seu caráter participativo;
- comparar o poder total de controle sobre o orçamento público dos cidadãos e das empresas por meio dos incentivos fiscais;
- aplicar o *framework* de participação na gestão pública orçamentária a outros casos, sejam países, sejam cidades ou estados;
- testar a adaptabilidade do *framework* de participação na gestão pública orçamentária a outros tipos de política públicas sem relação com impostos;
- estudar a resistência da administração pública a uma participação mais direta dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

- ALT, J. E. The evolution of tax structures. **Public Choice**, v. 41, n. 1, p. 181-222, 1983.
- AMENTA, E. Making the most of an historical case study: configuration, sequence, casing, and the US old-age pension movement. **The Sage handbook of case-based methods**, p. 351-366, 2009. Disponível em: <<http://www.socsci.uci.edu/~ea3/Amenta.2009.byrne.ragin.Ch20.pdf>>. Acesso em: 01/12/2015.
- APRILL, E. P. Churches, politics and the charitable contribution deduction. **Boston College L. Rev.**, v. 843, 2001.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira; 2002. p. 561-597.
- ANI, M. Crowdsourcing democracy: the case of icelandic social constitutionalism. **Politics and policy in the information age**, 2012

BANI, M. Crowdsourcing democracy: the case of Icelandic Social Constitutionalism. **Politics and policy in the information Age**, 2012

BARBER, B. **Strong democracy**: participatory politics for a new age. Berkeley: University of Califórnia Press, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BEGHIN, N.; CHAVES, V. J.; RIBEIRO, J. A. C. Gastos tributários sociais de âmbito federal: uma proposta de dimensionamento. In: CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. (Org.). **Tributação e equidade no Brasil**: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009. Brasília: Ipea, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_tributacaoequidbrasil.pdf>. Acesso em: 15/07/2016.

BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15/07/2016.

BERNER, M. M.; AMOS, J. M.; MORSE, R. S. What constitutes effective citizen participation in local government? Views from city stakeholders. **Public Administration Quarterly**, v. 35, n. 1, p. 128-63, 2011.

BEVIR, M. Participatory democracy. In: BEVIR, M. (Ed.). **Encyclopedia of political theory** (v. 1-3). Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc. 2010.

BISHOP, P.; DAVIS, G. Mapping public participation in policy choices. **Australian Journal of Public Administration**, v. 61, p.14-29, 2002.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. 6. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

_____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. 11. ed. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. p. 21-38.

_____. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5-24, 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2001/78Ottawa-p.pdf>>. Acesso em: 13/09/2015.

_____. **Uma resposta estratégica aos desafios do capitalismo global e da democracia**. 2002a. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2002/02.Desafios_do_capitalismo_Global.pdf>. Acesso em: 24/03/2016.

_____. **A restrição democrática na reforma da gestão pública**. 2002b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2002/02-75Restri%C3%A7%C3%A3oDemocr%C3%A1tica.p.pdf>>. Acesso em: 13/09/2015.

BROOKS, J. R. Doing too much: the standard deduction and the conflict between progressivity and simplification. **Columbia Journal Of Tax Law**, v. 2, n. 203, 2011.

CASTELLS, M. Para o Estado-rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Org.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, 2001.

_____. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Org.). **A sociedade em rede: do conhecimento à ação política**. Belém (Por): Imprensa Nacional, 2005.

_____. **The rise of the network society**. 2. ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009 (The Information Age, vol. I).

_____. **Networks of outrage and hope: social movements in the internet age**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2015. 328 p.

CHOGUILL, M. B.; GUARALDO, A. Ladder of community participation for underdeveloped countries. **Habitat Intl.**, v. 20, n. 3, p. 431-444, 1996.

CHRISTENSEN, T.; LAEGREID, P. **Transcending the new public management: the transformation of public sector reforms**. Burlington, VT: Ashgate. 2007.

CLOTFELTER, C. Tax incentives and charitable giving: evidence from a panel of taxpayers. **Journal of Public Economics**, v. 13, p. 319-40, 1980.

_____. **Federal tax policy and charitable giving**. National Bureau of Economic Research Monograph. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

COELHO, T. R. et al. **Projeto democracia digital volume 2: experiências governamentais brasileiras de participação digital**, 2015 (Relatório de pesquisa).

COLLINS, K.; ISON, R. Dare we jump off Arnstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm. Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science & Technology). Conference, 4-7 junho 2006, Edinburgh, 2006. **Annals...** Disponível em: <http://www.maccalulay.ac.uk/pathconference/outputs/PATH_abstract_3.1.2.pdf>. Acesso em: 27/07/2016.

CORDES, J.; O'HARE, J.; STEUERLE, E. **Extending the charitable deduction to nonitemizers: policy issues and options**. 2000. Disponível em: <http://webarchive.urban.org/UploadedPDF/310338_cnp_7.pdf>. Acesso em: 12/07/2016.

CUNHA, P. F. Do constitucionalismo brasileiro: uma introdução histórica (1824-1988). **História Constitucional**, n. 8, 2007.

DAHL, R. A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation. **Political Science Quarterly**, New York, v. 109, n. 1, p. 23-34, 1994.

_____. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. **Public Money and Management**, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DUNLEAVY, P. et al. New public management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2005.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **H. R. REP.**, n. 83-1337. 4017, 4050. 1954. Disponível em: <<https://bulk.resource.org/gao.gov/83-591/00002F8C.pdf>>. Acesso em: 10/06/2016.

_____. **Staff of joint comm. on taxation, 97th cong., general explanation of the economic recovery and tax act of 1981, at 49**. 1981. Disponível em: <https://archive.org/stream/generalexplanati00jcs7181/generalexplanati00jcs7181_djvu.txt>. Acesso em: 05/05/2016.

FARICY, C.; ELLIS, C. Public attitudes toward social spending in the United States: the differences between direct spending and tax expenditures. **Political behavior**. New York: Springer, 2013.

FREELAND, W.; HODGE, S. **Tax equity and the growth of nonpayers**. Relatório. 2012. Disponível em: <<https://files.taxfoundation.org/legacy/docs/sr200.pdf>>. Acesso em: 05/02/2016.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GILMAN, H. R. **Engaging citizens: participatory budgeting and the inclusive governance movement within the United States**. 2016. Disponível em: <<http://ash.harvard.edu/files/ash/files/participatory-budgeting-paper.pdf?m=1455295224>>. Acesso em: 14/08/2016.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Fronteiras-estudos midiáticos**, v. 7, n. 3, p. 214-222, 2005. Disponível em: <<http://www.revistas.unisinos.br/index.php/fronteiras/article/view/6394>>. Acesso em: 12/07/2016.

GREEN, A. O.; HUNTON-CLARKE, L. A typology of stakeholder participation for company environmental decision-making. **Bus. Strat. Env.**, v. 12, p. 292-299, 2003.

HELD, D. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

HOMBURG, V. E-government and NPM: a perfect marriage?. In: JANSSEN, Marijn; SOL, Henk G.; WAGENAAR, René W. (Ed.). International conference on Electronic commerce (ICEC '04), 6. **Proceedings**. New York: ACM, 2004. p. 547-555.

IBGE. **Anuário estatístico do Brasil**. 1936. Disponível em: <http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/arquivos_download/populacao/1936/populacao1936aeb_22.pdf>. Acesso em: 10/06/2016.

_____. **Séries estatísticas**. 2016. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 10/06/2016.

INTERNAL REVENUE SERVICE (IRS). **Statistics of income – individual income tax returns**. 2014. Disponível em: <<https://www.irs.gov/uac/soi-tax-stats-historical-table-7>>. Acesso em: 10/06/2016.

_____. **Publication 526. Charitable Contributions**. 2015. Disponível em <<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p526.pdf>>. Acesso em: 23/11/2015.

_____. **Historical highlights of the IRS**. 2016. Disponível em: <<https://www.irs.gov/uac/historical-highlights-of-the-irs>>. Acesso em: 30/07/2016.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, 1998.

LINDSEY, V. W. The charitable contribution deduction: a historical review and a look to the future. **Nebraska Law Review**, n. 1056, 2003.

LINDSEY, L. **The growth experiment revisited: why lower, simpler taxes really are America's best hope for recovery**. Basic Books, 2013. 302p.

LODGE, M.; GILL, D. Toward a new era of administrative reform? The myth of post-NPM in New Zealand. **Governance**, v. 24, p. 141-166, 2011.

LOWNDES, C. L. B. The revenue act of 1964: a critical analysis. **Duke Law Journal**, p. 667-705, 1964.

LYNN JR., Laurence E. **New public management comes to America**. Mexico City, 2006. Disponível em: <http://harris.uchicago.edu/sites/default/files/working-papers/wp_08_04.pdf>. Acesso em: 06 out. 2015.

MAIDA, F. **O impacto da reforma tributária no federalismo brasileiro**. 2003. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/porta1/sites/default/files/anexos/20583-20584-1-PB.pdf>>. Acesso em: 10/07/2016.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

_____. The crisis of representation in the Andes. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 17, n. 3, p. 13-27, 2006.

MANTEGA, G. et al. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas bases efetivas ano calendário 2011 – Série 2009 a 2013**, Equipe Técnica, 2014.

MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web. **Philosophical Transactions of the Royal Society**, v. 371, n. 1987, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>>. Acesso em: 25/03/2016.

MARTINS, M. C. Renúncia de receita como gasto tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico – RFD FE**, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 5169, set. 2012/fev. 2013.

MERRIAM, S. **Qualitative research and case study applications in education**: revised and expanded from case study research in education. 1998. Disponível em: <<http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic766335.files/Types%20of%20Cases0001.pdf>>.

_____. **Qualitative research**: a guide to design and implementation. São Francisco: Jossey-Bass, 2009. 320p.

MINISTÉRIO DA CULTURA (MINC). **O incentivo fiscal e a Lei Rouanet**. 2016. Disponível em: <http://www.cultura.gov.br/noticias-destaques/-/asset_publisher/OiKX3xlR9iTn/content/o-incentivo-fiscal-e-a-lei-rouanet/10883?>. Acesso em: 01/07/2016.

MOOTE, M. A.; MCCLARAN, M. P.; CHICKERING, D. K. Theory in practice: applying participatory democracy theory to public land planning. **Environmental Management**, New York, v. 21, n. 6, p. 877-889, 1997.

MOUTINHO, B. M. Incentivos fiscais e a realização dos direitos sociais: estudo da redução da base de cálculo do imposto de renda pessoa física com gastos de saúde. **Revista Paradigma**, Ribeirão Preto, a. XX, n. 24, p. 340-361, jan./dez. 2015. Disponível em: <<http://www9.unaerp.br/revistas/index.php/paradigma/article/view/570/558>>. Acesso em: 15/07/2016.

NÓBREGA, Cristóvão Barcelos da. **História do imposto de renda no Brasil**: um enfoque da pessoa física (1922-2013). Brasília: Secretaria da Receita Federal, 2014.

O'CONNOR, A. **The democratization of financing**. Dissertação (Mestrado) – Master in Law, Faculty of Law, University of Toronto. 2014. Disponível em: <https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/68516/1/O'Connor_Aine_201411_LLM_thesis.pdf>. Acesso em: 02/11/2015.

OLIVEIRA, F. L. Triangulação metodológica e abordagem multimétodo na pesquisa sociológica: vantagens e desafios. **Revista Ciências Sociais Unisinos**, v. 51, n. 2, p. 133-143, 2015.

PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PLATTNER, Marc F. The end of the transitions era? **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 25, n. 3, p. 5-16, 2014.

RAAFLAUB, Karl A. Power in the hands of the people: Foundations of Athenian Democracy. In: MORRIS, Ian; RAAFLAUB, Kurt A.; CASTRIOTA, David (Ed.). **Democracy 2500?:** questions and challenges. Ann Arbor: Kendall/Hunt Publishing Company, 1998. p. 31-66.

RAGIN, C. C. **The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies.** Los Angeles: University of California Press, 2014.

REILLY, S. **Design, meaning and choice in direct democracy: the influences of petitioners and voters.** Farnham: Ashgate, 2010.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Grandes números do IRPF.** 2014. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/11-08-2014-grandes-numeros-dirpf/gn-irpf-ac-2013.pdf>>. Acesso em: 22/11/2015.

_____. **1997 a 2014 – o avanço tecnológico: segurança, rapidez e facilidade no preenchimento e na entrega da declaração.** 2015. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/sobre/institucional/memoria/imposto-de-renda/historia/1997-a-2014-o-avanco-tecnologico-seguranca-rapidez-e-facilidade-no-preenchimento-e-na-entrega-da-declaracao>>. Acesso em: 22/11/2015.

_____. **Imposto sobre a renda da pessoa física: perguntas e respostas.** 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/interface/cidadao/irpf/2016/perguntao/irpf2016perguntao.pdf>>. Acesso em: 11/07/2016.

ROBERTS, N. C. **The age of direct citizen participation.** Routledge, 2015. 480p.

ROBINSON, M. **From old public administration to the new public service.** UNDP Global Centre for Public Service, 2015.

ROUSSEAU, J. J. **Do contrato social.** Trad. Rolando Roque da Silva [s.d.].

SAMPAIO, R. C.; BRAGATTO, R.; NICOLÁS, M. A. Inovadora e democrática. Mas e aí? Uma análise da primeira fase da consulta online sobre o marco civil da internet. V ENCONTRO DA COMPOLÍTICA. **Anais...** Curitiba: Compolítica, 2013.

_____. A segunda fase da consulta do marco civil da internet: como foi construída, quem participou e quais os impactos? *Revista Eptic*, v. 17, n. 1, p. 236-55, 2015.

SCHNEIDER, S.; SCHIMITT, C. J. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>>. Acesso em: 24/03/2016.

SEN, A. Democracy as a universal value. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 10, n. 3, p. 3-17, 1999.

STEINMO, S. Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain. **World Politics**, v. 41, n. 4, p. 500-535, 1989.

STOUT, M. Climbing the ladder of citizen participation: establishing local policies for participatory practice. **Public Administration and Management**, v. 15, n. 1, p. 46-98, 2010.

STEWART, K. Write the rules and win: understanding citizen participation game dynamics. **Public Administration Review**, v. 67, p. 1067-1076, 2007.

TODER, E.; BANEMAN, D. **Distributional effects of individual income tax expenditures**: an update. Tax Policy Center, February 2, 2012. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.397.5658&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 17/07/2016.

TORRES, R. L. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TORMEY, S. The contemporary crisis of representative democracy. **Democratic Theory**, Canberra, v. 1, n. 2, p. 104-112, 2014.

TREASURY. **Tax expenditures**. Estados Unidos, 2013.

WILCOX, D. **The guide to effective participation**. 64p. 2003. Disponível em: <http://phobos.ramapo.edu/~vasishth/Readings/Wilcox-Guide_To_Effective_Participation.pdf>. Acesso em: 11/03/2016.

WILKINSON, C. W.; BAXLEY, J. M. Tax incentives as State action. **U. Pa. L. Rev.**, v. 122, n. 414, 1973. Disponível em: <Available at: http://scholarship.law.upenn.edu/penn_law_review/vol122/iss2/3>. Acesso em: 02/07/2016.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. 4. ed. Sage, 2008.

YOSHIKAWA, H. et al. Mixing qualitative and quantitative research in developmental science: uses and methodological choices. **Dev. Psychol.**, v. 44, n. 2, p. 344-354, 2008.

REFERÊNCIAS LEGAIS

BRASIL. Lei n. 4.625, de 31 de dezembro de 1922. Orça a Receita Geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1923. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1901-1929/L4625.htm>. Acesso em: 01/11/2015.

_____. Decreto-lei n. 4.789, de 5 de outubro de 1942. Autoriza a emissão de Obrigações de Guerra e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4789.htm>. Acesso em: 01/11/2015.

_____. PL n. 989, de 1956. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1213594&filename=Dossie+-PL+989/1956>. Acesso em: 01/04/2016.

_____. Lei n. 3.470, de 28 de novembro de 1958. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3470.htm>. Acesso em: 08/04/2016.

_____. Decreto n. 47.373, de 7 de dezembro de 1959. Aprova o Regulamento para a cobrança e a fiscalização do imposto de renda. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D47373.htm>. Acesso em: 08/04/2016.

_____. Lei n. 4.154, de 28 de novembro de 1962. Dispõe sobre a legislação de rendas e proventos de qualquer natureza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4154.htm>. Acesso em: 01/11/2015.

_____. Lei n. 4.506, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o imposto que recai sobre as rendas e os proventos de qualquer natureza. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4506.htm>. Acesso em: 01/11/2015.

_____. Lei n. 6.251, de 8 de outubro de 1975. Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6251.htm>. Acesso em: 01/11/2015.

_____. Decreto-lei n. 1.641, de 7 de dezembro de 1978. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1641.htm>. Acesso em: 07/07/2016.

_____. Lei n. 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei n. 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos), nos termos do artigo 152 da Constituição, alterado pela Emenda Constitucional n. 11, de 1978; dispõe sobre preceitos do Decreto-Lei n. 1.541, de 14 de abril de 1977; e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-6767-20-dezembro-1979-357280-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 01/11/2015.

_____. Decreto n. 85.450, de 4 de dezembro de 1980. Aprova o Regulamento para a cobrança e a fiscalização do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85450-4-dezembro-1980-434900-norma-pe.html>>. Acesso em: 05/07/2016.

_____. Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986. Dispõe sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7505.htm>. Acesso em: 01/11/2015.

_____. Lei n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988. Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7713.htm>. Acesso em: 01/11/2015.

_____. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990(a). Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências.

_____. Lei n. 8.134, de 27 de dezembro de 1990(b). Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.

_____. Lei n. 8.313, de 23 de dezembro de 1991(a). Restabelece princípios da Lei n. 7.505, de 2 de julho de 1986, institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências.

_____. Lei n. 8.383, de 30 de dezembro de 1991(b). Institui a Unidade Fiscal de Referência, altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências.

_____. Decreto n. 372, de 23 de dezembro de 1991(c). Estabelece o valor máximo do conjunto das deduções relativas a doações ou patrocínios em favor de projetos culturais.

_____. Decreto n. 745, de 5 de fevereiro de 1993(a). Estabelece o valor máximo do conjunto das deduções relativas a doações ou patrocínios em favor de projetos culturais para o ano-calendário de 1993.

_____. Lei n. 8.685, de 20 de julho de 1993(b). Cria mecanismos de fomento à atividade audiovisual e dá outras providências.

_____. Lei n. 8.672, de 6 de julho de 1993(c). Institui normas gerais sobre desportos e dá outras providências.

_____. Mensagem n. 410, 1993(d). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8672-1993.pdf>. Acesso em: 04/04/2016.

_____. Lei n. 9.250, de 26 de dezembro de 1995(a). Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências.

_____. Projeto de Lei n. 1.236 de 1995(b). Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências.

_____. Mensagem n. 1.533, 1995(c). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-9250-1995.pdf>. Acesso em: 04/04/2016.

_____. Lei n. 9.532, de 10 de dezembro de 1997. Altera a legislação tributária federal e dá outras providências.

_____. Lei n. 11.438, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre incentivos e benefícios para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.

_____. Lei n. 12.213, de 20 de janeiro de 2010. Institui o Fundo Nacional do Idoso e autoriza deduzir do imposto de renda devido pelas pessoas físicas e jurídicas as doações efetuadas aos Fundos Municipais, Estaduais e Nacional do Idoso; e altera a Lei n. 9.250, de 26 de dezembro de 1995.

_____. Lei n. 12.715, de 17 de setembro de 2012a.

_____. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012b. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis ns. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986; 7.998, de 11 de janeiro de 1990; 5.537, de 21 de novembro de 1968; 8.315, de 23 de dezembro de 1991; 8.706, de 14 de setembro de 1993; os Decretos-Leis ns. 4.048, de 22 de janeiro de 1942; o Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 15 nov. 2

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. §170 – Charitable, etc., contributions and gifts. **U. S. Code.** Disponível em: <<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/170>>. Acesso em: 07/07/2016.

TEMA 2

Aperfeiçoamento do Orçamento Público

3º LUGAR

Karlo Eric Galvão Dantas



**A hipertrofia do Poder Executivo no processo
orçamentário brasileiro**

Resumo



Esta monografia trata da preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário brasileiro, em detrimento dos demais Poderes da República. Esse predomínio extrapola as competências atribuídas pela Constituição Federal ao Executivo, afrontando o Princípio da Separação dos Poderes. O objetivo do trabalho é, nesse sentido, analisar os diversos instrumentos utilizados pelo governo federal para fazer valer sua agenda orçamentária. Trata-se de pesquisa exploratória com base na bibliografia acerca do tema, na legislação vigente e nas práticas adotadas pelo Executivo com vistas a certificar a tese da hipertrofia daquele Poder na gestão dos recursos públicos. Com efeito, apurou-se ao menos dez mecanismos que comprovam a preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário, usurpando parte da autonomia, da legitimidade e da competência dos demais Poderes. Diante disso, é possível afirmar que a Constituição de 1988, que representa uma ruptura com o regime autoritário, falhou no tocante ao resgate da participação democrática no processo orçamentário. Esses poderes desenfreados do Executivo, aliados à deficiência de fiscalização e de transparência, são, sem dúvida, responsáveis por efeitos maléficos na gestão dos recursos públicos.

Palavras-chave: Orçamento público. Preponderância do Poder Executivo. Separação dos Poderes.

Sumário



1 INTRODUÇÃO.....	351
2 A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES E A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL.....	351
3 AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PODERES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	356
4 A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO	358
4.1 Iniciativa para os projetos de leis orçamentárias.....	359
4.2 Escolha dos cargos-chave	360
4.3 Contingenciamento	365
4.4 Análise das despesas dos Poderes	369
4.5 Créditos adicionais.....	372
4.6 Definição dos limites orçamentários.....	380
4.7 Execução provisória do orçamento	387
4.8 Emendas parlamentares como instrumento de barganha	388
4.9 Recursos para atendimento das emendas parlamentares.....	390
4.10 Vetos	391
4.11 Orçamento das empresas estatais.....	394
5 CONCLUSÃO	399
REFERÊNCIAS	405

Lista de figuras

FIGURA 1. Rejeição de crédito suplementar solicitado pela Câmara dos Deputados	374
FIGURA 2. Parâmetro para o Ploa 2016 – Câmara dos Deputados (Siafi)	381
FIGURA 3. Parâmetro para o Ploa 2016 – Câmara dos Deputados (Siop).....	381
FIGURA 4. Limite inicial divulgado para a Câmara dos Deputados – Ploa 2016.....	382
FIGURA 5. Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária	386
FIGURA 6. Enquadramento das empresas estatais federais nos orçamentos.....	396

Lista de tabelas

TABELA 1. Presidentes da CMO.....	361
TABELA 2. Relatores do Projeto de Lei do PPA.....	362
TABELA 3. Relatores do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias	363
TABELA 4. Relatores-gerais do Projeto de Lei Orçamentária.....	363
TABELA 5. Despesas executadas – GND 1	370
TABELA 6. Despesas executadas – GND 3	371
TABELA 7. Despesas executadas – GND 4	371
TABELA 8. Créditos adicionais – GNDs 1, 3 e 4	372
TABELA 9. Créditos suplementares abertos via decreto no Poder Executivo – 2014.....	375
TABELA 10. Créditos extraordinários – GNDs 1, 3 e 4.....	376
TABELA 11. Reestimativa de receitas no CN	391

1 INTRODUÇÃO

O papel dos Poderes da República, no que tange ao processo orçamentário brasileiro, tem oscilado bastante relativamente às competências constitucionais. A Constituição Federal de 1988, aclamada como a “Constituição Cidadã”, buscou resgatar a participação do Legislativo no processo do qual estava afastado no período da ditadura militar. Não obstante, o Poder Executivo, valendo-se de diversos instrumentos, faz valer sua agenda, usurpando parte da competência e da autonomia dos demais Poderes da República. Esta monografia tem como principal objetivo analisar esses instrumentos que garantem a preponderância do Executivo no processo orçamentário brasileiro.

Na segunda seção são vistas as origens do princípio da separação dos Poderes e a maneira como esse princípio foi tratado nas diversas constituições federais brasileiras, no tocante ao orçamento público, destacando as leis que compõem o atual sistema orçamentário.

Na terceira seção é abordada a autonomia dos diversos Poderes, garantida pela Constituição Federal vigente, donde extraímos diversos dispositivos que se referem ao tema.

Na quarta seção são apresentados os instrumentos aos quais nos referimos, que garantem a hipertrofia do Executivo no processo orçamentário brasileiro. Em resumo, são eles: a iniciativa atribuída pela Constituição Federal ao Poder Executivo para os projetos de lei que tratam de matéria orçamentária; a escolha dos parlamentares responsáveis pela condução do processo, diante do chamado “presidencialismo de coalizão”; o contingenciamento das despesas; a concentração e a evolução das despesas orçamentárias no Executivo; a utilização conveniente dos créditos adicionais; a competência para definição dos limites orçamentários dos diversos órgãos; a execução provisória do orçamento, em caso de não aprovação da lei orçamentária anual até o início do exercício financeiro; a utilização estratégica das emendas parlamentares pelo governo; o poder de veto do presidente da República; e os vultosos recursos das empresas estatais, cujos gastos ocorrem à margem do Legislativo.

A conclusão, por fim, retoma os diversos aspectos abordados na monografia, mostra as consequências nefastas advindas da concentração de poderes no Executivo e apresenta algumas sugestões com vistas a otimizar o processo orçamentário.

2 A TRIPARTIÇÃO DOS PODERES E A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A teoria da tripartição dos Poderes, defendida por Montesquieu, baseia-se na atuação harmônica e independente dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), com o objetivo de evitar a concentração de poderes nas mãos de uma só pessoa, para que não haja abuso, como ocorria no Estado Absolutista, no qual o soberano não era submetido a controle algum.

O orçamento público pode ser entendido como um dos primeiros instrumentos desse controle. Sua origem, segundo alguns estudiosos, remonta à Magna Carta, outorgada pelo rei João Sem Terra, na Inglaterra. Tratava-se da tentativa de os barões feudais escaparem do ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária (GIACOMONI, 2012, p. 31). No entanto, segundo o autor, a aceitação dessa forma de controle pelo Parlamento nem sempre era tranquila, haja vista o poder absolutista dos monarcas que dominavam a Coroa Britânica. Havia constantes embates entre a Monarquia e o Parlamento, principalmente em razão do volume de recursos de que a Coroa dispunha por meio da tributação.

Em certa medida, esse embate entre os dois Poderes em matéria orçamentária persiste até os dias atuais em diversos países. No Brasil, a situação não é diferente, como é possível verificar pela evolução do tema nas Constituições brasileiras. Segundo Rocha (2008, p. 55), “a relação entre Executivo e Legislativo no orçamento público tem consistido num dos mais persistentes problemas da história institucional brasileira”.

De acordo com a lição de Giacomoni (2012, p. 40), é na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais. Assim dispunha seu art. 172:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

A elaboração da proposta orçamentária competia ao Poder Executivo, mas a aprovação da lei ficava a cargo do Parlamento. Desde então, algumas competências, em matéria orçamentária, têm oscilado entre os Poderes.

A Constituição de 1891, primeira constituição da República, diferentemente da Constituição anterior, atribuía ao Congresso Nacional a função exclusiva para a elaboração orçamentária, nos termos do art. 34, *verbis*:

Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional:

1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro.

Aquela Constituição também atribuiu ao Poder Legislativo a tomada de contas do Executivo e instituiu um Tribunal de Contas para auxiliar o Congresso em sua função fiscalizatória. Em que pese o dispositivo constitucional, defende Arizio de Viana (1950, apud GIACOMONI, 2012, p. 41) que a iniciativa da proposta orçamentária sempre partia do gabinete do ministro da Fazenda, que, “mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária”.

A Constituição outorgada de 1934 destacava a maior centralização das funções públicas no âmbito federal, em contraposição ao federalismo da Constituição de 1891, representado pela maior autonomia dos estados. O orçamento foi tratado com destaque na Constituição de 1934 e atribuía ao presidente da República a competência da elaboração da proposta orçamentária. Ao Poder Legislativo ficaram reservados a votação da peça orçamentária e o julgamento das contas do presidente. Vale ressaltar que não havia limitação ao poder de emendamento da proposta pelo Legislativo, o que caracterizou, nas palavras do professor Giacomoni (2012, p. 43), a “coparticipação dos dois Poderes” na elaboração da lei orçamentária.

Em 1937, diante da crise política que resultou no surgimento do Estado Novo, a nova Constituição decretada atribuiu a elaboração da proposta orçamentária a um departamento administrativo que seria criado na estrutura da Presidência da República, cuja votação ficaria a cargo da Câmara dos Deputados em conjunto com um Conselho Federal (espécie de Casa Legislativa, com nomeação de dez membros pelo presidente da República). Ocorre que essas duas Casas Legislativas nunca foram instaladas, de forma que o orçamento federal sempre foi elaborado e decretado pelo chefe do Poder Executivo. Rocha (2008, p. 59) argumenta que “sob o comando de Getúlio Vargas, o Poder Legislativo ou funcionou precariamente ou, simplesmente, foi impedido de funcionar”.

A Constituição Federal de 1946 veio com a redemocratização do país. Segundo Rocha (2008, p. 58), buscou-se, nessa Constituição, uma “solução populista” ao conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo na questão orçamentária. Ela dispunha que a competência para a elaboração do projeto de lei orçamentária era do Poder Executivo, e a discussão e a votação eram atribuições do Congresso Nacional, que possuía amplos poderes para emendar a proposta, não havendo normas disciplinadoras para as emendas dos parlamentares nem mecanismos para compatibilizar as despesas e as receitas votadas no Legislativo. Tamanha abertura no exercício das prerrogativas orçamentárias do Congresso Nacional poderia, no entanto, comprometer a integridade dos programas de governo e até mesmo acarretar uma indisciplina fiscal. De fato, essa propensão ao déficit confirmou-se, na medida em que a lei aprovada no Congresso apresentava, recorrentemente, despesas em montante superior às receitas orçadas (ROCHA, 2008, p. 60). Atribuiu-se, portanto, ao Congresso a piora nas condições econômicas do país, de forma que o Legislativo foi o primeiro alvo das reformas da nova Carta.

Por sua vez, a Constituição de 1967, outorgada no período autoritário, acabou por diminuir o papel do Poder Legislativo no que tange à elaboração da lei orçamentária, retirando sua competência para emendar a proposta em caso de criação ou aumento de despesas, conforme o § 1º do art. 67:

Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, outorgada pela Junta Militar, alterou a Constituição de 1967 em diversos aspectos, mas não alterou substancialmente a parte relativa à elaboração orçamentária. Vale destacar que a “solução autoritária” imposta pelos militares, excluindo o Parlamento do processo, também fracassou, uma vez que, “ao final de 1984, o cenário era de dispersão ainda maior da peça orçamentária, déficit público, crise econômica e inflação superior a 200% ao ano” (ABREU, 1990, apud ROCHA, 2008, p. 63). Para Rocha (2008, p. 63), “ficava evidente que a remoção do Congresso Nacional do circuito decisório não garantiria, portanto, a racionalidade do processo orçamentário”.

A Constituição Cidadã – Constituição Federal de 1988 – representou uma ruptura com relação ao regime autoritário. Rocha (2008, p. 58) defende que sua configuração buscava uma participação responsável relativamente ao papel do Legislativo e do Executivo na elaboração do orçamento. Com grande apelo popular, a matéria orçamentária recebeu grande destaque desde as primeiras discussões, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário.

Rocha (2008, p. 64) defende que três foram os princípios gerais que comandaram os debates constituintes acerca da matéria:

- a) a continuidade e conclusão do processo de reunificação orçamentária;
- b) o restabelecimento da capacidade de planejamento de médio prazo na Administração Pública, mediante a criação de novos instrumentos orçamentários; e
- c) a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo na formulação e implementação do orçamento público.

Dessa forma, dentre as alterações no tocante ao tema, a Constituição de 1988 resgatou a prerrogativa do Poder Legislativo de propor e aprovar emendas ao projeto de lei orçamentária (com algumas limitações, como veremos adiante) e instituiu mais duas importantes leis que compõem o sistema orçamentário: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujas propostas são de iniciativa do Executivo, mas submetidas à deliberação do Legislativo.

O Plano Plurianual (PPA) está previsto no art. 165 da Constituição Federal e objetiva delinear o planejamento estatal de médio prazo, sem descontinuidade em razão de mudança de governo (ele tem vigência de quatro anos, avançando até o primeiro ano do mandato do presidente da República seguinte). Consta do PPA o conjunto das políticas públicas do governo, materializado pelo chamado Programa. Tem, portanto, em teoria, o condão de orientar o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República.

O Plano Plurianual, em outras palavras, representa o modelo de planejamento estratégico governamental para quatro anos, com vistas a atingir as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, nos termos do § 1º do art. 165 da CF, *verbis*:

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

O Plano Plurianual 2012-2015 aprovado pela Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012, contempla quatro grupos de políticas: sociais; de infraestrutura; de desenvolvimento produtivo e ambiental; e políticas e temas especiais. Essas políticas estão materializadas em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, tem a principal função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dentre outras funções constantes do § 2º do art. 165 da CF, que assim dispõe:

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

Nesse sentido, a LDO para 2015 – Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015 – está estruturada nos seguintes capítulos: I - Das metas e prioridades da administração pública federal; II - Da estrutura e organização dos orçamentos; III - Das diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União; IV - Das disposições para as transferências; V - Das disposições relativas à dívida pública federal; VI - Das disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios aos servidores, empregados e seus dependentes; VII - Da política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; VIII - Das disposições sobre alterações na legislação e sua adequação orçamentária; IX - Das disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves; X - Das disposições sobre transparência; e XI - Das disposições finais.

Adicionalmente, as LDOs trazem consigo importantes anexos, que visam a dar transparência à sociedade acerca de relevantes informações, quais sejam: Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados; Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária; Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho; Metas Fiscais, constituído por Metas Fiscais Anuais e Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado; Riscos Fiscais; Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial; e, por fim, o anexo com as prioridades e metas da Administração Pública Federal.

Conforme veremos adiante, as regras constantes das LDOs têm sido cada vez mais restritivas para os Poderes Legislativo e Judiciário no que tange à elaboração e à execução de seus orçamentos.

3 AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PODERES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Segundo Abreu (2013, p. 59),

o fundamento da separação de Poderes é evitar a concentração nas mãos de uma só pessoa, o que gera situações de abuso de poder, o que era a característica do Estado absolutista, em que todo o poder concentrava-se nas mãos de uma pessoa só, o Rei.

Para Abreu, foi a separação dos Poderes que caracterizou a passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal, quando houve o reconhecimento dos direitos individuais.

Nesse sentido, representante do Estado Democrático, nossa Constituição Federal dispõe, em seu art. 2º, que os Poderes da União – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário – são independentes e harmônicos entre si. Vale dizer que a Carta Magna elevou o princípio da separação de Poderes ao *status* de cláusula pétrea, conforme disposto no art. 60, § 4º, III.

Esse princípio baseia-se no sistema de freios e contrapesos, instituto necessário para a democracia, que só terá efetividade se os Poderes possuírem, de fato, autonomia e independência, tanto no aspecto político quanto no administrativo, o que, por óbvio, só podem ser garantidos se houver autonomia financeira.¹

Gonçalves Júnior e Cortez (2004, p. 167) defendem que a “harmonia entre os Poderes contata-se pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito”. Ademais, os autores argumentam que “os trabalhos dos três Poderes só se desenvolverão a bom termo se eles se subordinarem ao princípio da harmonia, isto é, o princípio segundo o qual cada um exercerá as suas atribuições sem dominar e usurpar as funções dos outros”.

A Carta Magna vigente trata, em diversos dispositivos, da autonomia dos Poderes. Relativamente ao Poder Legislativo, a Constituição Federal dispõe, em seus arts. 51 e 52, acerca da competência privativa, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para “dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

No tocante ao Poder Judiciário, a questão da autonomia é ainda mais explícita na Constituição Federal, conforme disposto no art. 99: “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”.

¹ Compartilhamos o posicionamento de Kiyoshi Harada, para o qual a autonomia financeira dos Poderes, prevista na Constituição Federal, refere-se à autonomia orçamentária (HARADA, 2001).

O art. 96 explicita a competência privativa aos órgãos do Poder Judiciário para propor alterações no que tange à política de pessoal, nos seguintes termos:

Art. 96. Compete privativamente:

[...]

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

[...]

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver.

De forma análoga, a Constituição Federal, nos arts. 127, § 2º e 134, § 3º, atribui autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público e à Defensoria Pública da União, respectivamente.

No que se refere ao Poder Executivo, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal (CF), atribui competência privativa ao presidente da República a iniciativa de leis que tratem, dentre outros assuntos, de sua estrutura administrativa e financeira:

Art. 61 [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

Pelo exposto, verifica-se, sem resquício de dúvidas, que a Constituição Federal, em diversas passagens, garante a autonomia e a independência dos Poderes, seja de forma explícita, seja implicitamente.

Pode-se argumentar que, em determinadas situações, a autonomia dos Poderes é restringida pelo crivo do Poder Legislativo, uma vez que a iniciativa privativa de propor certas leis não garante sua aprovação da maneira inicialmente desejada – em se tratando

de projetos de lei, obrigatoriamente deverão ser submetidos ao Parlamento. Corrobora tal restrição, por exemplo, a necessidade de observância dos parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (aprovada previamente pelo Congresso Nacional) em caso de reajustes de remuneração.

De fato, em que pesem os preceitos constitucionais, é possível afirmar que a autonomia dos Poderes não é ilimitada, até mesmo em razão do sistema de freios e contrapesos. No entanto, como veremos adiante, apesar de os projetos de lei serem submetidos ao Poder Legislativo, a restrição à autonomia dos Poderes, especialmente no que tange a aspectos orçamentários e financeiros, decorre da hipertrofia do Poder Executivo.

4 A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO

Nesta seção, abordaremos os diversos mecanismos que garantem ao Poder Executivo amplo controle no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, em detrimento da autonomia dos outros Poderes.

Schneider (2005, p. 87), em estudo sobre a realidade brasileira, defende que “a maioria dos titulares do Poder Executivo monopoliza a capacidade institucional, política e técnica para desempenhar um papel poderoso no complexo processo de administração dos recursos públicos”.

Por sua vez, Abreu (2013, p. 277), juiz federal, relativamente ao Poder Judiciário, assim expõe: “Embora definido na Constituição como um dos Poderes da República, desde 1891, o Judiciário tem sido submisso ao Executivo, e a maior evidência da acomodação está no orçamento, tanto no plano federal quanto no estadual”.

Nessa linha, Abreu (2013, p. 173) defende que enquanto o Poder Executivo mantiver qualquer tipo de ingerência na elaboração ou na execução da política judicial, mesmo que na forma de “resistência sutil ou ostensiva à plena autonomia financeira e administrativa” não se pode qualificar o Estado como verdadeiramente de Direito. Ele ainda argumenta que a lei orçamentária anual é de iniciativa do Poder Executivo, “que transformou a elaboração conjunta em subsidiária”, na medida em que aquele Poder manipula a peça orçamentária.

Macedo (2014, p. 42) defende que é o Congresso Nacional, diante da prática no uso dos mecanismos constitucionais, “o órgão mais apto a deliberar acerca dos temas de interesse da sociedade civil”, mesmo com seus inúmeros defeitos. Nesse sentido, ele argumenta que as galerias do Congresso Nacional são bem mais transparentes para se discutir a deliberação e a execução do orçamento do que o escritório do presidente da República.

Para Rocha (2008, p. 69) há “uma série de instrumentos e estratégias de que lançou mão o Poder Executivo para subtrair ao Congresso as novas prerrogativas orçamentárias”. E acrescenta que “os recursos institucionais que compõem o poder de propor e o poder

de executar garantiram ao governo um controle estrito da agenda orçamentária”, sendo possível concluir que o Executivo age visando a dois objetivos: manter inalterada a proposta orçamentária que remete ao Congresso e obter o máximo de flexibilidade na execução da lei votada.

A seguir, apresentamos os indícios que corroboram essa tese.

4.1 Iniciativa para os projetos de leis orçamentárias

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo, em seu art. 165, a iniciativa para os projetos que tratam das leis orçamentárias, *verbis*:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Perezino (2008, p. 21) defende que “o preceito constitucional é cristalino: o Executivo inicia, propõe os limites de gastos e delimita a discussão, e o Legislativo autoriza ou não a despesa pública”.

O simples fato de o Executivo possuir iniciativa privativa para os referidos projetos de lei já é um grande fator de preponderância desse Poder, principalmente em razão das limitações que o Congresso tem para emendar tais projetos. Ademais, segundo estudo realizado por Figueiredo e Limongi (1999, p. 51), o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas após o advento da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, em que pese o retorno da prerrogativa, pela Constituição Cidadã, de o Poder Legislativo emendar os projetos de lei relativos à matéria orçamentária, permitindo amplas possibilidades constitucionais de o Parlamento participar do processo de alocação dos recursos públicos, as normas regimentais, bem como o parecer preliminar elaborado pelo relator-geral do projeto de lei orçamentária anual (Ploa), engessam significativamente a possibilidade de o Poder Legislativo alterá-lo.

Nesse sentido, Perezino (2008, p. 29) argumenta que a transferência de poderes legislativos ao Executivo, observada na ditadura militar, além de todo o controle dos trabalhos legislativos, perpetuou-se no sistema constitucional vigente, por meio do denominado “presidencialismo de coalizão”.

Para Codato e Costa (2006), o termo “presidencialismo de coalizão” foi formulado pelo cientista político Sérgio Abranches em 1988, para definir o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro. Trata-se, em linhas gerais, de acordos entre o partido do presidente da República e os outros diversos partidos, para que os últimos

votem favoravelmente nos projetos do governo em troca de benesses, tais como cargos importantes nos órgãos públicos, distribuição de pastas ministeriais, postos de comando nas empresas estatais, ou até mesmo mediante o pagamento de “propinas” ou “mesadas”, haja vista a história política recente em nosso país.

De fato, o Brasil é, na visão do pesquisador Nic Cheeseman (PRESIDENCIALISMO..., 2013), da Universidade de Oxford, um dos países que mais dependem das coalizões. Segundo Abranches (1988, p. 22), os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, exigem, mesmo no eixo partidário-parlamentar, “que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais”.

Abranches (1988, p. 26), no entanto, aponta o efeito perverso que tal coalizão pode acarretar:

[...] tanto o alto fracionamento governamental, quanto uma grande coalizão concentrada, representam uma faca de dois gumes. O primeiro confere maiores graus de liberdade para manobras internas, por parte do presidente, que pode retirar força exatamente da manipulação das posições e dos interesses dos vários parceiros da aliança. Porém, ao mesmo tempo, na medida em que seu partido não detenha maioria parlamentar, ou mesmo governamental, o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais.

Diante dessa coalizão, portanto, o partido do presidente consegue maioria no Parlamento para aprovar seus projetos e implementar suas políticas. Em última instância, é o Poder Executivo que determina o que, como, e quando será votado determinado projeto.

Na verdade, o Poder Executivo consegue, com raras exceções, aprovar o projeto de lei orçamentária da forma como foi enviado ao Congresso Nacional. Perezino (2008, p. 83) pontua que as alterações do Ploa no Congresso são marginais, de forma que “não há intervenção substancial na distribuição de recursos entre as diversas políticas públicas sugeridas pelo Poder Executivo”. Para ele, “o que resta bastante evidenciado é que a proposta original é preservada, já que a contribuição do Congresso Nacional não chega a 1% em nenhuma área”.

4.2 Escolha dos cargos-chave

Diante do presidencialismo de coalizão, é razoável imaginar que o governo eleja parlamentares da base aliada para cargos-chave na elaboração do orçamento, de forma que facilite a aprovação de seu programa de trabalho sem muitas alterações.

Um levantamento dos principais cargos na página eletrônica na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por deputados e senadores, instituída pelo art. 166, § 1º, da Constituição Federal de 1988, confirma essa tese.

Destaque-se a relevância da CMO no Congresso Nacional, considerada, junto às Comissões de Constituição e Justiça das duas Casas do Parlamento, as mais importantes do Poder Legislativo. Vale dizer, no tocante à matéria orçamentária, praticamente todas as decisões são lá tomadas, de forma que o Plenário do Congresso Nacional, na grande maioria das vezes, apenas chancela suas deliberações – Pereira e Mueller (2002, p. 270) confirmam que o Congresso não modifica substancialmente o relatório ratificado pela Comissão.

A importância da CMO consiste, principalmente, na competência que possui para deliberar sobre as leis orçamentárias, sobre as prestações de contas do presidente da República e dos demais chefes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, bem como sobre a fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos do art. 2º da Resolução n.1, de 2006, do Congresso Nacional, *verbis*:

Art. 2º A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre:

I - projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do art. 56, *caput* e § 2º, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000;

II - planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição;

III - documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e art. 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar n. 101, de 2000, especialmente sobre:

[...]

Diante de tamanha relevância, os principais cargos na Comissão são de fundamental interesse do governo (especialmente o presidente e os relatores), uma vez que são dotados de forte influência na formatação final das leis orçamentárias.

A Tabela 1 mostra os presidentes da referida comissão de 2004 a 2015.

TABELA 1

Presidentes da CMO

Ano	Parlamentar	Partido
2004	Deputado Paulo Bernardo	PT/PR
2005	Senador Gilberto Mestrinho	PMDB/AM
2006	Deputado Gilmar Machado	PT/MG
2007	Senador José Maranhão	PMDB/PB
2008	Deputado Mendes Ribeiro Filho	PMDB/RS
2009	Senador Almeida Lima	PMDB/SE

Continua ►

Continuação ▶

Ano	Parlamentar	Partido
2010	Deputado Waldemir Moka	PMDB/MS
2011	Senador Vital do Rêgo	PMDB/PB
2012	Deputado Paulo Pimenta	PT/RS
2013	Senador Lobão Filho	PMDB/MA
2014	Deputado Devanir Ribeiro	PT/SP
2015	Senadora Rose de Freitas	PMDB/ES

Fonte: página eletrônica da CMO; elaboração do autor

Note-se que, no período analisado, apenas parlamentares de dois partidos ocuparam a Presidência da CMO – o partido do presidente da República e seu principal aliado. A figura do presidente da Comissão é decisiva para o governo, tendo em vista as competências previstas no art. 15 da Resolução n.1, de 2006, do Congresso Nacional, dentre as quais se destacam: convocar e presidir as reuniões; designar os relatores; desempatar as votações, quando ostensivas; e declarar a inadmissibilidade das emendas.

No tocante à relatoria dos projetos das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a tendência é a mesma, conforme se depreende das Tabelas 2, 3 e 4. A Tabela 2 mostra que todos os relatores dos projetos de leis do PPA, no período analisado, foram do partido governista.

TABELA 2

Relatores do Projeto de Lei do PPA

PPA	Parlamentar	Partido
2004-2007	Senador Sibá Machado	PT/AC
2008-2011	Deputado Vignatti	PT/AC
2012-2015	Senador Walter Pinheiro	PT/BA

Fonte: página eletrônica da CMO; elaboração do autor

Relativamente às relatorias do PLDO, há um maior espectro nos partidos dos relatores, mas todos compunham a base do governo no período analisado, conforme Tabela 3. A LDO, assim como outros instrumentos, a exemplo do parecer preliminar do Ploa, possui importante papel na manutenção da agenda do Poder Executivo, especialmente no tocante ao contingenciamento e às regras para execução provisória do orçamento.

TABELA 3

Relatores do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

Ano	Parlamentar	Partido
2004	Deputado Paulo Bernardo	PT/PR
2005	Senador Garibaldi Alves Filho	PMDB/RN
2006	Deputado Gilmar Machado	PT/MG
2007	Senador Romero Jucá	PMDB/RR
2008	Deputado João Leão	PP/BA
2009	Senadora Serys Slhessarenko	PT/MT
2010	Deputado Wellington Roberto	PR/PB
2011	Senador Tião Viana	PT/AC
2012	Deputado Márcio Reinaldo Moreira	PP/MG
2013	Senador Antônio Carlos Valadares	PSB/SE
2014	Deputado Danilo Forte	PMDB/CE
2015	Senador Vital do Rêgo	PMDB/PB

Fonte: página eletrônica da CMO; elaboração do autor

Com relação aos projetos de lei orçamentária, a preponderância do partido governista é ainda maior. De forma análoga à Presidência da CMO, apenas os dois mesmos partidos titularizaram a relatoria-geral do projeto de lei orçamentária. Dos 12 projetos de lei avaliados, parlamentares do partido do presidente da República foram os relatores-gerais em oito ocasiões e o principal partido aliado em quatro, de acordo com a Tabela 4.

TABELA 4

Relatores-gerais do Projeto de Lei Orçamentária

Ano	Parlamentar	Partido
2004	Deputado Jorge Bittar	PT/RJ
2005	Senador Romero Jucá	PMDB/RR
2006	Deputado Carlito Merss	PT/SC
2007	Senador Valdir Raupp	PMDB/RO
2008	Deputado José Pimentel	PT/CE

Continua ▶

Continuação ▶

Ano	Parlamentar	Partido
2009	Senador Delcídio Amaral	PT/MS
2010	Deputado Magela	PT/DF
2011	Senadora Serys Slhessarenko	PT/MT
2012	Deputado Arlindo Chinaglia	PT/SP
2013	Senador Romero Jucá	PMDB/RR
2014	Deputado Miguel Corrêa	PT/MG
2015	Senador Romero Jucá	PMDB/RR

Fonte: página eletrônica da CMO; elaboração do autor

É possível afirmar, sem dúvida, que o relator-geral do projeto de lei orçamentária é dos parlamentares mais influentes do Congresso, tendo em vista seu poder para determinar a alocação dos recursos públicos em ações de seu interesse e distribuir os recursos para os relatores setoriais, de forma que o parlamentar designado para essa função é escolhido a dedo pelo governo. Em levantamento realizado por Perezino (2008, p. 99), pelo menos 45% dos recursos disponíveis para o relator-geral durante a tramitação do Ploa, entre 2004 e 2007, foram concedidos a ações de interesse do Poder Executivo.

Adicionalmente, Perezino (2008, p. 77) argumenta que os recursos disponíveis para o relator-geral têm representado, sistematicamente, mais da metade das emendas no Congresso Nacional. Em outras palavras, o relator-geral apropria-se, via *emendas de relator*, da maioria dos recursos oriundos da reestimativa de receitas, da parcela da Reserva de Contingência e dos cortes de dotações, sendo que ao menos 45% desses recursos são alocados de acordo com o interesse do governo.

Dentre as competências do relator-geral do Ploa estão a elaboração do parecer preliminar (que estabelece os parâmetros e os critérios a serem obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório), a apreciação da Reserva de Contingência e do texto do projeto, a proposição de acréscimos e cancelamentos aos valores aprovados para as emendas coletivas de apropriação nos pareceres setoriais e a apresentação de emendas de relator, as quais, obviamente, são automaticamente inseridas em seu relatório. Isso explica a importância da escolha do relator-geral para o governo.

Diante disso, o relator-geral é escolhido por ser dotado de habilidade política na condução do processo orçamentário, com vistas à manutenção do projeto encaminhado pelo Poder Executivo, principalmente em função das regras restritivas estabelecidas por ele no parecer preliminar para modificação do Ploa.

Perezino (2008, p. 46) corrobora esse entendimento quando afirma que “os relatores são sempre escolhidos entre representantes da coalizão partidária”. Segundo ele, até mesmo

as relatorias setoriais mais importantes (na CMO, o projeto de lei orçamentária é dividido em dez áreas temáticas, cuja votação dos relatórios setoriais precede o relatório final), “a exemplo das áreas de saúde, transportes e infraestrutura urbana, que são quase sempre ocupadas por representantes da coalizão partidária”. Os efeitos da coalizão são ainda mais marcantes, conforme argumenta Perezino (2008, p. 46):

[...] na hipótese de indisciplina do relator em relação às orientações determinadas pela coalizão partidária, a consequência da insubordinação é a substituição. Isso aconteceu na relatoria do PPA 2004-2007, quando o relatório do Senador Roberto Saturnino foi substituído pelo relatório do Senador Sibá Machado, ambos do PT.

Ou seja, os parlamentares fiéis são recompensados; em contrapartida, em caso de insubordinação, há punição do parlamentar. Nesse sentido, Perezino (2008, p. 68), em estudo detalhado, conclui que os relatores e os presidentes da CMO são premiados, seja pela reeleição como parlamentar, seja pela obtenção de cargos importantes na hierarquia do Executivo (ministros de Estado, presidente de autarquias, etc.) ou do próprio Legislativo (líderes do governo, líderes partidários, ministros do TCU, dentre outros). Perezino conclui que a ocupação dos cargos de presidente da CMO e de relator-geral do Ploa trazem, individualmente, resultados políticos bastante favoráveis.

4.3 Contingenciamento

O mecanismo do contingenciamento está previsto na Lei Complementar n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com a finalidade de permitir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o exercício financeiro. Assim dispõe o art. 9º:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, *segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.* (grifo nosso)

Dessa forma, as leis de diretrizes orçamentárias têm disciplinado algumas regras acerca desse instituto. É importante ressaltar que as LDOs têm sempre remetido ao Poder Executivo a competência para apurar o valor a ser contingenciado, tanto por ele quanto pelos outros Poderes. A LDO para 2015 (Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015), em seu art. 52, repetindo a redação das LDOs anteriores, assim dispõe:

Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, *o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º.* (grifo nosso)

As LDOs também contemplam um anexo específico do qual constam uma relação de despesas que não são objeto de contingenciamento. A título exemplificativo, o Anexo III da LDO para 2015, atendendo a exigência do § 2º do art. 9º da LRF (que veda o contingenciamento de despesas obrigatórias e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, bem como demais despesas ressalvadas pela LDO), apresenta, na Seção I, um rol de 65 despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, dentre as quais destacamos: benefícios do Regime Geral da Previdência Social; pessoal e encargos sociais; sentenças judiciais; serviço da dívida; transferências constitucionais e legais por repartição de receita; financiamentos no âmbito dos fundos constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste – FNO, FNE e FCO; e assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão carente.

O contingenciamento, tecnicamente denominado “limitação de empenho e movimentação financeira” é uma das principais formas de o Poder Executivo controlar a execução do orçamento. Esse mecanismo recai, por exigência da LRF, sobre as despesas discricionárias, as quais comportam a quase totalidade das emendas parlamentares. Trata-se, portanto, de um efetivo instrumento de controle do Executivo em detrimento das alterações realizadas na lei orçamentária anual pelo Parlamento. Na tentativa de coibir os constantes contingenciamentos das emendas parlamentares, a partir de 2014, o Congresso Nacional inseriu nas LDOs a obrigatoriedade da execução das emendas individuais, exceto em casos de impedimentos de ordem técnica (essa obrigatoriedade foi posteriormente inserida no texto constitucional por meio da EC n. 86, de 17 de março de 2015). Não obstante, as emendas não ficaram livres do contingenciamento, uma vez que, nos termos do § 5º do art. 52 da LDO para 2014, as emendas individuais ainda poderiam sofrer limitações. Veja-se:

Art. 52. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

§ 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, *sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*

§ 2º As programações orçamentárias previstas no *caput* deste artigo *não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica*; nestes casos, no empenho das despesas, que integre a programação prevista no *caput* deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

[...]

§ 5º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, *o montante previsto no caput deste artigo poderá ser reduzido* em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (grifamos)

A LDO para 2015 traz dispositivos semelhantes, e foi ainda mais explícita no tocante à possibilidade de contingenciamento das emendas individuais:

Art. 62. [...]

Parágrafo único. O contingenciamento de programações decorrentes de emendas individuais:

I - não constitui impedimento de ordem técnica, mas suspende a execução no valor contingenciado;

II - não afasta a verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica, para cumprimento do prazo a que se refere o inciso I do art. 59.

O contingenciamento acarreta o atraso na execução de determinada rubrica orçamentária ou acaba, até mesmo, por inviabilizar sua execução (quando, por exemplo, a ampliação dos limites de empenho não se dá em tempo hábil para os procedimentos referentes à sua emissão).

Gontijo (2010, p. 61) revela que o “processo utilizado pelo Poder Executivo para promover o contingenciamento apresenta falhas e os respectivos decretos presidenciais excedem os termos dispostos na LRF”. E defende, portanto, que o processo carece de “maior transparência, melhor comunicação e entendimento”.

Gontijo (2010, p. 65) argumenta que, nos termos do art. 9º da LRF, o contingenciamento só poderia ser decretado em caso de frustração de receitas *realizadas* (e não com base em frustração estimada), uma vez que assim a lei, explicitamente, determina (e o Poder Público só pode fazer o que a lei autoriza). A despeito disso, ele mostra ainda que o Executivo tem utilizado esse instrumento em situações diversas, tais como: aumentos imprevistos nas despesas obrigatórias; créditos extraordinários sem fontes financiadoras; créditos adicionais abertos para cobrir despesas primárias com fontes financeiras, impactando, portanto, o resultado primário; pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores sem a correspondente receita de exercícios anteriores; e aumento do superávit primário após a aprovação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional.

Além disso, Gontijo demonstra que o Executivo já lançou mão do contingenciamento com base em frustração *projetada* de receitas e já, até mesmo, contingenciou despesas obrigatórias, em flagrante arrepio da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda expressamente tal prática, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF:

Art. 9º

[...]

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifamos)

De fato, no Decreto n. 7.445, de 1º de março de 2011, que trata do contingenciamento naquele exercício, consta o Anexo VI que se refere a *despesas obrigatórias sujeitas a*

contingenciamento. Com relação ao referido decreto, Gontijo (2010, p. 67) defende que “convenientemente a Presidente da República não citou o art. 9º da LRF como base para o contingenciamento decretado”.

Não se discute a necessidade de se efetuar o contingenciamento, pois a obtenção da meta de resultado primário é importante fator para as contas públicas e para a credibilidade do país junto ao mercado. Discute-se, sim, a forma com que o Poder Executivo impõe tal medida, com falta de transparência na metodologia de cálculo e com afronta às modificações feitas pelo Congresso Nacional. Conforme Gontijo (2010, p. 68-69), “tornou-se prática ignorar o texto do art. 9º da LRF”, uma vez que “o governo faz contingenciamento mesmo quando não tem informação certa de que realmente houve arrecadação insuficiente”. Ademais, o autor explica:

[...] o que mais incomoda aos parlamentares é que, apesar de as despesas discricionárias se constituírem em uma pequena parte do orçamento, o governo sempre elege como prioridade de contingenciamento aquelas que não constavam da proposta orçamentária encaminhada ao Congresso, ou seja, aquilo que foi acrescentado pelo Congresso Nacional por meio de emendas. E, ao fazer isso, transforma um instrumento técnico em instrumento de negociação política.

Outro problema decorrente do contingenciamento é que, por sua ocasião, as ações de governo que são contingenciadas não são publicadas ou tornadas disponíveis, tendo em vista que é a autoridade ministerial que as define, *a posteriori*, a partir do valor que lhe cabe. Dessa forma, há uma falta de transparência, uma deturpação do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, que é privado, segundo Gontijo (2010, p. 69), de exercer o mandamento constitucional contido no art. 70 da Carta Magna (que trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que deve ser exercida pelo Congresso Nacional), “prerrogativa essa que exige o acompanhamento fidedigno da execução da programação orçamentária e financeira dos órgãos setoriais do Poder Executivo”.

O contingenciamento é, portanto, um dos principais instrumentos nas mãos do Poder Executivo na prática de seu poder discricionário na execução do orçamento federal. Além disso, segundo Nota Técnica realizada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (apud Gontijo, 2010), trata-se de uma total distorção da matriz orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, acarretando ampla redefinição das prioridades, permitindo ao Poder Executivo grande margem de manobra, em afronta ao legítimo processo legislativo. Para Gontijo (2010, p. 70), “o pior é que, depois de contingenciado, apenas algumas autoridades privilegiadas do Executivo têm conhecimento do que realmente restou da lei aprovada”.

Para Perezino (2008, p. 78), o contingenciamento é “um instrumento *poderoso e silencioso* de manutenção da preponderância executiva no processo legislativo orçamentário”.

No entanto, ele argumenta que o contingenciamento explícito é até desnecessário, pois o Executivo tem a “faculdade de impor sua agenda pela simples inexecução de despesas, devido à prática de se considerar autorizativa a lei orçamentária anual”.

Dallaverde (2013, p. 140) evidencia a importância do método de previsão de receitas como mecanismo de flexibilização orçamentária nas mãos do Poder Executivo. Ela defende que, se a receita prevista for bastante superior à arrecadada, o governo “terá ampla margem para o contingenciamento das despesas cuja implementação não seja de seu interesse”. Contudo, caso a arrecadação supere a previsão inicial, o governo pode usar o excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais conforme sua conveniência.

Vale ressaltar ainda que, conforme mostraremos na próxima seção, o montante das despesas, especialmente as discricionárias, dos Poderes Legislativo e Judiciário é irrisório se comparado às despesas do Poder Executivo. Dessa forma, os efeitos do contingenciamento são bem mais perversos para os dois primeiros – o Executivo pode distribuir o contingenciamento entre os diversos ministérios, enquanto os órgãos dos demais Poderes ficam bastante engessados.

4.4 Análise das despesas dos Poderes

Nesta seção, faz-se uma análise acerca da evolução da execução orçamentária dos três Poderes no período de 2006 a 2014, principalmente no que se refere aos aspectos quantitativos. A escolha do período analisado deu-se unicamente em razão da coleta dos dados, uma vez que apenas as informações referentes a esses exercícios financeiros estão disponíveis no Siafi Gerencial, base de dados eleita para o levantamento dos valores que subsidiaram este trabalho. Primeiramente, apresentamos as despesas executadas para os três Poderes de 2006 a 2014. Essas despesas correspondem às despesas liquidadas ao longo do exercício, bem como as despesas empenhadas, mas não efetivamente liquidadas, porém inscritas em restos a pagar (que são consideradas liquidadas no encerramento do exercício, por força do inciso II do art. 35 da Lei n. 4.320/1964).

Vale ressaltar que, para os fins deste trabalho, a análise limita-se aos GNDs 1, 3 e 4 – Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos, respectivamente. Tal escolha deu-se em razão de os GNDs 2, 5 e 6 (Juros e Encargos da Dívida, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida) estarem, por sua natureza, quase em sua totalidade concentrados no Poder Executivo.

A Tabela 5 detalha as despesas executadas no tocante ao GND 1 (Pessoal e Encargos Sociais).

TABELA 5

Despesas executadas – GND 1

(R\$ milhões)

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	% Executivo	% Judiciário	% Legislativo
2006	93.090,31	17.400,16	5.468,36	115.958,83	80,28	15,01	4,72
2007	103.309,79	18.923,85	5.621,10	127.854,73	80,80	14,80	4,40
2008	118.291,92	21.382,07	5.974,81	145.648,79	81,22	14,68	4,10
2009	137.168,35	25.312,51	5.950,69	168.431,54	81,44	15,03	3,53
2010	156.099,83	22.138,89	6.588,22	184.826,94	84,46	11,98	3,56
2011	169.378,82	22.434,90	7.335,98	199.149,71	85,05	11,27	3,68
2102	175.063,91	23.673,49	7.471,10	206.208,50	84,90	11,48	3,62
2013	190.915,74	25.181,82	7.919,68	224.017,24	85,22	11,24	3,54
2014	206.496,29	26.795,02	8.217,99	241.509,30	85,50	11,09	3,40

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor

Note-se que, no período considerado, o Poder Executivo executou mais de 80% da despesa com pessoal da União. É interessante notar que essa despesa cresceu, no período analisado, mais de cinco pontos percentuais, passando de 80,28% para 85,5%. Em contrapartida, a despesa com pessoal dos Poderes Judiciário e Legislativo reduziu, relativamente à despesa total, de 15,01% para 11,09% e de 4,72% para 3,40%, respectivamente. Essa redução percentual representa 26% no Judiciário e 28% no Legislativo.

No tocante ao GND 3 – Outras Despesas Correntes – que se refere, em linhas gerais, às despesas de custeio dos órgãos, a participação do Poder Executivo é ainda maior e, de forma análoga, também cresceu no período considerado, atingindo, ao final de 2014, 99,15% da despesa total da União nesse grupo de despesa. A participação percentual do Poder Judiciário, em 2014, foi de 0,69%, e a do Legislativo, de apenas 0,16%, conforme mostra a Tabela 6.

Com relação às despesas com investimentos (GND 4), a situação é similar à dos outros dois grupos analisados anteriormente, com tendência de crescimento na despesa no Executivo em detrimento dos outros Poderes. Em 2014, a participação nas despesas executadas no GND 4 do Poder Executivo foi de 97,52%, contra 2,12% do Judiciário e apenas 0,36% do Legislativo, de acordo com os dados da Tabela 7.

TABELA 6

Despesas executadas – GND 3

(R\$ milhões)

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	% Executivo	% Judiciário	% Legislativo
2006	365.094,94	7.725,29	946,84	373.767,06	97,68	2,07	0,25
2007	411.276,60	8.680,59	1.019,06	420.976,25	97,70	2,06	0,24
2008	473.491,33	4.315,61	1.091,81	478.898,75	98,87	0,90	0,23
2009	522.787,84	4.592,24	1.043,15	528.423,23	98,93	0,87	0,20
2010	592.835,54	3.933,08	1.148,53	597.917,15	99,15	0,66	0,19
2011	678.316,91	4.200,19	1.171,26	683.688,35	99,21	0,61	0,17
2102	752.547,90	5.161,70	1.296,70	759.006,30	99,15	0,68	0,17
2013	850.044,74	5.399,96	1.464,41	856.909,12	99,20	0,63	0,17
2014	952.237,78	6.659,52	1.493,60	960.390,91	99,15	0,69	0,16

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor

TABELA 7

Despesas executadas – GND 4

(R\$ milhões)

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	% Executivo	% Judiciário	% Legislativo
2006	19.104,23	560,18	76,30	19.740,70	96,78	2,84	0,39
2007	33.333,01	737,95	118,60	34.189,56	97,49	2,16	0,35
2008	35.448,19	780,09	124,61	36.352,89	97,51	2,15	0,34
2009	45.202,30	926,77	87,40	46.216,46	97,81	2,01	0,19
2010	52.430,49	1.155,48	137,58	53.723,54	97,59	2,15	0,26
2011	47.696,97	913,21	163,71	48.773,89	97,79	1,87	0,34
2102	66.067,34	951,44	91,37	67.110,15	98,45	1,42	0,14
2013	65.691,48	1.012,77	194,75	66.899,00	98,20	1,51	0,29
2014	54.877,77	1.192,78	202,27	56.272,82	97,52	2,12	0,36

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor

Essa análise superficial denota o predomínio do Poder Executivo em detrimento dos demais Poderes, considerando a evolução das despesas executadas no período. A identificação das causas que justificam o aumento da participação relativa do Executivo no orçamento federal foge do escopo deste trabalho, mas é possível afirmar que uma das causas consiste no aumento considerável do número de ministérios ocorrido nos últimos anos no âmbito do Poder Executivo, o que certamente demanda mais pessoal e acarreta mais gastos de custeio e investimentos. Em contrapartida, as notícias relacionadas à deficiência do número de magistrados e de servidores do Poder Judiciário são fartas, acarretando um crescente estoque de processos judiciais aguardando julgamento.

4.5 Créditos adicionais

Segundo o art. 40 da Lei n. 4.320, de 1964, os créditos adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e classificam-se em: suplementares, quando envolvem créditos destinados a reforçar dotação orçamentária já existente; especiais, os destinados a despesas para as quais não há dotação orçamentária específica; e extraordinários, aqueles destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

A partir de levantamento de dados extraídos do Siafi Gerencial para o período de 2006 a 2014, apresentamos a Tabela 8 com os valores líquidos dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) abertos nos três Poderes para os GNDs 1, 3 e 4.

TABELA 8

Créditos adicionais – GNDs 1, 3 e 4

(R\$ milhões)

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	% Executivo	% Judiciário	% Legislativo
2006	26.030,63	720,70	618,58	27.369,90	95,11	2,63	2,26
2007	30.659,93	-43,43	50,80	30.667,29	99,98	-0,14	0,17
2008	36.470,60	368,16	270,12	37.108,88	98,28	0,99	0,73
2009	30.400,57	564,59	-38,11	30.927,06	98,30	1,83	-0,12
2010	33.976,57	286,83	79,70	34.343,09	98,93	0,84	0,23
2011	31.746,98	577,47	2,00	32.326,45	98,21	1,79	0,01
2012	51.183,41	1.080,60	400,81	52.664,82	97,19	2,05	0,76
2013	33.659,26	1.512,10	204,02	35.375,38	95,15	4,27	0,58
2014	42.578,71	709,59	39,38	43.327,69	98,27	1,64	0,09

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor

A Tabela 8 mostra que, em média, no período analisado, aproximadamente 98% dos créditos adicionais foram abertos em favor do Poder Executivo. Em 2007, quase a totalidade dos créditos, que representam R\$ 30,6 bilhões, foi destinada ao Poder Executivo. Nesse mesmo ano, as dotações orçamentárias do Poder Judiciário foram reduzidas em relação ao valor inicialmente sancionado, haja vista o valor negativo apontado na Tabela 8. Situação idêntica ocorreu no Poder Legislativo em 2009. Nesses casos, é possível afirmar que parte da dotação desses Poderes financiou os demais (*vide*, por exemplo, a Lei n. 12.184, de 29/12/2009, na qual a Câmara dos Deputados sacrificou R\$ 37,9 milhões de seu orçamento em favor de alguns ministérios do Executivo, sem nenhuma contrapartida).

É praxe, quando da solicitação de abertura de crédito adicional, que os órgãos ofereçam, em compensação, recursos de seu orçamento no mesmo montante do crédito, os chamados recursos compensatórios. No entanto, a Tabela 8 apresenta apenas o saldo líquido dos créditos abertos, ou seja, os valores recebidos diminuídos dos valores oferecidos em compensação.

O saldo positivo significa, portanto, que os créditos se deram à conta das demais fontes disponíveis para abertura de créditos, que constam do § 1º do art. 40 da Lei n. 4.320/1964, quais sejam: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação; e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Dessa análise conclui-se, portanto, que o Poder Executivo se apropria da quase totalidade desses recursos, os quais não constavam inicialmente da lei orçamentária aprovada. Ademais, por diversas vezes, tais créditos nem são submetidos ao crivo do Poder Legislativo, tendo em vista que o próprio texto das leis orçamentárias autoriza, atendidos alguns critérios (que são amplos!), a abertura de crédito por ato próprio (no caso do Poder Executivo, geralmente o crédito é aberto via decreto presidencial).

Para ilustrar a primazia do Poder Executivo em detrimento dos outros Poderes, analisa-se solicitação de abertura de crédito suplementar pela Câmara dos Deputados em 2014, com base no excesso de arrecadação de *receitas próprias*. Naquela ocasião, o pedido de crédito foi rejeitado pela Secretaria de Orçamento Federal “em razão do cenário fiscal vigente”. A Figura 1, extraída do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop), mostra a rejeição do pedido de crédito.

FIGURA 1

Rejeição de crédito suplementar solicitado pela Câmara dos Deputados

Informações do Pedido 34251

Código: 34251 Situação: Não Verificado Momento: Alteração Orçamentária - Órgão Setorial Agregador: Não

Descrição: recursos provenientes de excesso de arrecadação de receitas próprias Órgão Solicitante: 01000 - Câmara dos Deputados

Classificação: Crédito Suplementar Tipo: 120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autoriza

Tipo de Instrumento Legal para Efetivação: Lei

Suplem. por Cancelamento: 0 Cancelamento: 0 Diferença: 0

Suplem. por Excesso: 15.948.615 Suplem. por Superavit: 0 Total Suplementado: 15.948.615

Operações: Salvar Suspender Enviar Excluir Espelho Fechar

Acompanhamento

Cadastro / Edição

Data: 29/09/2015 Descrição do Evento: Gravar

Novo Acompanhamento

Data	Descrição do Evento	Usuário
15/07/2014	Retorno do Pedido do Momento Alteração Orçamentária - Órgão Setorial para o Momento Alteração Orçamentária - Órgão Setorial. Justificativa: Pedido devolvido em razão do cenário fiscal vigente.	
15/07/2014	Pedido Ativado	
20/05/2014	Pedido Suspenso. Justificativa: Substituído pelo pedido nº 34927, de 16/05/2014, conforme orientação do Diretor do DEPES.	
10/04/2014	Envio do Pedido do Momento Alteração Orçamentária - Órgão Setorial para o Momento Alteração Orçamentária - Órgão Central	

Pág. 1/1 Registros por página 5 4 registro(s)

Versão 2.149 - Build 20150925-1603

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Fonte: Siop

Não obstante a rejeição do pedido de crédito da Câmara dos Deputados, de R\$ 15,9 milhões, com base em excesso de arrecadação, o Poder Executivo abriu, por meio de diversos decretos, naquele mesmo ano de 2014, vários créditos suplementares cujas fontes de recursos foram superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do ano anterior ou excesso de arrecadação, cujos efeitos no resultado fiscal do exercício são os mesmos que motivaram a rejeição do crédito para a Câmara dos Deputados (uma vez que são despesas primárias novas sem contrapartida de receitas já constantes do orçamento).

A Tabela 9 apresenta os decretos de 2014 que foram editados *exclusivamente* em favor de órgãos do Poder Executivo, cuja fonte de financiamento foram superávit financeiro ou excesso de arrecadação (a tabela não inclui despesas com encargos financeiros da União, despesas relacionadas à dívida pública e transferências a estados, Distrito Federal e municípios).

TABELA 9

Créditos suplementares abertos via decreto no Poder Executivo – 2014

(R\$ milhões)

Data Decreto	Órgãos	Fonte de Recursos		
		Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação	Anulação de Dotações
19/2	Presidência da República	3,94	0,00	0,00
6/3	Ministério das Cidades	68,45	0,00	0,00
11/4	Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Turismo	22,00	0,00	0,00
2/5	Ministérios de Minas e Energia, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	3,75	0,00	0,00
23/5	Ministérios da Previdência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	793,45	1,20	1.324,26
16/6	Ministério da Educação	3.135,84	164,80	180,11
16/6	Diversos órgãos do Poder Executivo	556,42	51,78	221,71
26/6	Ministérios de Minas e Energia, das Comunicações, do Meio Ambiente, da Integração Nacional e das Cidades e de Operações Oficiais de Crédito	696,87	31,64	43,61
3/7	Diversos órgãos do Poder Executivo	793,02	0,00	742,12
24/7	Ministério do Esporte	8,90	0,00	10,50
24/7	Operações Oficiais de Crédito	305,42	0,00	0,00
29/8	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15,33	0,00	0,00
9/9	Ministério da Saúde	667,00	0,00	118,02
28/10	Ministério da Educação	315,56	284,89	579,91
30/10	Ministério da Educação	560,40	0,05	114,67
7/11	Ministérios da Previdência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	104,50	1,24	909,70
12/11	Diversos órgãos do Poder Executivo	20,34	8,05	67,55
3/12	Diversos órgãos do Poder Executivo	2,61	72,41	334,08
3/12	Diversos órgãos do Poder Executivo	0,00	11,01	51,21
15/12	Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1.011,48	345,99	793,02
15/12	Ministério da Saúde	306,50	0,00	1.368,45
15/12	Ministério da Saúde	400,00	0,00	0,00
30/12	Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão	50,00	0,00	7,00
TOTAL		9.841,76	973,06	6.865,91

Fonte: <www.planalto.gov.br>; elaboração do autor

Note-se que pelo menos R\$ 9,8 bilhões advindos do superávit financeiro e R\$ 973 milhões do excesso de arrecadação foram utilizados para abertura de créditos suplementares via decreto presidencial para os órgãos do Poder Executivo, mas esse mesmo Poder rejeitou um pedido de abertura de crédito de R\$ 15,9 milhões para a Câmara dos Deputados com base em excesso de arrecadação de receitas próprias daquele órgão.

Se considerarmos todos os créditos suplementares abertos por decreto em 2014 (incluindo despesas com encargos financeiros da União, despesas relacionadas à dívida pública e transferências a estados, Distrito Federal e municípios), o superávit financeiro e o excesso de arrecadação financiaram, respectivamente, R\$ 194,5 bilhões e R\$ 9,5 bilhões dos créditos.

É de se concluir, portanto, que o crédito solicitado pela Câmara dos Deputados era insignificante diante dos créditos similares (no que tange à fonte financiadora) abertos no Poder Executivo, mas aquele foi rejeitado sob o argumento que o Executivo ignorou quando se tratava de benefício próprio.

Se levarmos em conta apenas a abertura de créditos extraordinários, a situação é ainda mais favorável ao Poder Executivo. O § 3º do art. 167 da CF disciplina que “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”. O referido artigo 62, por sua vez, dispõe que as medidas provisórias só poderão ser adotadas em caso de urgência e relevância.

A Tabela 10 apresenta os valores dos créditos extraordinários abertos, considerando os GNDs 1, 3 e 4, para os três Poderes. Percebe-se que a quase totalidade desses créditos foi aberta em prol do Poder Executivo.

TABELA 10

Créditos extraordinários – GNDs 1, 3 e 4

(R\$ milhões)

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	% Executivo	% Judiciário	% Legislativo
2006	21.480,15	12,82	0,00	21.492,97	99,94	0,06	0,00
2007	41.872,66	0,00	0,00	41.872,66	100,00	0,00	0,00
2008	5.307,95	0,00	0,00	5.307,95	100,00	0,00	0,00
2009	8.191,51	0,00	0,00	8.191,51	100,00	0,00	0,00
2010	12.351,82	0,015	0,00	12.351,83	100,00	0,00	0,00
2011	3.219,32	0,015	0,00	3.219,34	100,00	0,00	0,00

Continua ▶

Continuação ▶

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	% Executivo	% Judiciário	% Legislativo
2012	35.228,19	422,31	105,51	35.756,00	98,52	1,18	0,30
2013	32.604,06	413,59	105,51	33.123,15	98,43	1,25	0,32
2014	7.440,94	0,00	0,00	7.440,94	100,00	0,00	0,00

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor

No âmbito do Poder Judiciário, em 2006, houve um crédito extraordinário de R\$ 12,8 milhões, objeto da Medida Provisória n. 299, de 27/06/2006, em favor da Justiça Eleitoral, para, conforme a Exposição de Motivos n. 102/2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, assegurar “a disponibilidade, manutenção, transporte e suprimentos de materiais de urnas eletrônicas, com a finalidade de garantir o transcurso normal do pleito eleitoral de 2006”. Segundo a EM, a urgência e a relevância da demanda justificavam-se pelo prazo exíguo para a prestação de serviços necessários à realização das eleições previstas para outubro do corrente ano. Em 2010 e 2011, o crédito extraordinário aberto foi de R\$ 15.000,00, para cumprimento de decisão judicial no âmbito da Justiça do Trabalho.

Em 2012 e 2013, o Poder Executivo utilizou-se de artifício para driblar a não aprovação da lei orçamentária antes do início do exercício subsequente. Por meio da Medida Provisória n. 598, de 27/12/2012 (no final do exercício financeiro, portanto), a presidente da República, diante do fato de que o Ploa para 2013 não havia sido aprovado pelo Congresso Nacional, editou a referida MP, no valor total de R\$ 65,3 bilhões, contemplando os diversos órgãos federais com determinado percentual das dotações relativas aos investimentos constantes da LOA para 2012, que era a lei orçamentária vigente à época.

Por sua vez, a Constituição Federal autoriza a reabertura de créditos extraordinários caso tenham sido editados nos últimos quatro meses do exercício, nos termos do art. 167, § 2º:

Art. 167 [...]

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente. (grifo nosso)

Dessa forma, o saldo dos créditos extraordinários apurados em 31 de dezembro de 2012 foi incorporado ao orçamento de 2013, sem qualquer deliberação prévia do Congresso Nacional e sem oferecimento de suficiente fonte de recursos para financiamento do crédito, pois em se tratando de créditos extraordinários não se exige tal contrapartida.

A justificativa declinada na Exposição de Motivos n. 341/2012, do Ministério do Planejamento, que acompanhou a minuta da medida provisória para a apreciação da presidente da República, foi a seguinte:

[...] além de outras despesas, o crédito permitirá a continuidade da execução de investimentos prioritários no exercício de 2013, com destaque para grandes obras de infraestrutura implementadas pelo Governo Federal, de forma a evitar atrasos em seus cronogramas de execução que, de outro modo, resultariam em prejuízos financeiros e postergação de benefícios previstos à população de diversas localidades do País.

[...]

Acrescente-se, ainda, que a relevância e urgência do presente crédito justificam-se, também, pelo fato da não aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2013 – Ploa-2013 até o presente momento, o que requer do Poder Executivo providências inadiáveis para dar continuidade a diversos investimentos relevantes e a ações governamentais prioritárias, cuja interrupção, durante o exercício de 2013, causaria prejuízos incontornáveis, inviabilizando, inclusive, a obtenção dos resultados previstos em políticas públicas determinantes para melhoria das condições de vida em diversas regiões do País.

Vale ressaltar que esse procedimento (edição de MP diante da não aprovação da lei orçamentária) voltou a acontecer em 2015, com a edição da MP n. 667, de 2 de janeiro de 2015, com valor total de R\$ 74 bilhões.

Os fatos descritos acima comprovam, mais uma vez, que o Poder Executivo detém o controle tanto da elaboração quanto da execução do orçamento federal, ignorando a legitimidade do Poder Legislativo na elaboração das políticas públicas.

Pederiva e Lustosa (2007), em trabalho publicado sobre o tema, apontam a incompatibilidade entre as medidas provisórias e os créditos extraordinários e concluem pela abusividade na utilização de tais instrumentos por parte do Poder Executivo.

Pederiva e Lustosa (2007, p. 106) mostram ainda que, “dentre outros possíveis abusos na utilização das medidas provisórias, a inexecução integral dos créditos extraordinários sugere a utilização imprópria da medida excepcional”, o que denota, portanto, a inobservância dos seus requisitos formais e que a medida não era tão relevante, urgente ou imprevisível quanto alegado. Tal prática “cria instâncias adicionais no relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem contrapartida evidente no ganho democrático”.

A medida provisória, por se tratar de instrumento excepcional nas mãos do presidente da República, representando uma função atípica (a de legislar) do Poder Executivo, deve ser utilizada, conforme mandamento constitucional, apenas em situações de urgência e relevância. Deve haver critério na interpretação desses conceitos, uma vez que, em análise despreziosa, é possível que se entenda que toda ação de governo é urgente e relevante. Como, certamente, não há palavras inúteis na Constituição, é de se concluir que a MP só deve ser editada em situações excepcionalíssimas. Ademais, a edição de tal instrumento deveria ser revestida de grande cautela, tendo em vista que a MP representa uma esquiwa ao necessário debate público que deve ocorrer no Parlamento, antes da produção dos efeitos de uma norma, pois a MP é dotada de vigência imediata.

Nessa linha, Barioni (2004, p. 70) ensina:

[...] infere-se, destarte, que se todo interesse público é relevante e, da mesma forma, não se concebe que a lei venha a balizar matérias irrelevantes, a relevância a que se refere o art. 62 da Constituição Federal é excepcional, incomum, proveniente de situações anômalas, além dos parâmetros ordinários, que justifiquem a edição de medida provisória.

Não cabe ao presidente da República definir o que é relevante e urgente conforme sua conveniência. A análise desses pressupostos deve ser entendida como algo que justifique o relativo abandono ao princípio da separação dos Poderes, transferindo-se a competência legislativa para o chefe do Executivo, ainda mais considerando que não há análise prévia pelo Congresso Nacional na utilização dos recursos advindos do crédito extraordinário, em razão da eficácia imediata das medidas provisórias.

O ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI-MC n. 162/DF, pronunciou-se acerca da medida provisória como instrumento que afronta a separação dos Poderes:

Há dois instrumentos básicos de legislação pelo Governo no Direito brasileiro: um é a medida provisória, outro é a delegação legislativa. Qual é o mais grave para o sistema de separação de Poderes? Creio ser patente que é a medida provisória, porque, aí, a iniciativa, o impulso original, a decisão é do governo, ao passo que na delegação legislativa o ato normativo governamental sucede a prévia habilitação do Congresso que ele pode limitar, que ele pode restringir; [...] não consigo entender, no pressuposto da racionalidade de um texto normativo, que onde se limitou a delegação legislativa que, como mostrei, é uma derrogação muito menos violenta do sistema fundamental da separação dos Poderes, se possa permitir, em matéria de medida provisória, que por um ato individual do Chefe do Governo, em sistema presidencialista, se gerem efeitos imediatos e muitas vezes irreversíveis.

O Poder Executivo, valendo-se desse instrumento, tem, recorrentemente, editado medidas provisórias abrindo créditos extraordinários, violando seus pressupostos. As situações exemplificadas no § 3º do art. 167 da CF (guerra, comoção interna ou calamidade pública) dão ideia do grau de excepcionalidade de que se devem revestir as MPs.

Sem dúvida, é um artifício que tem sido bastante usado pelo governo. Os créditos extraordinários abertos em 2007, por exemplo, representaram quase 6% da dotação inicial prevista na lei orçamentária daquele ano. A situação demonstra uma grande afronta ao Parlamento, agravada pela limitação que o Congresso tem para emendar as medidas provisórias que tratam dos créditos extraordinários – uma vez que o art. 111 da Resolução n. 1/2006, do Congresso Nacional, só autoriza emendas ao texto da MP para suprimir total ou parcialmente alguma dotação constante dela; ou seja, não são admitidos remanejamentos, suplementações, tampouco a inclusão de outra ação orçamentária não contemplada no crédito extraordinário.

Trata-se de verdadeira burla à apreciação do Congresso Nacional à sua legítima competência de influir no planejamento estatal e nas políticas públicas. Vale dizer, ainda, que não há, sequer, a necessidade de o Executivo indicar quais recursos irão financiar a medida. É possível, portanto, que se promova a abertura de crédito extraordinário, e, posteriormente, via decreto de contingenciamento, o Executivo deixe de executar determinadas despesas aprovadas pelo Legislativo, haja vista o caráter autorizativo do orçamento.

4.6 Definição dos limites orçamentários

Não obstante a autonomia financeira dos Poderes conferida pela Constituição Federal, o Poder Executivo é quem define o chamado limite orçamentário que cabe a cada órgão. Vejamos.

O projeto da LDO para 2016, encaminhado pelo Poder Executivo (ainda não votado pelo Congresso Nacional), em seu art. 22, assim dispôs acerca das diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias, no tocante aos GNDs 3, 4 e 5, dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União:

Art. 22. Para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias para 2016, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União terão, como parâmetro, no que se refere às despesas classificadas nos GNDs 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, excluídas as despesas com auxílio-alimentação, assistência pré-escolar, assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, benefícios e pensões especiais concedidas por legislação específica ou sentenças judiciais, auxílio-funeral e auxílio-natalidade, a posição final dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos no exercício de 2014, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

O referido artigo consta do capítulo III do PLDO (Diretrizes para Elaboração e Execução dos Orçamentos da União), especificamente da Seção II, intitulada “Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União”.

Há de se destacar, primeiramente, que não há regra similar imposta ao Poder Executivo, ou seja, seu orçamento não está, *a priori*, limitado por nenhum parâmetro. Em segundo lugar, o termo “parâmetro” é vago, dando margem a diversas interpretações. Seria razoável interpretá-lo como o limite inferior, ou seja, o ponto de partida para os órgãos programarem suas despesas. Interpretação diversa dessa tornaria desnecessário o referido dispositivo. No entanto, o Executivo não interpreta dessa maneira, conforme se depreende do limite divulgado para a Câmara dos Deputados para 2016.

O parâmetro calculado para aquele órgão, no que se refere aos GNDs 3 e 4 (a Câmara dos Deputados não possui programação no GND 5), nos termos do art. 22 do PLDO, equivale a R\$ 798,8 milhões (conforme valor apurado no Siafi – Figura 2 – e confirmado pela SOF – Figura 3, extraída do Siop).

FIGURA 2

Parâmetro para o Ploa 2016 – Câmara dos Deputados (Siafi)

Projeto/Atividade		Grupo de Despesa	Dotação Ateorizada
007F	CONTRIBUICAO AO PARLAMENTO LATINO-AMERICANO	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	61.000,00
007G	CONTRIBUICAO A UNIAO INTERPARLAMENTAR	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	516.000,00
000D2	CONTRIBUICAO A ASSOCIACAO DOS SECRETARIOS-GERAIS DO PARLAMENTO	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.400,00
0416	RESSARCIMENTO DAS CONTRIBUICOES AOS PENSIONISTAS DO EXTINTO IPC	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.107.000,00
0531	COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE ENTIDADES DE PREVIDENCIA FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	424.000,00
10AT	AMPLIACAO DO EDIFICIO ANEXO IV	4 INVESTIMENTOS	32.435.000,00
10C4	CONSTRUCAO DO CENTRO DE GESTAO E ARMAZENAGEM DE MATERIAIS DA CAMARA DOS DEPUTADOS	4 INVESTIMENTOS	11.851.140,00
10S2	CONSTRUCAO DO CENTRO DE TECNOLOGIA DA CAMARA DOS DEPUTADOS	4 INVESTIMENTOS	5.641.000,00
12F2	REFORMA DOS IMOVEIS FUNCIONAIS DESTINADOS A MORADIA DOS DEPUTADOS FEDERAIS	4 INVESTIMENTOS	20.433.000,00
2549	COMUNICACAO E DIVULGACAO INSTITUCIONAL	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	56.863.252,00
		4 INVESTIMENTOS	6.343.518,00
4061	PROCESSO LEGISLATIVO, FISCALIZACAO E REPRESENTACAO POLITICA	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	544.815.065,00
		4 INVESTIMENTOS	61.804.120,00
7710	CONSTRUCAO DO ANEXO V	4 INVESTIMENTOS	14.595.000,00
TOTAL			817.503.435,00
OUTRAS DESPESAS CORRENTES			603.788.717,00
INVESTIMENTOS			213.714.718,00
SOMA			817.503.435,00
(*)			
VALOR CONTINGENCIADO AO FINAL DE 2014			18.433.232,00
DOACOES RECEBIDAS			302.220,00
PARÂMETRO PARA PLOA 2016			798.767.983,00

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor

FIGURA 3

Parâmetro para o Ploa 2016 – Câmara dos Deputados (Siop)

Grupo Tipo Detalhamento / Tipo Detalhamento / Órgão / Unidade		Função	Atividade	Modalidade	Operação Específica	Reserva de Contingência	Recursos do Tesouro	Recursos de Outras Fontes	Pessoal e Enc. Sociais	Dívida	Outras Despesas	Despesas de Capital	Total
Grupo 2 - Demais Despesas Discricionárias dos Demais Poderes, MPU e DPU													
		666.463.239	130.393.515		1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
F		666.463.239	130.393.515	1.961.978	0	798.418.732	0	0	0	0	574.786.565	223.632.167	798.418.732
S		0	0	349.251	0	349.251	0	0	0	0	349.251	0	349.251
I		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 - Demais Despesas Discricionárias dos Demais Poderes, MPU e DPU													
		666.463.239	130.393.515	1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
F		666.463.239	130.393.515	1.961.978	0	798.418.732	0	0	0	0	574.786.565	223.632.167	798.418.732
S		0	0	349.251	0	349.251	0	0	0	0	349.251	0	349.251
I		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
01000 - Câmara dos Deputados													
		666.463.239	130.393.515	1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
F		666.463.239	130.393.515	1.961.978	0	798.418.732	0	0	0	0	574.786.565	223.632.167	798.418.732
S		0	0	349.251	0	349.251	0	0	0	0	349.251	0	349.251
I		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
01101 - Câmara dos Deputados													
		611.593.678	38.242.620	1.911.229	0	651.747.527	0	0	0	0	567.181.994	84.565.533	651.747.527
F		611.593.678	38.242.620	1.961.978	0	651.398.276	0	0	0	0	566.832.743	84.565.533	651.398.276
S		0	0	349.251	0	349.251	0	0	0	0	349.251	0	349.251
I		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
01901 - Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados													
		54.869.561	92.150.895	0	0	147.020.456	0	0	0	0	7.953.822	139.066.634	147.020.456
F		54.869.561	92.150.895	0	0	147.020.456	0	0	0	0	7.953.822	139.066.634	147.020.456
S		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Siop

Em que pese o *parâmetro* ser de R\$ 798,8 milhões, o limite inicial divulgado para a Câmara dos Deputados por aquela Secretaria foi de apenas R\$ 742 milhões (Figura 4).

FIGURA 4

Limite inicial divulgado para a Câmara dos Deputados – Ploa 2016

SIOP
Órgão Setorial 2015
Configurações Sair

PPA LDO LOA Receitas Alterações Orçamentárias Classificações Gestão do Sistema

Você está aqui » Início » LOA » Limites » Consulta

Exercício: 2016
Órgão: 01000 - Câmara dos Deputados
Unidade:

Selecione a Versão: Versão 28 - 30/07/2015 (Divulgação inicial de referencio)

Limites Distribuídos Limites Recebidos

Limites Divulgados em: 30/07/2015
Justificativa: Divulgação inicial de referenciais do LEJU, Demais Discricionárias e Obrigatórias exceto Benefícios.

Limites Adicionais para essa Divulgação:

Órgão	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Totais
01000 - Câmara dos Deputados	0	742.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	742.000.000
Total	0	742.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	742.000.000

1 Registros. Página 1 de 1. Mostrar: 10

Fonte: Siop

Há de se destacar ainda que o referido artigo 22 impõe aos demais Poderes (mas não para o Executivo), como parâmetro para a proposta orçamentária de 2016, a posição final dos limites de empenho e movimentação financeira do *exercício de 2014*, ou seja, tenta-se estabelecer um limite orçamentário defasado em dois anos, descontando-se ainda os valores que permaneceram contingenciados ao final daquele exercício. Ademais, não considera a (elevada) inflação do período (2014 a 2016), pois não há qualquer previsão de correção monetária no PLDO. E, apesar desse restritivo cenário, o limite orçamentário divulgado foi ainda bastante inferior ao diminuto parâmetro.

A *Nota Técnica Conjunta n. 2*, de 2015 (Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016), elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal em conjunto com a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, assim se posicionou sobre esse dispositivo:

[...] o novo parâmetro é pouco transparente e de obtenção não trivial, além de ser bem mais restritivo, já que se refere à execução de despesas que foram limitadas em razão de frustração de receitas que comprometeram as metas de resultado fiscal no ano de 2014. Convém destacar, enfim, que o parâmetro proposto tem como referência a situação orçamentária do exercício de 2014, sem que tenha sido definida

qualquer forma de atualização dos valores para a proposta de 2016. Tal situação é agravada pela expectativa de elevada inflação contida no próprio Projeto, que estima para o IPCA 8,2% e 5,6%, para 2015 e 2016, respectivamente.

No que diz respeito a despesas de pessoal e encargos sociais (GND 1), o projeto da LDO para 2016 também estabelece um parâmetro, nos termos do art. 72:

Art. 72. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2016, relativo a pessoal e encargos sociais, *a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2015*, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto nos arts. 78, 80 e 81, ou outro limite que vier a ser estabelecido por lei superveniente. (grifo nosso)

Nesse caso, não obstante o Poder Executivo ter sido incluído na regra acima, o PLDO encaminhado propõe uma restrição à concessão de aumentos de remuneração, criação de cargos ou funções, alteração de carreiras e até mesmo novas admissões, nos termos do § 1º do art. 78 do referido projeto de lei, que assim dispõe:

Art. 78. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2016, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º As despesas de que trata o *caput* deverão manter a *mesma distribuição proporcional entre os Poderes*, o Ministério Público da União e a Defensoria Públicas da União, das despesas de pessoal, nos termos do *caput* do art. 72 desta Lei, excluídas as sentenças judiciais constantes do Programa 0901 - Sentenças Judiciais, e os montantes serão divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até o dia 14 de agosto de 2015, acompanhado da respectiva metodologia de cálculo da distribuição proporcional. (grifamos)

Veja-se que o § 1º impõe a manutenção da mesma distribuição proporcional nas despesas de pessoal entre os Poderes, o que, sem dúvida, favorece o Executivo, pois, conforme verificado anteriormente na Tabela 5, a despesa daquele Poder é a maior dos últimos anos, em termos percentuais, atingindo 85% em 2014.

O *Informativo Conjunto n. 1/2015* elaborado pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acerca do PLDO tratou do tema:

O Projeto inovou ao estabelecer que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União observarão o mesmo limite percentual de crescimento

das despesas relativas a aumentos de remunerações e provimento de cargos. O cálculo desse limite tomará como base a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2015, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais. Os montantes disponíveis para cada Poder, MPU e DPU serão divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até o dia 14 de agosto de 2015, acompanhado da respectiva metodologia de cálculo.

A *Nota Técnica Conjunta n. 2/2015*, elaborada pelas mesmas consultorias, por sua vez, argumenta que o dispositivo é uma tentativa de quebrar o paradigma das LDOs anteriores, nas quais toda alteração que impactasse o orçamento de pessoal dos demais Poderes ficava sob a dependência do Executivo. Veja-se:

A ausência na LDO de parâmetros específicos relacionados à ampliação de gastos com pessoal contribuiu, em exercícios anteriores, para o conflito institucional em torno da questão do reajuste da remuneração dos membros e servidores dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União. Isso porque, na LDO vigente e nas anteriores, a definição das possibilidades de alterações de gastos com pessoal para todos os Poderes e MPU era remetida unicamente para o momento da elaboração da proposta orçamentária, integrando anexo específico dessa Lei (Anexo V). Como a iniciativa da elaboração da LOA, o que inclui também o Anexo V, é privativa do Poder Executivo, *os demais Poderes, o MPU e a DPU ficavam subordinados à discricionariedade do Executivo para a inclusão de suas proposições, sem que houvesse critérios objetivos.* (grifamos)

No entanto, o dispositivo proposto em nada muda tal aspecto, uma vez que pretende a manutenção do *status quo*, exatamente no ano em que as despesas com pessoal do Poder Executivo é a mais elevada, considerando o período analisado nesta monografia. Na verdade, o dispositivo favorece o Executivo, que pretende perpetuar (caso o dispositivo se repita nas LDOs posteriores, o que tem sido tendência quando algum dispositivo “novo” passa a integrar seu texto) uma relação proporcional que é a mais vantajosa dos últimos anos. A referida Nota Técnica apresenta outras críticas ao dispositivo, conforme se depreende dos trechos a seguir transcritos:

[...] outro relevante argumento contra a sistemática é que as crescentes demandas sociais não necessariamente se distribuem de forma proporcional entre os órgãos e Poderes, pois cada setor do Estado tem sua dinâmica própria.

[...]

o estabelecimento do mesmo limite percentual de aumento de despesas de pessoal para todos os Poderes e órgãos poderá prejudicar aqueles que obtiveram menores reajustes de remuneração nos últimos exercícios, ou ainda os que possuam atualmente elevada carência de servidores.

[...]

na fixação desses limites, deve-se respeitar a autonomia orçamentária e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário, da DPU e do MPU, elemento estrutural e necessário à preservação do equilíbrio e da separação dos Poderes.

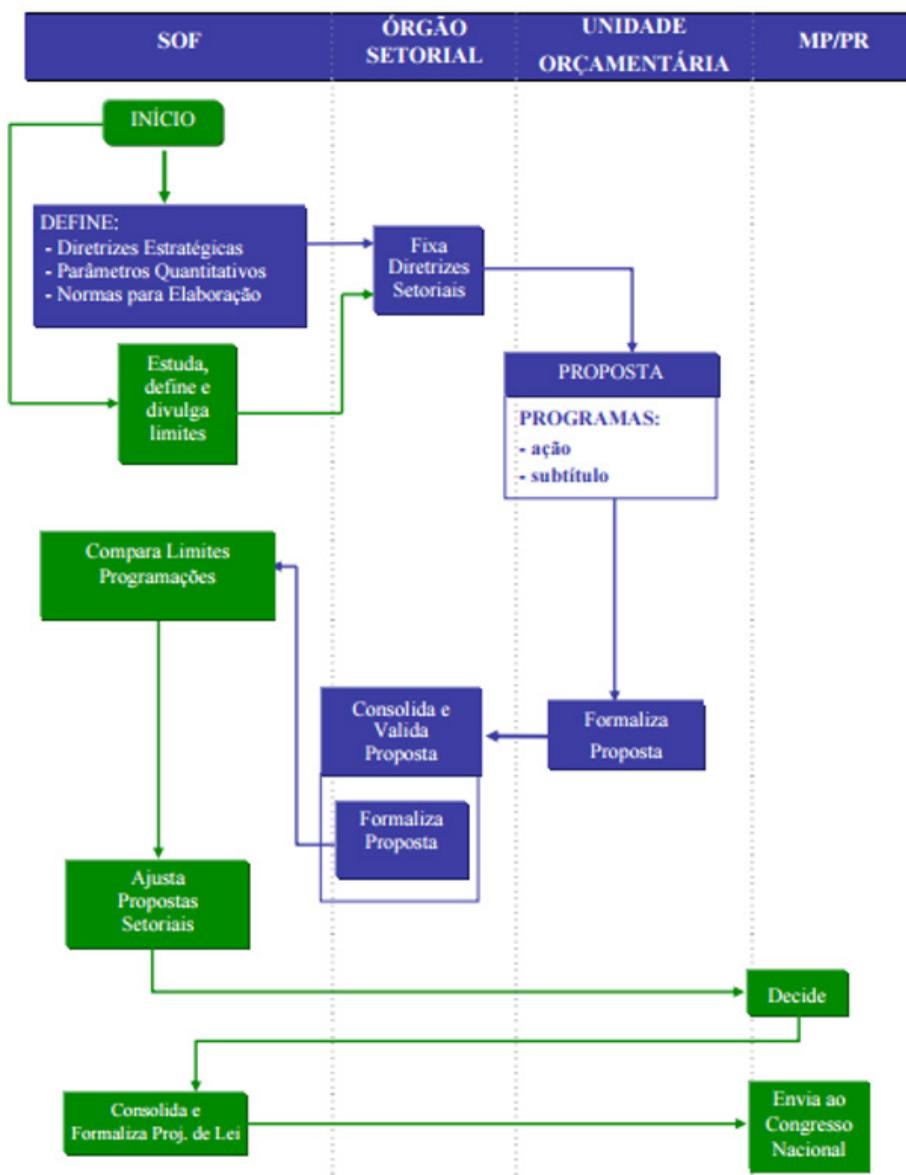
Vale mencionar ainda que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 propõe uma série de limitações à autonomia orçamentária e financeira dos órgãos/Poderes, dentre as quais destacamos, exemplificativamente: vedação (esdrúxula!) de cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas obrigatórias (art. 39, § 3º, III); imposição de prazo para os órgãos efetuarem descontingenciamento (art. 51, § 12); imposição de data (21 de agosto) para início de tramitação de proposição no Congresso Nacional, para que a despesa possa constar do anexo específico da LOA que trata de autorização relativa à concessão de vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras (art. 78, § 2º); exigência de que os valores referentes à criação de cargos e funções, ao aumento de remunerações, alteração de carreiras, dentre outros, quando relativos a projetos de lei ou similares referidos no item anterior, sejam alocados em Reserva de Contingência, e não na programação orçamentária dos órgãos, demandando, assim, pedido de abertura de crédito ao Poder Executivo (art. 78, § 10); e vedação de reajuste de alguns benefícios aos servidores, caso o valor *per capita* seja superior ao valor praticado pela União (art. 89).

É interessante ressaltar que alguns dos dispositivos listados no parágrafo anterior já constaram de projetos de LDOs anteriores e foram derrubados no Congresso Nacional via emendas. Contudo, o Poder Executivo insiste na tentativa de emplacar tais dispositivos no texto da LDO, afrontando a autonomia dos demais Poderes.

A preponderância do Executivo no processo de definição dos limites fica explícita na Figura 5, extraído do *Manual Técnico de Orçamento para 2015* (p. 76), que representa o fluxograma da elaboração da lei orçamentária.

FIGURA 5

Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária



Fonte: MTO 2015

A Figura 5 mostra que aos órgãos setoriais e às unidades orçamentárias cabe apenas a formalização de suas propostas. A Secretaria de Orçamento Federal (SOF) é quem “estuda, define e divulga limites” e até mesmo “ajusta propostas setoriais”. Fica claro que o “decide” cabe ao Ministério do Planejamento e à Presidência da República.

4.7 Execução provisória do orçamento

As leis de diretrizes orçamentárias têm regulado a execução orçamentária no caso de a sessão legislativa terminar sem que a proposta orçamentária tenha sido apreciada pelo Congresso. Para Rocha (2008, p. 72), tal regra implica o Legislativo “abrir mão das prerrogativas de apreciar e votar o orçamento público – precisamente a prerrogativa que historicamente responde pela razão de ser do Parlamento”.

É preciso observar que a morosidade do Congresso não pode, obviamente, acarretar uma paralisação da condução da administração pública, de forma que é necessária a existência de regras que permitam a execução provisória do orçamento, caso este não seja votado antes do início do exercício financeiro. No entanto, as regras previstas nas LDOs têm sido demasiadamente permissivas, tendo em vista que, conforme estudo de Perezino (2008, p. 86), “as leis de diretrizes orçamentárias possibilitam, em caso de não aprovação da LOA, uma execução superior a 90% dos recursos aprovados”.

Perezino (2008, p. 85) também defende que “a execução provisória do orçamento é um vigoroso exemplo do continuísmo autoritário de preponderância do Executivo em matéria orçamentária”. A situação é inquietante porque, nos últimos dez anos, em apenas um deles o exercício financeiro se iniciou com a lei orçamentária aprovada.

Apesar de a Constituição Federal vedar o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, em razão da necessidade de não se “parar” o Estado, acabou-se por admitir essas regras transitórias na LDO que permitem a realização da despesa sem a aprovação da LOA correspondente.

A *Nota Técnica Conjunta n. 2* (2015), ao tratar da questão, assim se posiciona: “O tema é sensível, porque tem relação com renúncia de prerrogativas [...]; cada despesa incluída na excepcionalidade de execução antecipada implica sacrifício de prerrogativa legislativa”.

Conforme explicitado anteriormente, as regras constantes das LDOs têm sido bastante permissivas nesse aspecto. O PLDO para 2016, por exemplo, permite a execução total das programações constantes do Ploa 2016, mesmo em caso de não aprovação antes do início do exercício financeiro, nos termos do art. 52 do PLDO: o *caput* trata de despesas que poderão ser executadas ilimitadamente, a qualquer tempo (até o valor constante do projeto) – são todas as despesas obrigatórias, mais um rol de outras despesas distribuídas em 13 incisos; por sua vez, o § 1º autoriza a execução de todas as demais despesas que não constam do *caput*, mas limita a execução a um doze avos do valor previsto para cada órgão no projeto de lei orçamentária de 2016, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da lei.

Além disso, segundo a referida Nota Técnica, o PLDO prevê a possibilidade de diversas alterações por ato próprio, mesmo sem aprovação do Ploa, tais como trocas de GND, de indicador de RP e de modalidade de aplicação. E assim, conclui:

Como se verifica, as regras do PLDO 2016 *praticamente dispensam a atuação do Congresso Nacional para aprovar o orçamento de 2016*, porque fica assegurada a plena execução das programações, embora limitada ao duodécimo em casos específicos. (grifamos)

Paralelamente à execução provisória do orçamento, vale lembrar que os Restos a Pagar inscritos podem ser executados sem a aprovação da lei orçamentária do exercício, uma vez que se referem a despesas empenhadas e não pagas relativas a leis orçamentárias de exercícios financeiros pretéritos. Deve-se apenas respeitar os limites de pagamentos impostos pelos decretos de contingenciamento, tendo em vista que, nesse aspecto, os restos a pagar competem com as despesas da lei orçamentária vigente no que tange aos limites financeiros (a propósito, este é um assunto que deve ser tratado com bastante seriedade pelo governo, a julgar pelo elevado estoque de restos a pagar: no encerramento do exercício de 2014, os restos a pagar inscritos e reinscritos foram superiores a R\$ 220 bilhões).

4.8 Emendas parlamentares como instrumento de barganha

Em que pese a Constituição Federal de 1988 ter devolvido ao Parlamento as prerrogativas históricas de emendar o projeto de lei orçamentária, as regras constantes da Resolução da CMO e do parecer preliminar limitam sobremaneira as hipóteses de emendamento, restringindo as possibilidades constitucionais.

De fato, segundo Pereira e Mueller (2002, p. 275), as regras do processo orçamentário brasileiro impõem poucos riscos à alteração da proposta orçamentária enviada pelo Executivo contra sua vontade.

Não obstante, Pereira e Mueller (2002, p. 278) argumentam que, embora as emendas afastem o projeto do ponto preferido pelo governo, o presidente da República sai beneficiado, porque a execução delas aumenta seu cacifê na barganha com os parlamentares. Nesse sentido, vale destacar que cabe ao Executivo a incumbência de liberar os recursos das emendas, tratando-se de um importante instrumento para recompensar ou punir os congressistas de acordo com o grau de apoio ou de oposição que proporcionam ao governo durante o ano.

Com efeito, até a vigência da LDO para 2014 (quando a referida lei passou a tratar da obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas individuais), cabia ao Executivo determinar quais delas eram executadas, de acordo com sua conveniência (PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 273). Segundo os autores (2002, p. 274), o presidente da República libera a execução das emendas parlamentares estrategicamente, de forma que recompense ou incentive os parlamentares a votarem favoravelmente projetos de interesse do governo. Por sua vez, os parlamentares que votam de forma contrária são punidos pela não execução das emendas propostas por eles.

Segundo modelo desenvolvido por Alston e Mueller (2001, apud PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 282), restou comprovado que o uso estratégico da execução das emendas dos congressistas é uma importante moeda para incentivar esses atores a cooperar, sendo um dos principais meios usados pelo governo em troca de apoio às suas propostas.

Na visão de Rocha (2008, p. 57), a participação parlamentar via emendas aos projetos das leis orçamentárias reajusta “os distanciamentos das prioridades nacionais e procuram adequar o orçamento aos interesses locais e regionais que politicamente representam”. No entanto, cabe ressaltar que essa participação é relativamente irrisória, pois, conforme Rocha (2008, p. 75), a participação do Congresso nunca ultrapassou o patamar de 10% do total. Para Pereira e Mueller (2002, p. 289), no entanto, “o montante que sobra para as emendas individuais e coletivas dos parlamentares é extremamente baixo [...], e significa, em média, apenas 2% de toda a despesa do governo”. Pereira e Mueller (2002, p. 290) concluem que “as ações dos parlamentares na esfera orçamentária são limitadas e condicionadas pelas iniciativas do Executivo”.

Pereira e Mueller (2002, p. 280) defendem que o Executivo não só *permite* deliberadamente que os parlamentares façam emendas ao orçamento como *incentiva* (p. 295), a fim de usá-las estrategicamente para coordenar e disciplinar a sua coalizão no Congresso, pois assim mantém o controle sobre a execução orçamentária e lhe garante evitar consequências indesejáveis. Eles argumentam que o Executivo não somente detém a prerrogativa exclusiva de definir o *status quo*, ao determinar a proposta original, mas também de estabelecer as diretrizes do processo em combinação com sua coalizão majoritária, que controla a Comissão Mista de Orçamento. Além disso, segundo os autores, ainda existem outras salvaguardas que impedem que o Congresso modifique a proposta do governo, principalmente a pequena parcela das despesas que é passível de emenda pelos parlamentares.

Por meio de modelo de regressão, Pereira e Mueller (2002, p. 284) concluem que a frequência com que o deputado vota a favor do governo “aumenta a probabilidade de suas emendas serem executadas e, da mesma forma, quanto maior a proporção de emendas executadas de um deputado, mais vezes ele vota com o governo”. Ademais, segundo Pereira e Mueller (2002, p. 287),

a estratégia do Governo é esperar até o último momento para executar investimentos orçamentários, inclusive emendas individuais ou coletivas dos parlamentares, como forma de pressioná-los a votar de acordo com as preferências do Executivo ao longo do período legislativo.

A despeito disso, afirmam Pereira e Mueller (2002, p. 287): “O Governo *eventualmente* tem de autorizar mais cedo a execução dos pedidos e projetos dos parlamentares, seja para resolver votações nominais controvertidas, seja para barrar iniciativas indesejáveis da oposição”.

Perezino (2008, p. 71) confirma que a execução das emendas individuais dos partidos da base de sustentação do governo foi, entre 2005 e 2007, sempre superior a 50% em

relação aos partidos de oposição. Ele aponta ainda que, dentre as emendas coletivas, as emendas de bancada estadual são bem mais favorecidas pelo relator-geral, em detrimento das emendas de comissão (em contrariedade ao discurso que surgiu após a CPI do Orçamento, de que as comissões permanentes deveriam ter maior participação na alocação dos recursos públicos). Esse artifício é uma moeda de negociação política para a aprovação do Ploa, caracterizando apoio (ou, ao menos, não interposição de obstáculos) ao Executivo.

Ainda no que tange às emendas parlamentares, vale destacar que a Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, que trata da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais, exigiu que metade dessas emendas seja destinada a ações e serviços públicos de saúde. Diante disso, o governo passou a enviar o Ploa deficitário nesse ponto, de forma que somente com as emendas parlamentares é possível o cumprimento da EC n. 29, que trata da aplicação de recursos mínimos em serviços de saúde anualmente. Perezino (2008, p. 92) defende que esse artifício é “uma nova modalidade de apropriação dos recursos da reestimativa de receitas”.

4.9 Recursos para atendimento das emendas parlamentares

A principal fonte de recursos para o atendimento das emendas parlamentares é proveniente da reestimativa de receitas feita pelo Congresso Nacional sob o fundamento de erros e omissões (previsto no art. 166, par. 3º, III, “a”, da Constituição Federal).

Os erros e as omissões alegados pelo Congresso Nacional referem-se, geralmente, a modificações nos parâmetros macroeconômicos que embasam a estimativa de receitas para o exercício. Perezino (2008, p. 77) aponta que “essas revisões são sempre positivas, ou seja, uma revisão negativa do crescimento do PIB, no momento de apreciação do Ploa, é ignorada pelo Congresso, pois haveria necessidade de diminuição das estimativas de alguns tributos”.

Analisando-se o período de 2006 a 2015, houve substantiva reestimativa de receitas pelo Congresso Nacional, conforme se depreende do confronto do valor total da receita constante dos projetos de lei orçamentária e do autógrafo dos referidos projetos enviados à sanção. Excetua-se apenas o exercício financeiro de 2009, em decorrência da crise econômica mundial, quando o Congresso teve de reduzir a estimativa da receita para aquele ano.

A Tabela 11 apresenta os referidos valores da receita constantes dos projetos de lei orçamentária e das respectivas leis aprovadas.

TABELA 11

Reestimativa de receitas no CN

(R\$ milhões)

Ano	Ploa	LOA	Diferença
2006	1.676.709,55	1.702.917,69	26.208,15
2007	1.560.926,78	1.575.880,63	14.953,85
2008	1.414.643,30	1.424.390,71	9.747,40
2009	1.664.747,86	1.660.729,66	-4.018,20
2010	1.832.823,01	1.860.428,52	27.605,51
2011	2.048.104,13	2.073.390,15	25.286,02
2012	2.225.103,84	2.257.289,32	32.185,48
2013	2.250.868,08	2.276.516,54	25.648,46
2014	2.467.589,44	2.488.853,32	21.263,88
2015	2.969.088,32	2.982.546,57	13.458,25

Fonte: CMO; elaboração do autor

A reestimativa de receitas pelo Congresso Nacional acaba por favorecer o Executivo, pois praticamente anula a possibilidade de alteração do projeto original, uma vez que os parlamentares não precisam buscar outras fontes de receitas (anulações de dotações) para atender suas emendas. É comum, no entanto, o Executivo contingenciar despesas no início do ano, com vistas a reequilibrar as expectativas de arrecadação com as despesas aprovadas.

Outra fonte de recursos utilizada para as emendas parlamentares é a Reserva de Contingência. Na verdade, o Poder Executivo envia o projeto de lei orçamentária com recursos da ordem de 2% da receita corrente líquida alocada na Reserva de Contingência, destinando metade desse valor exclusivamente para as emendas parlamentares. Esse artifício visa, mais uma vez, minimizar a alteração do projeto original no Parlamento, pois dispensa o corte em dotações com destinação estipulada pelo governo.

4.10 Vetos

O poder de veto atribuído ao presidente da República é outro importante instrumento que outorga ao Poder Executivo a preponderância no processo legislativo, incluindo as matérias de cunho orçamentário.

Essa situação é agravada em razão da inércia do Poder Legislativo em apreciar os vetos e, ainda, o quórum qualificado para rejeitá-lo (maioria absoluta de deputados e senadores).

No período de 2006 a 2015, o veto às leis orçamentárias foi pouco utilizado pelo Poder Executivo. Para Pereira e Mueller (2002, p. 278), o fato de o orçamento receber tantas emendas sem serem vetadas sugere que o Executivo se beneficia na execução das emendas parlamentares, no que se refere ao apoio político, e que o veto pode implicar um alto custo político para o governo (nesse caso, o custo do veto seria maior que o benefício de trazer o orçamento para mais próximo à proposta original).

Em algumas situações, no entanto, o presidente da República já se valeu desse instituto para vetar dispositivos das leis afetas ao orçamento público (PPA, LDO e LOA). Não pretendemos avaliar todos os dispositivos vetados, haja vista a inviabilidade de esgotar o tema no âmbito desta monografia. Vejamos, ilustrativamente, alguns dispositivos vetados em relação à Lei Orçamentária para 2011 (Lei n. 12.381, de 09/02/2011), que comprovam a usurpação – discricionária – das atribuições do Congresso Nacional, uma vez que, em nosso entendimento, não atende aos critérios de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, conforme exige o § 1º do art. 66 da CF.

No tocante àquela lei orçamentária (Lei Orçamentária para 2011), a presidente da República vetou o § 7º do art. 4º (que trata da autorização para abertura de créditos suplementares), o qual dispunha que, caso o Poder Executivo fosse remanejar dotações relativas a programações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em percentual acima de 25%, tal medida deveria ser apreciada previamente pelo Comitê de Acompanhamento da Execução Orçamentária da CMO.

A justificativa apresentada pela presidente da República na Mensagem n. 20, de 09/02/2011, foi no sentido de que a referida restrição às programações do PAC “poderia acarretar prejuízos ao andamento de obras e projetos que necessitem de suplementação de suas dotações para adequar os cronogramas financeiros aos cronogramas físicos”. Ora, se o Congresso Nacional autorizou o remanejamento de 25% das dotações do PAC, dispensada a deliberação parlamentar, entendemos que não cabia ao Poder Executivo afrontá-lo para dispor de maior margem de manobra orçamentária.

Naquele mesmo ano, a presidente vetou diversas dotações incluídas pelos parlamentares destinadas a uma série de projetos, sob o seguinte argumento:

Os recursos alocados são insuficientes para cobrir os custos totais dos projetos e assegurar sua conclusão dentro dos prazos estipulados no Plano Plurianual 2008-2011, o que prejudica a inclusão de novos investimentos no próximo Plano Plurianual e, ainda, resulta em maior risco de pulverização de recursos, aumento de custos, dilatação dos prazos de execução e paralisação de obras. (grifo nosso)

Dentre as ações vetadas, inclui-se a ação “Construção de Edifícios-Sedes de Promotoria de Justiça do MPDFT”, em flagrante intervenção na autonomia administrativa e financeira daquele órgão.

Vale ressaltar que não há qualquer regra legal que imponha que as obras sejam inteiramente construídas dentro do período de vigência de um PPA. Se assim fosse, uma obra mais complexa, que demandasse mais de quatro anos para sua construção, nunca teria início.

Outro veto ocorrido na lei orçamentária daquele exercício refere-se à exclusão de dotações de mais de uma centena de programações orçamentárias (subtítulos) incluídas pelo Parlamento no anexo das despesas que não se submeteriam a contingenciamento. A presidente justificou o veto exatamente por essa razão, *verbis*:

As ações e subtítulos objeto do veto estão incluídas entre as programações constantes de Anexo IV, Seção II da LDO, as quais não poderão ser objeto da limitação de empenho prevista no art. 9º, § 2º, da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. A exclusão de dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável dificulta o gerenciamento das finanças públicas no tocante ao alcance da meta de resultado primário, notadamente em função da significativa participação das despesas obrigatórias e ressalvadas no conjunto das despesas primárias. A expansão desse grupo de ações importaria, por consequência, a *necessidade do contingenciamento de valores em outras ações no âmbito do Poder Executivo*, o que poderia resultar em prejuízos à otimização dos recursos disponíveis. (grifo nosso)

Esse veto deixa patente a arbitrariedade do Poder Executivo em decidir onde gastar e onde não gastar, desconsiderando a legítima participação do Congresso Nacional no processo de alocação e priorização do gasto público.

Por vezes, o veto não é oposto à lei orçamentária, mas decorre diretamente dela. Ilustramos, nesse sentido, o recente veto integral ao Projeto de Lei n. 28, de 2015 (numeração no Senado Federal), de autoria do Supremo Tribunal Federal, que trata da alteração do plano de carreira dos servidores do Poder Judiciário da União.

Na Mensagem n. 263/2015, a presidente da República comunica sua decisão pelo veto em razão de inconstitucionalidade e de contrariedade ao interesse público. São estas as razões do veto:

A proposta não leva em consideração a regra prevista no art. 37, inciso XII, da Constituição, nem foi precedida pela dotação orçamentária e pela autorização específica tratadas pelo art. 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição. Além disso, sua aprovação geraria um impacto financeiro na ordem de R\$ 25.700.000.000,00 (vinte e cinco bilhões e setecentos milhões de reais) para os próximos quatro anos, ao fim dos quais passaria dos R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) por exercício. Um impacto dessa magnitude é contrário aos esforços necessários para o equilíbrio fiscal na gestão de recursos públicos.

De fato, não havia prévia dotação orçamentária suficiente para atender às despesas decorrentes daquele projeto de lei, conforme determina o inciso I, § 1º, do art. 169 da Constituição. No entanto, essa condição não foi cumprida por intervenção do Poder

Executivo, em manifesta afronta aos princípios da separação e da autonomia dos Poderes, que não admitiu que os necessários valores constassem do projeto de lei orçamentária – como visto anteriormente, é o Poder Executivo que define o limite orçamentário que constará do Ploa, mesmo para os outros Poderes. Essa situação pouco pode ser alterada no Congresso Nacional, haja vista a coalizão e as restrições impostas às emendas parlamentares.

É notório que, há diversos anos, se tenta aprovar um novo plano de carreira para os servidores do Judiciário, pleito que conta com o apoio dos ministros dos tribunais superiores. Além disso, também é sabido que os servidores daquele Poder recebem remuneração inferior aos dos Poderes Executivo e Legislativo, considerando cargos análogos. Trata-se, portanto, de indevida intromissão na autonomia do Poder Judiciário. Essa intromissão é ainda mais significativa quando se verifica que a despesa liquidada apenas com “gratificação pelo exercício de cargos em comissão” (natureza da despesa 3.3.90.11.36), no Poder Executivo, saltou de R\$ 448 milhões, em 2013, para R\$ 1,6 bilhão, em 2014.²

4.11 Orçamento das empresas estatais

A lei orçamentária anual é composta pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento da Seguridade Social e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Conforme veremos a seguir, apenas parte do orçamento das estatais consta do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, outra parcela consta do Orçamento de Investimento, mas a maior e significativa parcela dos gastos das estatais não consta de orçamento algum (são aprovados mediante decreto presidencial).

As empresas estatais *dependentes* economicamente de seu ente controlador (empresas públicas e sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional) devem constar do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, nos termos do art. 6º da LDO para 2015 (Lei n. 13.080/2015).

Excluem-se apenas, nos termos do parágrafo único deste artigo, as seguintes empresas, *verbis*:

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo:

[...]

III - as empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebam recursos da União apenas em virtude de:

- a) participação acionária;
- b) fornecimento de bens ou prestação de serviços;

² Informação apurada pelo autor, no Siafi, em 02/10/2015, considerando o encerramento dos exercícios financeiros de 2013 e 2014.

- c) pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e
- d) transferência para aplicação em programas de financiamento, nos termos do disposto na alínea “c” do inciso I do *caput* do art. 159, e no § 1º do art. 239, da Constituição Federal.

Fazem parte desse rol, por exemplo, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a Empresa Brasil de Comunicação S.A. (EBC), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), a Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB), a Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., dentre outras.

Segundo Vieira (2014, p. 20), as estatais dependentes, em geral, não são exploradoras de atividade econômica (CF, art. 173), mas, sim, prestadoras de serviços públicos. Ele ressalta que não existem estatais dependentes do setor financeiro, que explorem atividade econômica ou que sejam de capital aberto, de forma que tais empresas possuem mais características governamentais do que empresariais. Em razão disso, as leis de diretrizes orçamentárias as alocam no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e a Lei de Responsabilidade Fiscal as consideram para todos os cálculos de endividamento, resultado nominal e primário e limites para as despesas (VIEIRA, 2014, p. 21).

O orçamento dessas empresas consta integralmente da lei orçamentária anual devendo, nos termos do art. 6º da LDO para 2015, “a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi”.

No tocante ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OI), este contempla apenas as empresas que não constam do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e abrange, nos termos do art. 37 da LDO para 2015, “as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”. Constam do OI apenas as empresas que não estejam na situação de dependência econômica da União.

No entanto, no caso do Orçamento de Investimento das Estatais, só constam as despesas relacionadas com investimentos das entidades que o integram, independentemente da fonte de financiamento utilizada. Conforme dispõe o § 1º do art. 37 da LDO para 2015, são consideradas investimentos, exclusivamente, as despesas com:

- I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado;
- II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e
- III - benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Excetuando-se a parcela relativa a investimentos, que constam do OI, as receitas e as despesas das empresas estatais *não dependentes* não constam de orçamento algum.

Na verdade, o Poder Executivo, mediante decreto presidencial, aprova, utilizando a denominação de Vieira (2014, p. 27), uma espécie de “míni-orçamento”, denominado Programa de Dispêndios Globais (PDG). O PDG contempla todo o conjunto de receitas e despesas das empresas não dependentes, mas *não* é submetido à apreciação do Poder Legislativo. Vale dizer que, por exigência das LDOs, é publicado, anualmente, um anexo aos projetos de leis orçamentárias com informações complementares, dentre as quais consta o plano de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, que são empresas estatais. No entanto, tais relatórios são extremamente sintéticos, dos quais constam apenas valores globais, sem qualquer informação sobre os critérios de sua execução orçamentária e financeira.

Vieira (2014, p. 27) apresenta a Figura 6, que demonstra o enquadramento das estatais relativamente aos diversos orçamentos.

FIGURA 6

Enquadramento das empresas estatais federais nos orçamentos



Fonte: VIEIRA, 2014, p. 27

Para se ter uma ideia da ordem de grandeza do montante de recursos constantes do Programa de Dispêndios Globais, em confronto ao Orçamento de Investimento das Estatais constante da LOA, vale destacar que, em 2015, o valor do PDG aprovado pelo Decreto n. 8.383, de 29 de dezembro de 2014, foi de R\$ 1.617.398.733.556,00 (1,6 trilhão de reais), contra R\$ 105.869.618.210,00 (106 bilhões) do OI. O valor do PDG é apenas 20% inferior à totalidade do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, excluindo-se a parcela relativa ao refinanciamento da dívida pública federal (que soma R\$ 1,97 trilhão).

Percebe-se, portanto, que o montante de recursos federais que não são submetidos à análise prévia do Poder Legislativo é enorme. Vale lembrar mais uma vez que as empresas integrantes do PDG não estão submetidas às disposições da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que não se enquadram no art. 2º, inciso III, daquela lei (não recebem recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal ou com custeio em geral). Adicionalmente, não executam suas despesas no Siafi, estando, em consequência, distantes da fiscalização da sociedade.

Enquadram-se nessa categoria, por exemplo, as seguintes empresas: Dataprev, Telebras, Infraero, Petrobras, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, dentre outras.

É importante destacar que os recursos das empresas estatais são provenientes, em boa parte, do recebimento de empréstimos previamente concedidos, da venda de títulos públicos, dos fundos constitucionais (FCO, FNE, FNO), de recursos do FGTS e do FAT, de recursos do Tesouro Nacional e de empréstimos junto a agentes financeiros internacionais. São, desse modo, em última análise, recursos dos cidadãos brasileiros.

Não obstante, as despesas das estatais são praticamente imunes ao controle popular. Não há aprovação prévia pelo Poder Legislativo, e o controle *a posteriori* é praticamente inexistente. Tome-se como exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Sua missão é apoiar empreendimentos que visem ao desenvolvimento nacional mediante financiamentos de longo prazo a juros subsidiados. No entanto, com consequências duvidosas acerca do desenvolvimento nacional, o BNDES foi um dos maiores financiadores das obras destinadas à Copa do Mundo do Brasil de 2014 (a propósito, os maiores investidores da Copa foram empresas públicas – Caixa Econômica Federal (R\$ 6,6 bilhões), Infraero (R\$ 5,2 bilhões) e BNDES (R\$ 4,8 bilhões)).

De fato, é meritório que recursos públicos subsidiados sejam investidos por empresas em prol do desenvolvimento social e que os procedimentos sejam desburocratizados para garantir competitividade às empresas com vistas ao desenvolvimento nacional. Contudo, são fartas as notícias de que a aplicação dos recursos das estatais é uma verdadeira “caixa-preta”.

Por usarem recursos dos cidadãos, as empresas estatais não podem alegar que a exibição de seus dados compromete a competitividade por atuarem em mercados concorrenciais, tampouco alegar dificuldade de operar no Siafi. O ex-ministro da CGU Jorge Hage (EMPRESAS..., 2009) afirmou que algumas estatais se pautam em tais alegações para não dar transparência a seus gastos.

Nesse sentido, Piscitelli (EMPRESAS..., 2009) defende que a transparência relativa à utilização dos recursos públicos é mais que desejável. Para ele, no entanto, as decisões sobre a aplicação dos recursos das estatais estão praticamente à margem do Congresso Nacional e da sociedade de modo geral. O economista esclarece:

[...] acompanhar a execução orçamentária e financeira dessas empresas é até um eufemismo, porque precisaríamos discutir os critérios de alocação de recursos e sua aplicação por elas; a possibilidade de um acompanhamento sistemático de seus dispêndios é quase uma resultante do necessário e inadiável processo de democratização de suas decisões, da seleção de seus projetos e das modalidades de aplicações de seus recursos.

Com efeito, a imprensa tem recorrentemente noticiado a aplicação de recursos das estatais para fins nada transparentes, haja vista os recentes escândalos (CPI dos Correios/Mensalão, CPI da Petrobras/Operação Lava-Jato, CPI do BNDES, pedaladas fiscais, etc.). Na verdade, tais empresas têm se tornado grandes fontes de corrupção.

É de se concluir, portanto, que se faz necessária a análise prévia dos cidadãos (por meio de seus representantes) acerca da meritocracia, da conveniência e da legalidade da

aplicação dos recursos das estatais e, principalmente, se serão revertidos em desenvolvimento econômico e social do país.

O pleno controle de tais empresas pelo Poder Executivo tem se mostrado ineficaz e ineficiente, incentivando a corrupção. Da mesma forma que indica seus dirigentes, o governo impõe a política de gastos das estatais. A precariedade na transparência e no controle desses vultosos recursos públicos facilita, sem dúvida, o favorecimento de empreiteiros influentes.

Parece-nos que nem mesmo as próprias empresas têm controle sobre a aplicação de seus recursos. Veja-se, por exemplo, parte do relatório do BNDES constante das informações complementares ao Ploa para 2016, no que tange aos recebimentos no período:

No caso dos recursos já desembolsados, as informações de retorno são obtidas diretamente dos contratos. No entanto, *não estão disponíveis em um detalhamento preciso* quanto a setor, Estado, porte da empresa e fonte de recursos, já que os sistemas de controle de operações e de cobrança são distintos. (grifo nosso)

No tocante aos saldos dos empréstimos, a (des)informação é análoga: “As informações sobre saldos também *não estão disponíveis em um detalhamento preciso* quanto a setor, Estado, porte da empresa e fonte de recursos [...]”.

Apenas no âmbito do BNDES, o orçamento anual é da ordem de R\$ 140 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 43 bilhões destinados a aplicações em operações de crédito, dos quais R\$ 1 bilhão destina-se a operações a Fundo Perdido (não reembolsáveis). O saldo (valores emprestados) em 31 de dezembro de 2014, apenas no BNDES, era da ordem de R\$ 657 bilhões. Não se pode admitir, diante desse montante, que o Banco não tenha um detalhamento sobre a aplicação de seus recursos. A mensagem passada pelo BNDES, quando ele próprio afirma que *não há um detalhamento preciso*, seja ele qual for, é de que há um total descontrole sobre os recursos públicos.

Vieira (2014, p. 14, 25, 38) corrobora a falta de transparência na aplicação dos recursos das estatais em diversas passagens de seu premiado trabalho:

[...] em virtude da natureza empresarial desses elementos, não são aplicados diversos dispositivos da Lei n. 4.320/1964, como, por exemplo, o princípio da universalidade (pois somente constam daquela peça as despesas relacionadas com investimentos) e o princípio da unidade de tesouraria. Essa característica torna menos enrijecida a atuação da estatal, *mas diminui a transparência que poderia se dar via peça orçamentária* (p. 14). (grifamos)

[...] mais autonomia para as empresas estatais não dependentes é perfeitamente válido. *Deve, no entanto, vir acompanhado de um sólido sistema de evidência contábil e de um robusto sistema de gestão de riscos corporativos e de controles internos* (p. 25). (grifamos)

O fato de estarem fora dos orçamentos e do jogo orçamentário faz com que essas empresas possam se enquadrar na situação de “insulamento burocrático” (NUNES, 1997).

Isso pode *não ser desejável devido ao alto nível de autonomia associada à conseqüente falta de controle político, social e de responsabilização*, o que confirma, assim, o risco apontado (p. 38). (grifamos)

Fica evidente que a falta de transparência na gestão orçamentária das estatais, cujo controle fica apenas a cargo do Poder Executivo, favorece sobremaneira a ineficiência e o desvio de tão valiosos recursos.

5 CONCLUSÃO

Ao longo do período republicano brasileiro, a competência atribuída pela Constituição Federal no que tange ao orçamento público tem oscilado entre os Poderes Executivo e Legislativo, a depender do momento histórico.

A Constituição Federal de 1988 foi aclamada, nesse aspecto, como bastante democrática, na medida em que, ao menos no campo teórico, devolveu as prerrogativas do Poder Legislativo de influir na elaboração das peças orçamentárias, representando um rompimento com o regime autoritário.

De fato, a Magna Carta dispõe, em diversas passagens de seu texto, acerca da autonomia e da independência dos Poderes da República, pressuposto básico de um Estado Democrático.

A despeito disso, o sistema orçamentário brasileiro privilegia sobremaneira o Poder Executivo em detrimento dos demais. Com efeito, o Executivo utiliza de diversos artifícios para impor sua vontade, até mesmo intervindo nas propostas orçamentárias de órgãos autônomos ou vinculados a outros Poderes. Ademais, aquele Poder usa de vários instrumentos com vistas a evitar que a proposta orçamentária seja alterada no âmbito do Parlamento, bem como para direcionar a execução orçamentária, o que, em última instância, significa afastar a legítima e desejável participação da sociedade na elaboração e na execução das políticas públicas.

Sem dúvida, tamanha preponderância do Executivo só se sustenta em razão do chamado “presidencialismo de coalizão”, mecanismo que, em linhas gerais, refere-se à troca de favores entre o governo e os parlamentares – estes votam os projetos de interesse e conforme a orientação daquele em troca de benesses. Em outras palavras, trata-se de um jogo ganha-ganha com a finalidade de garantir o sucesso político das partes envolvidas, mas que, certamente, acarreta perdas para a sociedade, haja vista a falta de transparência na execução do orçamento, a carência de fiscalização, a pulverização de recursos, os escândalos de corrupção e a ineficiência do gasto público, dentre outras mazelas.

A iniciativa atribuída ao Executivo para os projetos de lei que tratam de matéria orçamentária é o primeiro fator de sua preponderância abordado nesta monografia, devido

à dificuldade de se alterar os referidos projetos em razão das regras regimentais e do poder exercido pelo presidente e pelos relatores no âmbito da CMO, que são convenientemente escolhidos dentre os parlamentares da base aliada do governo.

Conforme verificado nos últimos anos, os presidentes da CMO, bem como os relatores dos projetos dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, foram todos da base aliada do partido da presidente da República.

O contingenciamento é outro fator de preponderância do Executivo no que tange à execução orçamentária. Tal mecanismo carece de transparência e incide principalmente sobre as emendas parlamentares, que são, geralmente, despesas discricionárias. Gontijo aponta diversas ilegalidades no processo de contingenciamento e, ainda, que o governo utiliza de tal instrumento para compensar situações diversas que não autorizam essa prática. Adicionalmente, o autor argumenta que o contingenciamento configura uma deturpação do orçamento aprovado pelo Legislativo e que, além disso, as despesas contingenciadas não são divulgadas, dificultando a fiscalização pelo Congresso Nacional. Ademais, os efeitos dessa limitação são sofridos em maior intensidade pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e pelos órgãos autônomos, uma vez que seus orçamentos são irrisórios se comparados ao orçamento do Poder Executivo (e este pode distribuir as despesas contingenciadas dentre os diversos ministérios/secretarias, o que é impossível para os órgãos dos outros Poderes). O contingenciamento, além de engessar o orçamento dos órgãos vinculados aos demais Poderes, acaba por afastar o Parlamento da execução de políticas públicas.

As Tabelas 5, 6 e 7 comprovam a grande superioridade do orçamento do Poder Executivo em relação aos demais, especialmente as despesas com custeio e investimentos (GNDs 3 e 4, respectivamente), que são, basicamente, as despesas passíveis de ser contingenciadas. Além disso, considerando o período analisado (2006 a 2014) as despesas do Poder Executivo têm aumentado em detrimento dos outros Poderes.

Com respeito aos créditos adicionais, constatou-se que quase a totalidade deles favorece o Poder Executivo, e que, em boa medida, este Poder se apropria do superávit financeiro, do excesso de arrecadação ou de operações de crédito para abrir créditos suplementares já autorizados na lei orçamentária. Tais créditos são abertos mediante decreto presidencial e, portanto, não passam por análise do Poder Legislativo. Trata-se de verdadeiro orçamento paralelo, no qual o Executivo abre créditos de um lado (utilizando-se de recursos não constantes do orçamento inicial), ao largo do Legislativo, e contingencia as despesas aprovadas por este Poder, de outro. Ademais, viu-se que, quando a Câmara dos Deputados necessitou do aval do Executivo para que este enviasse um projeto de lei de abertura de crédito com base em excesso de arrecadação de receitas *próprias* (cujo esforço arrecadatório é do órgão), o pedido foi rejeitado, sob o argumento de que não havia espaço fiscal para tanto. Entretanto, no mesmo exercício financeiro, o Executivo ignorou essa justificativa quando o crédito o favorecia (e os valores eram bastante superiores ao solicitado pela Câmara dos Deputados).

Considerando apenas os créditos extraordinários (abertos por medida provisória), o quadro é ainda mais favorável ao Executivo, conforme se depreende da Tabela 10. O governo tem abusado da edição de MPs para abrir créditos extraordinários, sem a observância dos pressupostos para tanto. Essa situação é agravada pelo fato de que não há necessidade de se indicar as fontes de recursos para abertura desses créditos, não há análise prévia do Congresso, em decorrência da imediata eficácia das MPS e pela quase impossibilidade de o Parlamento emendar tais medidas (que deveriam ser) excepcionais, em flagrante violação do processo democrático. Por vezes, conforme verificado nos exercícios de 2012/2013, o Executivo utilizou-se do instrumento da medida provisória para burlar a não aprovação da lei orçamentária, valendo-se da autorização constitucional para reabertura dos referidos créditos no ano subsequente (em caso de abertura nos quatro últimos meses do ano anterior). Em 2015, o governo utilizou-se novamente desse artifício com a edição da MP n. 667, de 2 de janeiro de 2015, com valor total superior a R\$ 74 bilhões.

Outro aspecto que caracteriza o domínio do Executivo é sua competência para definir os limites orçamentários de cada órgão, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias. As LDOs têm imposto parâmetros para os limites dos órgãos do Legislativo e do Judiciário, MPU e DPU, mas não para o Executivo. Além disso, conforme verificamos, tal parâmetro é interpretado conforme a conveniência do Executivo, haja vista a divulgação de limites orçamentários com valores inferiores a ele. Em que pese todas essas restrições, nota-se que o governo tem tentado emplacar dispositivos nas LDOs ainda mais restritivos para os outros Poderes e órgãos autônomos no que tange a seus orçamentos, favorecendo o orçamento do Poder Executivo. O PLDO para 2016 corrobora essa afirmação, na medida em que tenta impor um limite para 2016 (somente para os outros Poderes), relativamente aos GNDs 3, 4 e 5, baseado nos limites finais de 2014 (diminuído dos valores contingenciados naquele ano e ignorando a elevada inflação do período). No que diz respeito às despesas com pessoal, o Executivo tenta garantir uma distribuição proporcional entre os Poderes, exatamente quando aquele possui o maior percentual dos últimos anos.

Com relação à execução provisória, em caso de não aprovação das leis orçamentárias até o início do exercício financeiro, as LDOs têm sido bastante permissivas, possibilitando uma execução superior a 90% das despesas constantes do Ploa. A despeito disso, o Executivo tem editado medidas provisórias de crédito extraordinário para executar a parcela relativa a investimentos, o que, certamente, garante a quase totalidade da execução dos recursos constantes do Ploa, mesmo sem sua aprovação. Tais regras representam uma renúncia das prerrogativas do Legislativo em favor do Executivo.

Relativamente às emendas parlamentares, vale dizer que, a despeito de as hipóteses de emendamento serem limitadas, e a execução ser baixa, o governo as utiliza, estrategicamente, como instrumento de barganha no processo político, recompensando ou punindo os parlamentares, mediante a execução (ou não) das emendas, de acordo com o apoio parlamentar. Nesse sentido, Pereira e Mueller (2002, p. 280) defendem que o Executivo até mesmo incentiva que os parlamentares apresentem emendas ao orçamento.

Tais emendas não são suficientes para alterar substancialmente as propostas enviadas pelo Executivo e são importantes para o governo exercer controle sobre os parlamentares, que também são favorecidos politicamente em decorrência da liberação de suas emendas.

A partir do exercício de 2014, conforme disposto na LDO, as emendas parlamentares passaram a ter execução obrigatória (com algumas exceções previstas na lei). Esse mecanismo foi posteriormente ratificado pela Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015. Não obstante, desde então, metade das emendas parlamentares deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, com vistas a dar cumprimento à EC n. 29, uma vez que o governo passou a enviar a proposta deficitária no que tange a tal aspecto. Perezino (2008, p. 92) argumenta que tal artifício é uma forma de apropriação dos recursos da reestimativa de receitas elaborada pelo Congresso Nacional, que é a principal fonte de recursos para atendimento das emendas. A propósito, a reestimativa de receitas (e também a Reserva de Contingência) acaba por favorecer o Executivo, na medida em que dificulta a alteração do projeto de lei enviado.

O poder de veto, garantido constitucionalmente ao presidente da República, é outro importante mecanismo que outorga ao Poder Executivo a predominância no processo orçamentário, situação agravada pela inércia do Poder Legislativo em apreciar os vetos e o quórum qualificado para rejeitá-lo. Apesar de tal instrumento não ser utilizado com frequência, verificamos que o governo vetou alguns dispositivos inseridos pelo Parlamento com a finalidade de flexibilizar a execução orçamentária de suas despesas. Em outras oportunidades, utilizou-se do poder de veto para intervir na autonomia administrativa e financeira de órgãos vinculados a outros Poderes.

Abordamos ainda a questão do orçamento das empresas estatais, em que apenas ínfima parcela consta da lei orçamentária anual. Os vultosos recursos das estatais que não dependem economicamente da União, da ordem de R\$ 1,6 trilhão, constam somente do chamado Programa de Dispendios Globais, que é aprovado mediante Decreto Presidencial, não sendo, portanto, submetido ao Poder Legislativo. Essas estatais (não dependentes) não se submetem às disposições da LRF, tampouco executam suas despesas no Siafi. Em outras palavras, a execução orçamentária das empresas estatais carece de transparência e é praticamente imune à fiscalização pela sociedade. Sem dúvida, isso favorece desperdício de recursos, desvios de finalidade, ineficiência do gasto público e corrupção, a considerar os recentes escândalos envolvendo diversas empresas estatais.

É de se concluir, portanto, que a concentração de poderes quase ilimitados, no que se refere ao manejo dos recursos públicos, nas mãos do Poder Executivo remonta ao período autoritário, em que o presidente definia quando, quanto e onde gastar. As prerrogativas dos demais Poderes, conferidas pela Constituição Cidadã, não tiveram o condão de garantir a almejada participação democrática no processo orçamentário. A autonomia dos Poderes tem sido mitigada pela atuação do Executivo, seja pela imposição de sua vontade, seja por meio do presidencialismo de coalizão.

Com efeito, Dallaverde (2013, p. 212) aponta que a concessão de poderes desenfreados ao Poder Executivo, aquiescida pelo Poder Legislativo, e sem a adoção das cautelas de controle colocadas à disposição deste Poder, podem ocasionar consequências nefastas “não apenas em relação à divisão das funções do Estado e ao regime democrático, mas também à própria sanidade financeira do país”.

Rocha (2008, p. 74) reafirma que, “liberando gastos de maneira seletiva, suplementando ou remanejando as dotações, contingenciando outras, o Executivo cria virtualmente um novo orçamento”. Para o autor, ocorre, no Brasil, um efeito-deslocamento: “[...] a transferência do poder efetivo de decisão no processo de escolhas públicas dos congressistas para os burocratas”.

Assim, é preciso se pensar em mecanismos para garantir a independência e a autonomia efetiva dos Poderes, para aumentar a participação popular (via Congresso Nacional) na definição das prioridades orçamentárias, bem como para aumentar a eficiência dos gastos públicos. Em iniciativa louvável, a Secretaria de Orçamento Federal tem demandado sugestões dos diversos órgãos para subsidiar a elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Essa prática poderia ser aplicada também aos projetos de leis orçamentárias, envolvendo ativamente as comissões temáticas do Congresso Nacional, que são integradas por parlamentares das diversas partes do país, conhecedores de distintas realidades.

Aliado a isso, a adoção do orçamento impositivo no Brasil, conforme defendido por diversos doutrinadores, é outro mecanismo que pode vir a diminuir a cooptação dos parlamentares pelo governo, tornando o processo orçamentário mais democrático. Para Lima (apud MACEDO, 2014, p. 60), o orçamento impositivo “traria maior democracia ao processo de planejamento e orçamento, haja vista que o Poder Executivo é representado por um eleito pela maioria, e, no Congresso Nacional, as maiorias e as minorias estão representadas”.

De forma análoga, a implantação do Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 da LRF, a ser constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade civil, seria bastante significativa. Tal Conselho, previsto na LRF desde 2001, mas ainda não regulamentado, tem como atribuições o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, visando aos seguintes objetivos: harmonização e coordenação entre os entes da Federação; disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e na execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata aquela Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros necessários ao controle social; e divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Note-se que a regulamentação desse Conselho vai ao encontro do que propomos nesta monografia. Como órgão independente dos Poderes, ele deveria ficar responsável pela estimativa das receitas orçamentárias e pelo levantamento da necessidade de contingenciamento. Ademais, deveria ser um órgão responsável pela coordenação dos trabalhos entre os diversos Poderes, com vistas à elaboração e à execução do orçamento, buscando maior transparência (o processo de elaboração e execução no âmbito do Executivo é hermeticamente fechado para a sociedade) e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Por fim, faz-se necessário que o Poder Legislativo resgate seus poderes fiscalizatórios previstos constitucionalmente e que haja uma efetiva cooperação entre os Poderes voltada para o bem comum. É preciso, apenas, que se faça cumprir o disposto no art. 2º da Constituição Federal – independência e harmonia entre os Poderes – e que cada um execute seu papel conforme os preceitos constitucionais.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988, p. 5-34. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>.

ABREU, João Paulo Pirôpo de. **A autonomia financeira do Poder Judiciário: limites traçados pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013.

BARIONI, Danilo Mansano. **Medidas provisórias**. São Paulo: Pillares, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução CN n. 1/2006**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2006cn.html>. Brasília, 2006.

_____. CONOF-CD; CONORF-SF. **Informativo Conjunto n. 1/2015**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ldo/ldo2016/ldo-2016-tramitacao-no-congresso-nacional-ciclos/ntc.html>>. Brasília, 2015.

_____. CONOF-CD; CONORF-SF. **Nota Técnica Conjunta n. 2/2015**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/ldo/ldo2016/ldo-2016-tramitacao-no-congresso-nacional-ciclos/ntc.html>>. Brasília, 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 29**, de 13 de setembro de 2000.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional n. 86**, de 17 de março de 2015.

_____. Decreto n. 7.445, de 1º de março de 2011.

_____. Decreto n. 8.383, de 29 de dezembro de 2014.

_____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964.

_____. Lei n. 12.184, de 29 de dezembro de 2009.

_____. Lei n. 12.381, de 9 de fevereiro de 2011.

_____. Lei n. 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

_____. Lei n. 13.080, de 2 de janeiro de 2015.

_____. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.

_____. Medida Provisória n. 598, de 27 de dezembro de 2002.

_____. Medida Provisória n. 667, de 2 de janeiro de 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exposição de Motivos n. 341/2012.

_____. Presidência da República. Mensagem n. 20, de 9 de fevereiro de 2011.

_____. Presidência da República. Mensagem n. 263, de 21 de julho de 2015.

_____. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016.

_____. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento para 2015**.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI n. 162 MC/DF.

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. O que é o presidencialismo de coalizão? **Folha de Londrina**, Londrina-PR, p. 2, 27 dez. 2006. Disponível em: <<http://adrianocodato.blogspot.com.br/2006/12/o-que-o-presidencialismo-de-coalizo.html>>

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O STF, o orçamento e os créditos extraordinários**. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-fev-23/observatorio-constitucional-stf-orcamento-creditos-extraordinarios>>.

DALLAVERDE, Alessandra Katia. **As relações entre os Poderes na gestão das Finanças Públicas**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

EMPRESAS ESTATAIS: gastos elevados e pouca transparência. Disponível em: <<http://oab-ma.jusbrasil.com.br/noticias/598144/empresas-estatais-gastos-elevados-e-pouca-transparencia>>. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES JÚNIOR, Ulysses de Oliveira; CORTEZ, Luís Francisco Aguilar. Federalismo e orçamento: autonomia financeira do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri: Manole, 2004.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. **Caderno Aslegis**, n. 39, p. 61-72, jan.-abr. 2010. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11312>>.

HARADA, Kiyoshi. Autonomia orçamentária. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, RT, n. 37, 2001.

MACEDO, Rodrigo Roriz. **Orçamento impositivo no Brasil: proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada?** Brasília, 2014. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014_RodrigoRorizMacedo.pdf>.

PEDERIVA, João Henrique; LUSTOSA, Paulo Roberto Barbosa. Créditos extraordinários e medidas provisórias no Brasil: uma análise sistêmica. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n.2, art. 7, p. 97-113, 2007. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso em: 19/09/2015.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-2582002000200004&script=sci_arttext>.

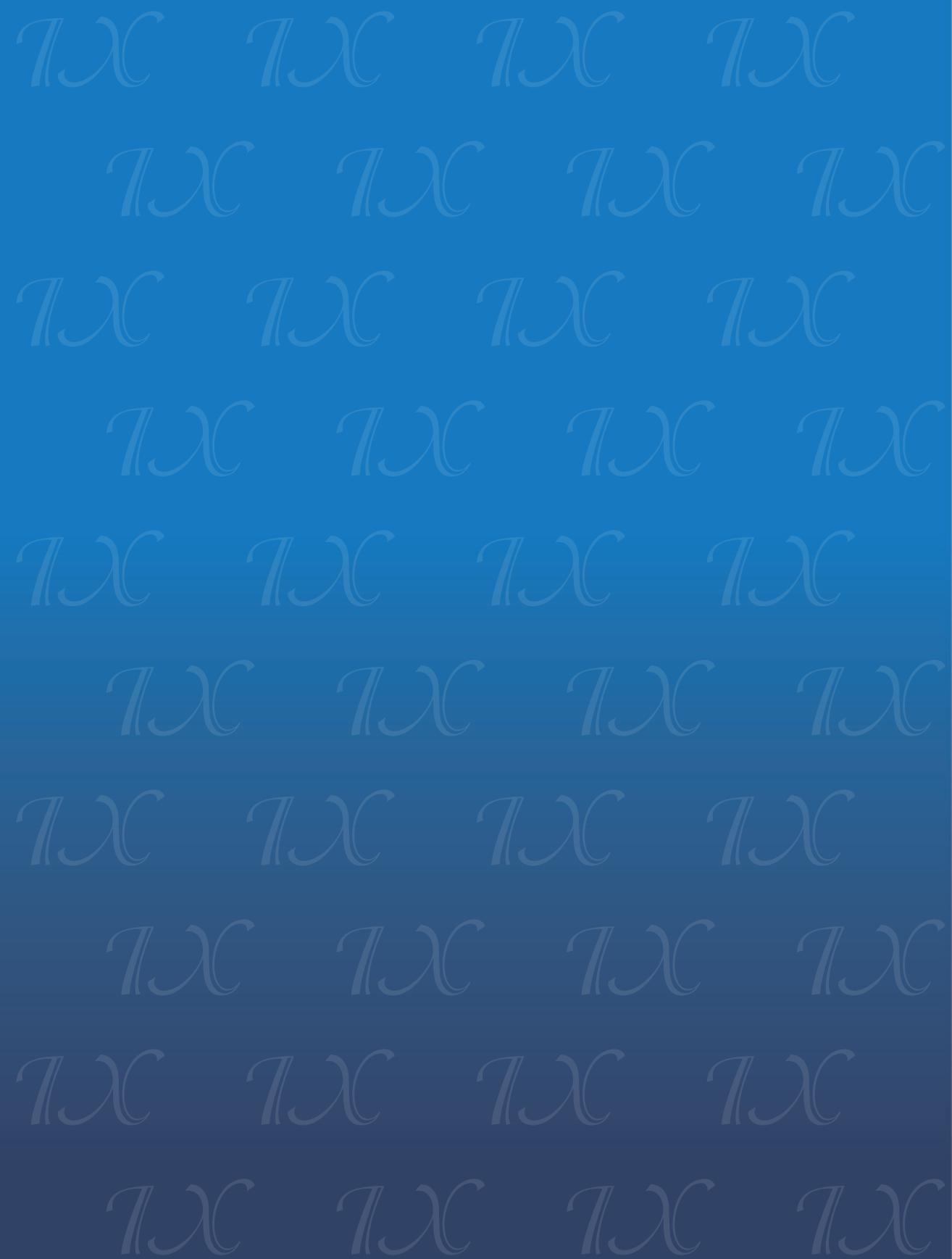
PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/162776/Preponder%C3%A2ncia%20no%20Processo%20Or%C3%A7ament%C3%A1rio_Mono%20Luiz%20F%20M%20Perezino.pdf?sequence=7>.

PRESIDENCIALISMO do Brasil é um dos que mais dependem de coalizão. 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/09/19/presidencialismo-do-brasil-e-um-dos-que-mais-dependem-de-coalizao-diz-pesquisador-de-oxford>>.

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil. **Perspectivas**, São Paulo, v. 34, p. 55-78, jul.-dez. 2008. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>>.

VIEIRA, Laércio Mendes. Empresas estatais e transparência orçamentária: casos de informação para-fiscal e extraorçamentária. **VII Prêmio SOF de Monografias**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/vii-premio/2o-lugar-laercio-mendes-vieira.pdf>>.

SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, jun. 2005. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/3718>>.



TEMA 2

Aperfeiçoamento do Orçamento Público

MENÇÃO HONROSA

Alexssandro Campanha Rocha



**A educação fiscal como incentivo à
participação social na gestão pública:
uma análise dos resultados alcançados pelo
Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef)
no Estado da Bahia**

Resumo



O exercício da cidadania guarda uma extraordinária complexidade por envolver o compromisso do cidadão de lutar para fazer valer seus direitos e de questionar as estruturas de desigualdade social. Porém, o desenvolvimento dessa postura ativa exige uma competência, competência esta que se adquire durante a vida por meio dos diferentes saberes, conhecimentos e experiências. Quando o homem nasce, ele não a traz consigo de forma espontânea e completa. Mesmo nascendo livre e igual, ele nasce inserido num ambiente social e cultural e, por isso, um ser incompleto em sua formação. Surge, assim, a necessidade de receber uma formação. A educação, então, torna-se um instrumento essencial de preparação e formação do cidadão, mas não apenas aquela restrita ao recebimento de informações, e sim, a que prepara o cidadão para se posicionar ativa, sensata e criticamente. Partindo-se da premissa de uma educação que forme cidadãos críticos e com uma postura ativa no âmbito governamental, o Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef), criado pela Portaria nº 413/2002 dos Ministérios da Fazenda e da Educação, surge como uma política educacional criada para promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania. Entre as unidades da Federação, a Bahia se destaca pelo expressivo número de professores capacitados. A avaliação do Pnev apresenta-se como uma importante atividade de levantamento de dados para subsidiar a tomada de decisão com vistas à melhoria de seus processos. Um caminho para isso passa pela avaliação de resultados. Esta monografia teve como objetivo geral identificar os principais resultados alcançados pelo Pnev no Estado da Bahia nos anos de 2006 a 2013 quanto à formação de professores e sua participação social na gestão pública e teve como objetivos específicos: verificar em que medida o professor capacitado foi sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo; verificar em que medida o professor capacitado teve acesso a conhecimento sobre administração pública e verificar em que medida o Pnev criou condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor como cidadão. Por sua natureza avaliativa e pelos procedimentos adotados para avaliação, esta pesquisa apresenta-se como um estudo de caso com uma abordagem qualitativa, quantitativa, descritiva, documental e de levantamento. Sua base teórica foi construída com base em cinco temáticas: cidadania, participação, controle social, educação para cidadania e educação fiscal. Os instrumentos de coleta de dados foram: questionário aplicado a 309 professores num universo de 977 docentes e entrevista com gestores do Pnev na Bahia. A pesquisa mostrou que o Pnev, embora tenha realizado ações de promoção e institucionalização da educação fiscal para o exercício da cidadania, cumpriu parcialmente seus objetivos de sensibilizar sobre a função socioeconômica do tributo, de levar conhecimento sobre administração pública e de criar condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão. Entre as recomendações destacam-se: atualização do material didático do curso de formação; maior divulgação e inserção do Pnev nas escolas baianas; maior aproximação com professores e alunos; criação de núcleos de educação fiscal; formação continuada em educação fiscal.

Palavras-chave: Cidadania. Participação social. Educação fiscal.

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	417
1.1 Problema de pesquisa.....	420
1.2 Objetivos geral e específicos.....	420
2 A EDUCAÇÃO FISCAL COMO INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	421
2.1 Experiências em educação fiscal.....	425
2.1.1 A educação fiscal no mundo.....	425
2.1.2 A educação fiscal no Brasil e seus antecedentes históricos.....	426
2.2 O Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef).....	428
3 METODOLOGIA.....	429
3.1 Da avaliação de resultados.....	430
3.2 Procedimentos adotados na avaliação de resultados.....	430
4 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PNEF NO ESTADO DA BAHIA.....	434
4.1 Perfil dos professores respondentes.....	440
4.2 Sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo.....	444
4.3 Disseminação de conhecimentos sobre administração pública.....	449
4.4 Criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão.....	453
4.5 O exercício da cidadania pelo professor capacitado pelo Pnef.....	460
5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	462
REFERÊNCIAS.....	467

Lista de figuras



FIGURA 1. Fundamentos da educação fiscal.....	423
FIGURA 2. Regiões do Estado da Bahia.....	431
FIGURA 3. A relação harmoniosa entre Estado e cidadão.....	454

Lista de gráficos



GRÁFICO 1. Comparativo entre expectativa e satisfação com o curso do Pnief	438
GRÁFICO 2. Perfil dos professores respondentes quanto ao nível de instrução.....	441
GRÁFICO 3. Perfil dos professores respondentes quanto à renda familiar	442
GRÁFICO 4. Comparativo sobre a sensibilização da função do tributo	448
GRÁFICO 5. Comparativo do conhecimento de administração pública.....	452
GRÁFICO 6. Comparativo da relação entre Estado e professor.....	458
GRÁFICO 7. Comparativo do exercício da cidadania	461

Lista de tabelas

TABELA 1. Quantidade de participantes nos cursos na Bahia (2004 a 2013)	434
TABELA 2. Quantidade de municípios alcançados por região e ano (2006 a 2013).....	435
TABELA 3. Quantidade de escolas alcançadas por região e ano (2006 a 2013).....	436
TABELA 4. Quantidade de professores capacitados por região e ano (2006 a 2013)	437
TABELA 5. Nível de sensibilização do professor sobre a função do tributo	447
TABELA 6. Nível de conhecimento de administração pública.....	451
TABELA 7. Nível da relação entre Estado e cidadão-professor	458
TABELA 8. Comparativo referente ao exercício da cidadania	461

Lista de quadros

QUADRO 1. Histórico de professores participantes do curso e da pesquisa.....	432
QUADRO 2. Perfil geral do professor capacitado pelo Pnec na Bahia	444

1 INTRODUÇÃO

A cidadania sempre foi palco de grandes debates. Desde a Antiguidade, quando gregos e romanos formularam suas primeiras noções sobre cidadania, baseadas na participação política, passando pelos iluministas no século XVIII, que reivindicaram para si uma cidadania baseada nos ideais de liberdade e igualdade, e pelo período que se seguiu à Revolução Francesa, ela vem agregando novos direitos e valores como resultado da luta de pessoas e grupos em busca da realização de seus interesses, representando momentos do mundo na medida em que este também foi sofrendo mudanças políticas, econômicas, sociais e culturais.

Embora a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no ano de 1948, tenha contribuído no processo de consolidação de uma nova forma de compreensão da cidadania, uma cidadania ampliada, solidária e cosmopolita, as mudanças ocorridas na sociedade, principalmente no campo econômico, também influenciaram esse processo de mudança. O que seria bom para a cidadania por um lado trouxe, por outro, graves consequências. Com o mundo cada vez mais globalizado e a soberania dos Estados relativizada, estes acabaram se adequando ao novo contexto econômico mundial, passando a representar, segundo Capella (2002), muito mais os interesses financeiros e econômicos de grupos hegemônicos.

Diversas medidas internas seriam adotadas pelos Estados por meio de cortes nos gastos, da privatização de empresas estatais, da desregulamentação da economia e da implementação de reformas que pudessem minimizar os impactos negativos ocorridos em seus balanços de pagamento. O importante era promover a adequação dos Estados ao novo cenário econômico mundial, nem que para isso fosse necessário sacrificar determinados direitos por meio do esvaziamento das políticas públicas de bem-estar social que se intensificaram após a crise de 1929.

Diante desses aspectos que envolvem uma compreensão ampliada sobre cidadania e sobre o processo de adequação dos Estados ao novo modelo econômico mundial, a postura assumida pelo cidadão passou a ser vista como um importante instrumento de transformação da realidade, fazendo com que o exercício da cidadania guardasse, como discorreu Cerquier-Manzini (2010, p. 11), “uma extraordinária complexidade”, por envolver o compromisso do cidadão de lutar cotidianamente para fazer valer seus direitos, em questionar as estruturas de dominação existentes e não se calar diante das diferentes formas de desigualdade e exclusão social, portando-se sempre como um autêntico fomentador de direitos.

Esse cidadão fomentador de direitos, que Canivez (1991) vai chamar de “cidadão ativo”, diferenciar-se-á do “cidadão passivo” pelo modo como ele participa dos assuntos que envolvem sua vida e sua comunidade. Entretanto, o desenvolvimento dessa postura ativa “supõe uma competência” que se adquire durante toda a vida por meio dos diferentes saberes, conhecimentos e experiências.

Acontece que quando o homem nasce ele não traz consigo de forma espontânea e completa essa “competência” tratada por Canivez. Quando nasce, no mesmo instante em que nasce livre e igual, ele nasce inserido em um ambiente social e cultural e, por isso, um ser incompleto em sua formação. Surge, então, a necessidade de ser preparado para este ambiente, mas não uma preparação restrita ao recebimento de informações que lhe permitam, como indivíduo governado, ter apenas a compreensão de seus direitos e deveres “para a eles conformar-se com escrúpulo e inteligência” (CANIVEZ, 1991, p. 31). É ser preparado muito além do intelecto para posicionar-se de forma ativa, sensata e criticamente na sociedade.

Uma educação que se interesse em formar para o exercício da cidadania e para a participação social caminha na direção do “desenvolvimento integral do homem”, fazendo com que ele cultive todas as suas potencialidades, de modo que sua personalidade se firme e se projete nas mais diferentes dimensões, sejam elas física, intelectual, social, moral, religiosa, cívica, estética, profissional, política e econômica. E sendo mais do que instrução, consiga abranger todas as fases e perspectivas de desenvolvimento da personalidade humana (REIS, 1990, p. 9-10).

Quando a Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu art. 205 que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, deve ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, ela deixou evidente que esta, além de visar ao pleno desenvolvimento da pessoa humana e sua qualificação para o trabalho, deve também prepará-la para o exercício da cidadania e da participação.

Sabe-se, porém, que o contexto histórico e político brasileiro que antecede a Constituição Federal serviu como uma importante motivação para a proposição de uma educação que incentivasse o exercício da cidadania. Por mais de duas décadas (1964-1985) a sociedade brasileira viveu, durante a ditadura militar, um período marcado pelo autoritarismo e pela centralização do poder, pela censura a todos os meios de comunicação e pelo cerceamento das liberdades civil e política.

Com a queda do regime militar no ano de 1985 e o intenso processo de redemocratização vivido pelo país nos anos que se seguiram, era preciso implementar mudanças que restabelessem a democracia e garantissem o pleno exercício da cidadania e da participação social. Esse novo momento acabou criando um ambiente propício para a proposição de leis e políticas que trouxessem um discurso em defesa da democracia, da participação e do fortalecimento das relações entre Estado e sociedade, e isso incluía, obviamente, as políticas educacionais.

Apesar dessa euforia democrática, uma grave crise econômica assolava a América Latina. Com dificuldades para honrar os compromissos assumidos com organizações internacionais de crédito, diversos países latino-americanos realizaram novos empréstimos e renegociaram os já existentes, tudo sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essa supervisão, porém, era acompanhada da imposição de medidas que incluíam

programas de ajustes e reformas econômicas que garantissem o pagamento da dívida. No caso do Brasil, essas reformas receberam um tratamento especial no fim do governo de Itamar Franco com a criação do Plano Real (1994) e durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso.

O Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FMI acreditavam, porém, que a melhoria das condições econômicas não poderia concentrar-se apenas na implementação de reformas que promovessem a diminuição dos gastos, a abertura do país ao capital estrangeiro e a eliminação de barreiras econômicas e alfandegárias. Era preciso também, por meio de programas de educação tributária, “conscientizar a sociedade” sobre a importância socioeconômica do tributo e de seu pagamento espontâneo para a viabilização dos programas sociais e do aumento da capacidade de pagamentos do país (BRASIL, 2009a, p. 26).

Com esse propósito, em 31 de dezembro de 2002, por meio da Portaria Interministerial nº 413 do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação, foi criado oficialmente o Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef). De cunho essencialmente educativo, esse programa recebeu a missão de contribuir com a formação do cidadão brasileiro, visando ao desenvolvimento da conscientização sobre seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo, da participação e do controle social do Estado democrático (BRASIL, 2009a, p. 26-28).

Segundo o que dispõe o art. 1º da Portaria nº 413/2002, o Pnef tem como objetivo principal “promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania”. Com base nesse objetivo foram definidos outros três mais específicos: 1) “sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo”; 2) “levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública”; e 3) “criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão” (BRASIL, 2002).

Numa análise de suas proposições conceituais, percebe-se que a principal bandeira defendida pelo programa se baseia na disseminação da ideia de que o tributo e o controle social são fatores primordiais para a promoção e o exercício da cidadania e que sem a compreensão desses aspectos pelo cidadão a possibilidade de melhoria dos serviços públicos e a efetivação de seus direitos ficam seriamente prejudicadas. Quanto maior o acesso do cidadão a uma educação que o instrua sobre tributo, controle social e o funcionamento do Estado (educação fiscal), melhor será a qualidade da participação desse cidadão na gestão pública e no acompanhamento dos gastos públicos, implicando uma melhoria qualitativa da vida em sociedade e uma barreira contra a corrupção e o mau uso dos recursos públicos.

O caso do Pnef ganha relevância neste processo em função do instituto que utiliza: a formação de cidadãos (incluindo professores) como multiplicadores. Esse processo formativo, que acontece por meio de um curso oferecido a distância (EAD) chamado de Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, conta com um intenso processo de capacitação por meio de material didático próprio elaborado pela Escola de Administração

Fazendária (Esaf). Ao final do curso de formação, o Pnef espera que cada participante capacitado, principalmente professores, dissemine entre seus alunos e comunidade as temáticas discutidas no curso.

No Brasil, atualmente os 26 estados da Federação e o Distrito Federal desenvolvem programas de educação fiscal. Essa característica faz com que o Pnef apresente múltiplas e diferentes realidades e com um alcance diferenciado dos seus resultados. Entre os estados da Federação, chamou a atenção do pesquisador, pela forma de expansão do programa, o Estado da Bahia. Ao se expandir pelo estado, o Pnef alcançou, desde sua implantação em 2004, mais de 350 instituições de ensino e mais de 50 mil alunos, conseguindo formar mais de 1.700 disseminadores de educação fiscal (entre professores e servidores públicos), que foram capacitados nos cursos de formação promovidos pela Esaf (BAHIA, 2010).

1.1 Problema de pesquisa

Tendo em vista que o Pnef se apresenta como uma política pública educacional de incentivo ao exercício da cidadania, da participação na gestão pública e do controle social, envolvendo o uso de recursos públicos da União e dos estados da Federação, sua avaliação apresenta-se como um importante instrumento de diagnóstico governamental para a melhoria de seus processos. E um caminho possível para essa avaliação passa pela análise de seus resultados

Por essa razão, este trabalho apresenta como problema de pesquisa a seguinte questão: quais os resultados alcançados pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef) no Estado da Bahia, nos anos de 2006 a 2013, quanto à formação de professores e sua participação social na gestão pública?

1.2 Objetivos geral e específicos

Este trabalho apresenta como objetivo geral a seguinte proposição: identificar os resultados alcançados pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef) no Estado da Bahia, nos anos de 2006 a 2013, quanto à formação de professores e sua participação social na gestão pública. Desdobrando este objetivo geral em proposições menores de forma que as principais ações a serem desenvolvidas na pesquisa sejam conhecidas (BOAVENTURA, 2004, p. 63), torna-se imprescindível a apresentação dos objetivos específicos.

Tomando como base o que Bauer (2010, p. 33) apresenta sobre avaliação de resultados, que corresponde à análise do alcance dos objetivos previamente estabelecidos para um programa ou política pública, e o que menciona o art. 1º da Portaria nº 413/2002, que criou o Pnef, temos os seguintes objetivos específicos:

1. verificar em que medida o professor capacitado pelo Pnec foi sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo;
2. verificar em que medida o professor capacitado pelo Pnec teve acesso a conhecimento sobre administração pública;
3. verificar em que medida o Pnec criou condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor capacitado como cidadão.

É importante ressaltar que para o alcance dos objetivos geral e específicos propostos neste trabalho se fez necessária uma estrutura de tópicos que pudesse atender às exigências mínimas do ponto de vista teórico e metodológico. Em função disso, este trabalho está estruturado em cinco seções, além de suas Referências, a saber: 1 (Introdução); 2 (A educação fiscal como incentivo à participação social); 3 (Metodologia); 4 (Avaliação dos resultados do Pnec no Estado da Bahia); e 5 (Conclusão e recomendações).

2 A EDUCAÇÃO FISCAL COMO INCENTIVO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A educação fiscal compreende uma abordagem didático-pedagógica que interpreta as vertentes financeiras da arrecadação e dos gastos públicos, estimulando o cidadão a compreender seu dever de contribuir solidariamente em benefício do conjunto da sociedade e de participar do processo de fiscalização e acompanhamento da aplicação dos recursos arrecadados. Ela trata da compreensão sobre o que é o Estado, suas origens e objetivos e da importância do controle pela sociedade sobre o gasto público por intermédio de sua participação ativa, concorrendo para o fortalecimento do ambiente democrático (BRASIL, 2009a, p. 27).

Ela vai corresponder a um conjunto de ações educativas que tem por objetivo sensibilizar o cidadão sobre a função socioeconômica dos tributos e sua conversão em benefícios para a sociedade; sobre o papel do Estado e sua capacidade de financiar as atividades essenciais da população; sobre o funcionamento da administração pública e o papel cooperativo e participativo do cidadão visando à harmonização da relação entre o Estado e a sociedade. Por meio da educação fiscal as atitudes de cada cidadão irão determinar o grau em que a cidadania precisa ser exercida e, assim, a qualidade dos serviços públicos. Essa participação cidadã será o resultado da noção que o indivíduo tem sobre seus direitos e responsabilidades. Nesse sentido, a escola desempenha papel fundamental, uma vez que tem o poder de, educando alunos, contribuir com a formação de cidadãos (BAHIA, 2005, p. 14).

Albertina Lima (2008, p. 72), em sua tese de doutorado intitulada *Uma contribuição ao marketing social e à educação fiscal no Brasil: análise por meio de casos múltiplos*, define a educação fiscal como o processo de acionamento da capacidade intelectual do ser humano

para conhecer as finanças públicas, proporcionando-lhe condições de entender, analisar e refletir sobre a captação e a aplicação de recursos públicos e sobre o exercício de direitos e deveres advindos desse conhecimento. Para a autora, a educação fiscal tem por objetivo a mudança de atitudes, valores e crenças para o alcance de atitudes e comportamentos cidadãos que visem à redução da evasão fiscal e, assim, uma melhor aplicação dos recursos públicos pelos gestores em relação à sociedade (LIMA, 2008, p. 78).

Por meio de pesquisa intitulada *A educação para a cidadania fiscal: ações do Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef) no ensino fundamental e médio*, José Francisco da Silva (2011, p. 23) propugna que o exercício da cidadania requer indivíduos conhecedores de seus deveres com o Estado e os governos, inclusive quanto às obrigações tributárias. Entretanto, esses indivíduos devem estar preparados para acompanhar e fiscalizar a utilização desses recursos.

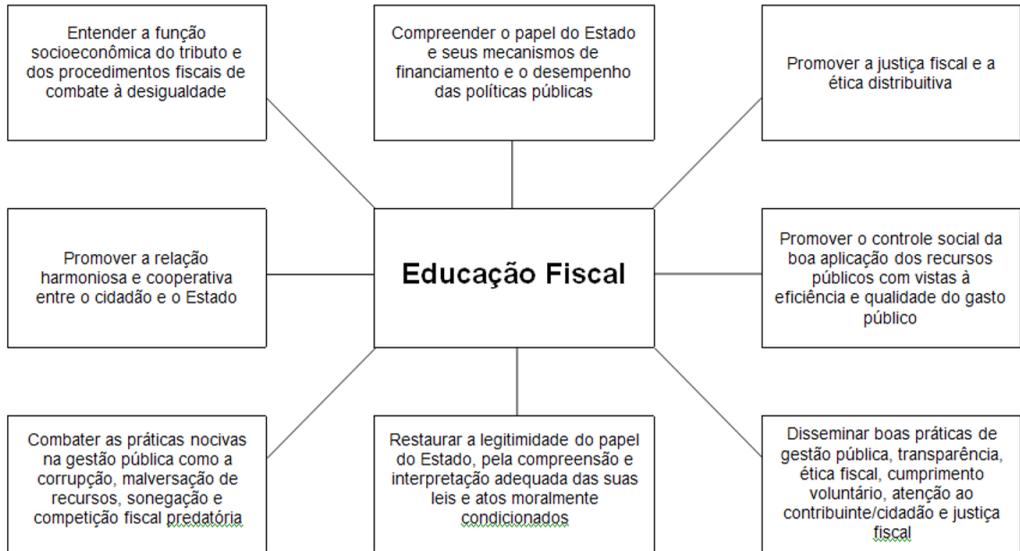
Segundo Silva (2011, p. 39), a educação fiscal deve ser entendida como a preparação do indivíduo para compreender a atividade financeira do Estado realizada por meio da arrecadação dos tributos e de sua aplicação por meio das políticas públicas, envolvendo o conhecimento sobre as funções e o funcionamento do Estado. Esse conhecimento contribui para a participação consciente e qualificada do cidadão no monitoramento, no acompanhamento e na fiscalização da aplicação dos recursos arrecadados, uma postura que se associa ao exercício do controle social.

Na dissertação de mestrado intitulada *Programa de educação fiscal e escola: caminhos e descaminhos na construção da cidadania*, Imaculada Maria da Silva (2007, p. 41-42) afirma que a educação fiscal garante aos que participam desse processo educativo os fundamentos para a compreensão de como ocorre a gestão do patrimônio e dos recursos públicos, raiz que dá sustentação a todas as ações do Estado. As discussões promovidas pela educação fiscal sobre tributação e outros temas correlatos (controle social, por exemplo) contribuem com a reflexão sobre a prioridade de aplicação dos recursos e o retorno social para a população.

Na pesquisa de doutorado *Educação fiscal e eficiência pública: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela administração municipal*, Erivan Borges (2012, p. 45-46) afirma que a educação fiscal compreende o processo educativo que leve o cidadão a compreender o papel do Estado, seus mecanismos de financiamento e o desempenho das funções públicas; a função socioeconômica do tributo e o combate à desigualdade social; a promoção da justiça e da ética distributiva; a relação harmoniosa entre cidadão e Estado; o exercício do controle social com vistas à eficiência e à qualidade do gasto público; o combate a certas práticas nocivas, como corrupção, sonegação e malversação de recursos; a disseminação de boas práticas de gestão pública, transparência, ética e justiça fiscal. Para Borges (2012, p. 46), a educação fiscal pode ser visualizada assim:

FIGURA 1

Fundamentos da educação fiscal



Fonte: BORGES (2012, p. 46); adaptado pelo pesquisador

No caso específico da função socioeconômica dos tributos, sabe-se que eles não são elementos neutros na vida da sociedade. Eles a afetam diretamente e estão presentes em praticamente todas as situações, desde as mais simples (como acender uma lâmpada em casa ou abrir uma torneira) até aquelas bem mais complexas relacionadas ao exercício da atividade empresarial. Pelo ato de instituir tributos passa toda uma realidade social e, conseqüentemente, as ações tomadas ensejam impactos na população, seja pela cobrança seja pela sonegação ou pela corrupção, que fazem escoar os recursos que, direta ou indiretamente, alimentam as injustiças sociais. A relação entre tributo e cidadania é um importante ponto a ser considerado nos debates sobre justiça social (CAMPANHA, 2009, p. 174).

Assim, quando um governante corrupto desvia recursos públicos ou um empresário vende mercadorias ou produtos sem cumprir com suas obrigações fiscais, mesmo que essas atitudes possam não prejudicar diretamente a integridade física de um ou outro cidadão, indiretamente elas causam um efeito social devastador, pois o recurso público desviado ou não recolhido certamente faltará para garantir o medicamento a um doente num hospital público, a merenda escolar numa creche, o salário do professor numa escola ou universidade pública e, para as populações mais necessitadas, que dependem de uma série de serviços pagos com os tributos arrecadados, a possibilidade, inclusive, de uma vida mais digna.

Nesse sentido, é sempre oportuno que o cidadão conheça alguma coisa sobre como se processa o sistema tributário de seu país; sobre como o cidadão deve contribuir financeiramente com o Estado e o funcionamento da máquina pública; sobre quanto e como são pagos os tributos cobrados da população; sobre como ocorre o uso dos recursos

arrecadados; sobre como é possível participar e fiscalizar a destinação dos impostos para que seja minimamente garantida a todos os cidadãos a disponibilidade de acesso a bens e serviços públicos de qualidade.

Hugo de Brito Machado (2004, p. 23) observa que, historicamente, o grande problema em relação ao tributo nunca esteve relacionado à sua maior ou menor carga sobre a população, pois a tributação em si não prejudica o desenvolvimento de nenhuma sociedade. Na verdade, o grande problema está relacionado aos critérios escolhidos para sua distribuição, sem esquecer de mencionar os constantes casos de corrupção, malversação e desvio de recursos públicos, que acabam dificultando a redução das injustiças e das desigualdades, além de forçar os governos a terem de aumentar a carga tributária (já pesada) para compensar as perdas ocorridas, o que, em tese, se torna uma medida desfavorável ao desenvolvimento.

O combate à corrupção e o mau uso dos recursos arrecadados tornam-se, assim, uma medida necessária para que o Estado tenha uma melhor condição financeira para atender as diferentes demandas da sociedade. Portando-se de forma eficiente no controle e no gerenciamento correto dos recursos, é bem provável que o Estado consiga reduzir, desde que haja interesse e comprometimento político, os níveis de desigualdade social que prejudicam o exercício pleno de direitos. No entanto, o envolvimento e a participação do cidadão nesses assuntos também é apontado como uma alternativa eficaz para a melhoria da gestão pública e da utilização dos recursos arrecadados em prol do bem comum e do interesse coletivo.

Ferreira (2008, p. 36) discorre que quando o cidadão participa ativamente da vida pública, formulando projetos e políticas que tornem a realidade social menos injusta, sem perder de vista a fiscalização e o controle dos atos de seus representantes, é possível alcançar maiores níveis de justiça e igualdade social.

Para Ferreira (2008, p. 52-53), “há um liame entre a dignidade e a cidadania”. Sem o exercício efetivo da cidadania, o respeito à dignidade humana torna-se difícil. Por isso, em relação ao tributo, “o cidadão não deve apenas cumprir o seu dever de pagar” e depois esquecê-lo. É preciso que todos, reconhecendo que a responsabilidade pelo bem comum é de toda sociedade e que a efetivação da justiça social também depende de recursos financeiros, acompanhem, fiscalizem e controlem a destinação dos tributos e as ações daqueles que os gerenciam, pois é por meio dos tributos que a efetivação de uma vida coletiva mais digna e justa poderá ser viabilizada. A esta ação da sociedade chamamos de controle social.

Chaves (2012, p. 6) esclarece que o controle social é o controle exercido pela própria sociedade sobre aqueles a quem ela delega poderes. Corresponde àquele tipo de controle realizado por alguém que não é um agente público no exercício da sua função e pode ocorrer por meio da participação direta no planejamento, no monitoramento e na fiscalização da gestão pública. E para que esse controle ocorra é imprescindível que a sociedade tenha acesso a informações e à prestação de contas, que dependem, essencialmente, do nível de transparência governamental.

Percebe-se, assim, que o principal objetivo da participação e do controle social visa a contribuir com a garantia de que os recursos arrecadados pelo governo por meio dos tributos sejam utilizados na consecução de políticas públicas que atendam às demandas da sociedade, a legítima proprietária dos recursos. A ausência da participação e do controle sobre a administração pública abre lacunas para a corrupção, o mau uso e o desvio de verbas, condutas estas que repercutem na ineficiência da gestão governamental e contribuem para a permanência e o aumento crescente das desigualdades e das injustiças sociais.

Compreendemos que quanto maior for o acesso do cidadão a informações ou a uma proposta educativa que o instrua sobre assuntos relacionados ao tributo e sua função social, ao controle social e ao funcionamento do Estado, melhor será a qualidade da participação desse cidadão no planejamento, no acompanhamento e na fiscalização dos gastos públicos. Esta melhoria qualitativa implicará, pois, uma melhoria da qualidade de vida da população na medida em que provoca uma maior adequação dos gastos e dos investimentos públicos aos interesses da sociedade. A esta proposta educativa damos o nome de educação fiscal.

2.1 Experiências em educação fiscal

2.1.1 A educação fiscal no mundo

Vários países no mundo têm desenvolvido políticas públicas relacionadas à educação fiscal. Nem todos, porém, têm alcançado êxito e destaque neste cenário. O que chama a atenção, segundo Albertina Lima (2008, p. 88), é que praticamente todas as propostas existentes compreendem a educação fiscal apenas como uma ação educativa de sensibilização do cidadão acerca do pagamento voluntário de tributos, delimitando-a ao âmbito da educação tributária. Algumas experiências em educação fiscal no mundo, porém, indo um pouco mais além, têm incentivado não apenas esses aspectos, mas também a participação do cidadão no planejamento, na elaboração, no acompanhamento e na fiscalização da gestão dos recursos públicos por meio do incentivo ao exercício do controle social sobre o Estado.

De acordo com Albertina Lima (2008, p. 83) e Erivan Borges (2012, p. 66), os primeiros países que desenvolveram políticas públicas na área de educação fiscal foram os nórdicos, na Europa, como a Dinamarca, a Suécia, a Noruega e a Finlândia. Outros países europeus como a França, a Suíça, o Reino Unido e a Espanha também se destacam. Na América do Norte temos o Canadá e os Estados Unidos. Vale mencionar também o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia, que implantaram programas relacionados à educação tributária e fiscal. Na América Latina, a criação de políticas na área de educação tributária e fiscal foi intensificada a partir da década de 1990. Além do Brasil, é possível destacar alguns países, como Chile, Peru, Argentina, Colômbia, Bolívia e Equador (BORGES, 2012, p. 87).

2.1.2 A educação fiscal no Brasil e seus antecedentes históricos

O contexto histórico em que se insere a educação fiscal no Brasil está relacionado ao processo de adaptação do país ao novo modelo econômico mundial (neoliberal) e o consequente movimento de reforma do Estado iniciado na década de 1990. Nesse sentido, é bastante oportuno recorrer ao que Reinaldo Gonçalves e Valter Pomar (2002, p. 15) defendem sobre a situação econômica do Brasil.

Diferentemente dos anos 1930, quando vários países latino-americanos suspenderam total ou parcialmente os serviços de suas dívidas, os anos 1980 ficaram marcados por um excessivo endividamento. Em apenas três anos (1981-1983) a América Latina desembolsou quase 82 bilhões de dólares com o pagamento dos serviços da dívida, o dobro do que foi pago na década anterior. Em virtude disso, Gonçalves e Pomar (2002, p. 15) observam que ocorreu na época o que ficou conhecido como a “década perdida”, com uma enorme estagnação econômica, altos índices de inflação e uma crise social extremamente preocupante.

Com a crise do México e sua declaração de moratória em 1982, os bancos privados praticamente interromperam a concessão de novos créditos para os países devedores, inviabilizando a continuidade da rolagem de suas dívidas. Segundo Gonçalves e Pomar (2002, p. 15) teve início, assim, “um processo de reprogramação e refinanciamento das dívidas externas, sob a supervisão do Fundo Monetário Internacional (FMI), a quem cabia assegurar o pagamento integral dos juros da dívida”, que, caso não ocorresse, poderia provocar a quebra da maioria dos bancos credores, “gerando consequências terríveis para o capitalismo dos países centrais”.

Em janeiro de 1983, o Brasil e o FMI assinam sua primeira carta de intenções, que diagnosticou a crise econômica do país como resultado da situação internacional e, especialmente, de fatores como seu endividamento externo, a excessiva presença de empresas estatais, o grande volume de incentivos fiscais e subsídios creditícios, as distorções nas taxas alfandegárias, as restrições às importações e operações cambiais e os aumentos salariais concedidos aos trabalhadores bem acima da produtividade. “O programa de ajuste acertado com o FMI visava, no médio e no longo prazos, alterar o padrão de desenvolvimento e modificar a forma de inserção do Brasil na economia mundial”, mas para isso seriam necessárias reformas econômicas, fiscais e sociais que possibilitassem a sobra de recursos para honrar os compromissos (GONÇALVES; POMAR, 2002, p. 16).

No caso do Brasil, o processo de reforma econômica e fiscal recebeu um tratamento especial no final do governo de Itamar Franco com a criação do Plano Real, em julho de 1994, e durante todo o governo de Fernando Henrique Cardoso, que se estendeu de 1995 a 2002. Entre os principais objetivos do plano estavam o controle e a redução da inflação e a estabilidade econômica. Durante os meses que se seguiram, apesar das inúmeras críticas, o Plano Real mostrou-se eficaz quanto ao alcance de seus objetivos, pois, além de reduzir a inflação, ampliou o poder de compra da população brasileira e remodelou os setores econômicos e nacionais, como informa Sayad (1995, p. 7-24). Em meio a esse contexto,

outras medidas também foram tomadas pelo governo FHC, como, por exemplo, a criação do Plano Diretor de Reforma do Estado, ainda no ano de 1995 (SILVA, 2011, p. 46).

Entretanto, segundo as orientações repassadas pelo FMI, pelo Banco Mundial e pelo BID, a melhoria das condições econômicas do país visando à garantia de sustentabilidade da dívida externa não poderia concentrar-se, prioritariamente, na implementação de medidas de políticas restritivas. Era preciso promover a abertura imediata do país para a entrada de investimentos e de capital estrangeiro, eliminar as barreiras econômicas existentes e realizar reformas fiscais, que incluíam a redução dos excessivos encargos fiscais e trabalhistas. Do mesmo modo, era preciso também conscientizar a sociedade brasileira, por meio de programas governamentais de educação tributária, sobre a importância do tributo (principal fonte de recursos do Estado) e de seu pagamento espontâneo e voluntário para a viabilização de programas sociais e aumento da capacidade de pagamentos do país.

Com o propósito de levar adiante essa ideia, o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) promoveu na cidade de Salvador, no ano de 1995, as primeiras discussões a respeito do assunto em um seminário sobre Federalismo Fiscal. Entretanto, como destaca José Francisco da Silva (2011, p. 45), discussões mais aprofundadas só ocorreram, de fato, em maio de 1996, na cidade de Fortaleza, em um seminário sobre Administração Tributária promovido pelo mesmo Conselho. Ao final do encontro foi apontado como item de destaque do evento a necessidade de implementação de um “programa de consciência tributária” no ensino das escolas brasileiras para instruir professores e alunos (os jovens, especialmente) sobre a função socioeconômica dos tributos para viabilização da cidadania (BRASIL, 2009a, p. 26). Em setembro do mesmo ano, por ocasião da realização da 83ª reunião do Confaz, na cidade de Gramado, foi celebrado um Convênio de Cooperação Técnica entre a União, os Estados e o Distrito Federal (LIMA, 2008, p. 89).

Mais tarde, por meio da Portaria nº 35, de 27 de fevereiro de 1998, o Ministério da Fazenda oficializou o Grupo de Trabalho em Educação Tributária (GET), aprovado pelo Confaz em 1997, atribuindo-lhe a missão de promover e coordenar as ações necessárias para a elaboração e a implantação de um programa nacional permanente de educação tributária (Programa Nacional de Educação Tributária – Pnet) e acompanhar as atividades dos Grupos de Educação Tributária nos Estados (Gete). É importante mencionar que este grupo de trabalho era composto por representantes do Ministério da Fazenda (Gabinete do Ministro), da Secretaria da Receita Federal, da Escola de Administração Fazendária (Esaf) e de representantes das Secretarias de Fazenda das unidades da Federação. Somente no ano de 1999 representantes da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Ministério da Educação passaram a integrar o referido grupo (LIMA, 2008, p. 90).

Ao se perceber que o termo educação tributária trazia consigo algumas limitações conceituais, uma vez que o objetivo da proposta não se restringia ao incentivo do recolhimento de tributos e da emissão de notas fiscais, pois também abordava questões relacionadas ao planejamento, à alocação, à gestão e à fiscalização de recursos públicos,

o Confaz aprovou, ainda no ano 1999, a alteração do termo “educação tributária” para “educação fiscal”. Bem mais abrangente, este novo termo foi utilizado pela Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002, quando o Ministério da Fazenda, juntamente com o Ministério da Educação, criou o Programa Nacional de Educação Fiscal (BRASIL, 2009a, p. 26).

2.2 O Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef)

De acordo com a Portaria nº 413/2002, o Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef) é um programa de cunho essencialmente educativo que tem como missão contribuir permanentemente com a formação do cidadão, conscientizando-o sobre seus direitos e deveres no tocante ao valor social do tributo e do controle social (BRASIL, 2009a, p. 28). Tal missão denota que as questões tributárias não constituem a preocupação exclusiva do Pnef, pois o programa está inserido em um contexto mais amplo, que envolve questões de planejamento, orçamento público, gestão e contabilidade pública, prestação de contas e transparência.

O programa parte do pressuposto de que é requisito da cidadania a participação individual na definição da política fiscal e na elaboração das leis para sua execução; que os serviços públicos somente podem ser oferecidos à população se os governos arrecadarem tributos; que os recursos públicos são geridos pelos representantes do povo, cabendo a cada cidadão votar responsabilmente e, sobretudo, acompanhar as ações de seus representantes e cobrar resultados; que a sociedade tem limitada capacidade de pagar tributos e, por isso, os recursos públicos devem ser aplicados segundo as prioridades estabelecidas em orçamento, com controle de gastos e prestação de contas; que o pagamento voluntário de tributos faz parte do exercício da cidadania (BRASIL, 2009c, p. 12).

Com abrangência nacional, o Pnef concentra suas ações, prioritariamente, nos estudantes e profissionais da educação básica, embora se destine também aos universitários, aos servidores públicos e à sociedade como um todo, desenvolvendo conteúdos e práticas sobre direitos e deveres recíprocos na relação entre Estado e cidadão. O programa é amplo e possui cinco áreas: estudantes e professores do ensino fundamental (módulo I); estudantes e professores do ensino médio (módulo II); estudantes e professores do ensino superior (módulo III); servidores públicos federais, estaduais e municipais (módulo IV); e a sociedade em geral (módulo V), este último como forma de abranger os que não tiveram mais chances de voltar aos bancos escolares, por meio das organizações a que pertencem, como clubes, associações, sindicatos, entre outras (BRASIL, 2009a, p. 29).

O Programa Nacional de Educação Fiscal tem como principal diretriz a ênfase no exercício da cidadania e deverá voltar-se para a organização, a mobilização e o estímulo à participação social no tocante às questões tributárias, de finanças e gastos públicos relativos às três esferas de governo. A implementação do Pnef, que conta com a participação do Ministério da Fazenda e do Ministério da Educação, deverá ser realizada em âmbito

nacional e envolverá os governos federal, estadual e municipal por meio da elaboração e da execução de planos estratégicos, programas e projetos, cujos resultados e impactos deverão ser monitorados e avaliados quantitativa e qualitativamente por um sistema nacional e local, devendo fazer parte da política institucional de cada instituição gestora (BRASIL, 2009a, p. 28).

Tendo a educação como mecanismo de transformação social, o Programa Nacional de Educação Fiscal deverá se nortear pelos princípios político, estético e ético constantes da legislação educacional vigente, respeitando as diretrizes nacionais, estaduais e municipais, e pela autonomia das instituições de ensino. Vale dizer, por fim, que o conteúdo programático do PnEF deve ser inserido nas matrizes curriculares das escolas de todo o país de forma transversal, conforme proposta constante dos Parâmetros Curriculares Nacionais (BRASIL, 2009a, p. 28).

Quanto aos seus objetivos, o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002 estabeleceu que o Programa Nacional de Educação Fiscal possui como objetivo principal promover e institucionalizar a educação fiscal para o pleno exercício da cidadania. Como objetivos específicos, a referida portaria estabeleceu:

- a. sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo;
- b. levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública;
- c. criar condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão.

Alguns pesquisadores, como Silva (2007, p. 79) e Lima (2008, p. 188), fazem menção a um quarto objetivo, que se fez constar de materiais produzidos pela Esaf em publicações de anos anteriores às de suas pesquisas. Este objetivo era: “Incentivar o acompanhamento pela sociedade da aplicação dos recursos públicos”. Entretanto, este objetivo não foi mencionado pela Portaria nº 413/2002.

3 METODOLOGIA

Como tivemos a oportunidade de destacar na Introdução, este trabalho tem por objetivo identificar os resultados alcançados pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (PnEF) no Estado da Bahia, nos anos de 2006 a 2013, quanto à formação de professores e sua participação social na gestão pública. Tendo em vista sua natureza avaliativa e os procedimentos adotados para a realização de uma avaliação de resultados, esta pesquisa apresenta-se como um estudo de abordagem qualitativa, quantitativa, descritiva, documental e de levantamento.

Vale esclarecer que a pesquisa se apresenta como um estudo de caso, pois esta avaliação de resultados do PnEF concentra-se num caso específico, a saber, o caso do Estado da Bahia. Embora o PnEF seja um programa de alcance nacional, sua gestão é executada de forma

descentralizada no âmbito das unidades da Federação, e cada unidade tem autonomia para implementar o programa de acordo com suas peculiaridades sociais, econômicas, culturais e disponibilidades orçamentárias, desde que as orientações e as diretrizes nacionais sejam observadas.

Essa característica faz com que o Pnec apresente múltiplas realidades e com um alcance diferenciado dos resultados em cada unidade da Federação. Atualmente, os 26 estados e o Distrito Federal desenvolvem programas de educação fiscal. Quando concentramos a avaliação dos resultados na formação de professores no Estado da Bahia, não levando em consideração a realidade dos demais estados, esta opção confere à pesquisa uma característica de estudo de caso.

3.1 Da avaliação de resultados

No que se refere à avaliação de resultados, Aguilar e Ander-Egg (1994, p. 44) esclarecem que ela consiste em analisar até que ponto estão sendo alcançados os resultados previstos para um programa. Para Bauer (2010, p. 233), a avaliação de resultados corresponde à análise do alcance dos objetivos previamente estabelecidos para um programa ou política pública, ou seja, uma forma de medir o grau em que um determinado programa atinge os objetivos traçados. Trata-se da avaliação da eficácia, analisando-se até que ponto foram alcançados os resultados estabelecidos antecipadamente, confrontando-se os resultados previstos e os resultados obtidos (resultados esperados x resultados alcançados).

3.2 Procedimentos adotados na avaliação de resultados

O primeiro passo realizado pelo pesquisador concentrou-se na identificação do alcance do programa em todo o Estado da Bahia. O pesquisador entendeu que, antes de partir para qualquer verificação quanto ao alcance dos objetivos definidos para o Pnec, era preciso identificar como o programa havia atuado no estado durante os anos de sua realização. E mais, se a avaliação dos resultados estava vinculada ao professor, o conhecimento do seu perfil era algo fundamental.

Em função desses aspectos foram adotados três procedimentos que integram a avaliação de resultados: 1) a identificação do alcance do Pnec no Estado da Bahia; 2) a identificação do perfil do professor capacitado; e 3) a avaliação de resultados propriamente dita, envolvendo os três objetivos do Pnec: sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública e criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão, considerando como cidadão o professor capacitado.

Para a identificação do alcance do Pnec no Estado da Bahia foi utilizado como fonte de pesquisa o banco de dados fornecido pela coordenação estadual do Curso

de Disseminadores de Educação Fiscal, no qual constavam os dados dos professores capacitados pelo programa no período proposto. Os dados solicitados pelo pesquisador faziam menção aos nomes dos professores, às escolas onde lecionavam, aos municípios em que residiam e aos seus contatos.

Com a relação completa de todos os docentes capacitados no período de 2005 a 2013, seus nomes foram organizados por municípios e, estes, por suas respectivas regiões, tomando como orientação a divisão do Estado da Bahia feita pelo IBGE, que o divide em sete grandes regiões, a saber: Centro-Norte, Centro Sul, Extremo-Oeste, Metropolitana de Salvador, Nordeste, Sul e Vale do São Francisco. Separadas por região e município, foi realizada a identificação das escolas.

FIGURA 2

Regiões do Estado da Bahia



Fonte: IBGE (2014); adaptado pelo pesquisador

Para a identificação do perfil do professor capacitado e da avaliação de resultados propriamente dita utilizou-se como instrumento de coleta de dados um questionário (questões objetivas e subjetivas) aplicado aos professores capacitados e uma entrevista com os responsáveis pelo Pnec no Estado da Bahia (Secretaria da Receita Federal, Secretaria da Fazenda e Secretaria de Educação).

As questões do questionário que contribuíram com a identificação do perfil do professor capacitado estavam relacionadas a sexo, idade, cor da pele, nível de instrução,

exercício da docência e renda familiar. Outra parte das questões estava relacionada aos objetivos do Pnec constantes da Portaria nº 413/2002. As entrevistas com seus gestores, por sua vez, foram direcionadas apenas ao terceiro objetivo do Pnec na tentativa de identificar a compreensão de cada um sobre a “criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão”.

Tendo em vista o grande número de professores capacitados, optou-se por enviar os questionários pela internet. Após uma varredura no banco de dados, percebeu-se que nenhum dos que se capacitaram no ano de 2005 possuía correio eletrônico, fazendo com que o ano de 2005, assim como o de 2004, fosse excluído da pesquisa e a investigação dos resultados se concentrasse em 2006 e 2013.¹

Para envio dos correios eletrônicos e dos questionários, o pesquisador optou pela utilização de uma ferramenta virtual chamada *Survey Monkey*. Com base no banco de dados revisado pelo pesquisador foi feito o cadastramento dos correios eletrônicos de 1.113 professores na plataforma do *software*. Desses 1.113 professores capacitados, 22 participaram do teste-piloto, sendo seus nomes excluídos do universo pesquisado. Outros 111 professores tiveram seus *e-mails* não validados pelo *software*. No total, 980 professores foram alcançados pela pesquisa.

QUADRO 1

Histórico de professores participantes do curso e da pesquisa

DISCRIMINAÇÃO DOS PROFESSORES	QUANTIDADE
Professores capacitados (2006 a 2013)	1.147
Professores capacitados sem correios eletrônicos	34
Professores capacitados com correios eletrônicos	1.113
Professores que participaram do teste-piloto	22
Professores para os quais foram enviados os questionários definitivos	1.091
Professores cujos correios não foram validados pelo sistema	111
Professores que receberam os questionários (relatório Survey Monkey)	980

Fonte: elaboração do pesquisador

Uma vez definida a população (o universo da pesquisa), coube ao pesquisador estabelecer sua amostra. A definição dessa amostra orientou o pesquisador durante todo o período de aplicação dos questionários na definição de estratégias (*e-mails* e telefonemas) para se alcançar o número mínimo e representativo de professores. Levando-se em consideração uma margem de erro de 5%, seguem fórmula e cálculo da amostra feita segundo Pedro Barbata (2006).

¹ É importante ressaltar que esta pesquisa foi realizada no ano de 2014.

Quanto à fórmula do cálculo da amostra:

N = tamanho da população

E_0 = erro amostral tolerável

n_0 = primeira aproximação do tamanho da amostra

$$n_0 = \frac{1}{E_0^2} \quad (1)$$

n = tamanho da amostra corrigido

$$n = \frac{N \times n_0}{N + n_0} \quad (2)$$

Quanto ao cálculo da amostra:

N = 980 professores

E_0 = margem de erro tolerável de 5% ($E_0 = 0,05$)

$n_0 = 1/(0,05)^2 = 400$ professores

$n = (980 \times 400)/(980 + 400) = 392.000/1.380 = \mathbf{284}$ professores

De acordo com a memória de cálculo exposta, ficou estabelecido que o número mínimo de questionários que deveriam ser respondidos pelos professores e coletados pelo pesquisador entre os 980 questionários enviados seria de 284, um número equivalente a 28,97% da população ou universo considerado na pesquisa. Ao final dos quarenta dias estabelecidos para aplicação do questionário foram obtidos 321 acessos de professores ao sistema. Destes, 12 acessaram o sistema, mas não responderam a nenhuma pergunta, e 309 acessaram e responderam ao questionário, o que aumentou ainda mais o nível de confiança dos dados coletados, diminuindo a margem de erro para 4,7%. É importante informar que dois participantes alegaram (por correio eletrônico) não serem professores, e um negou ter feito o curso de formação. Essa situação provocou a diminuição do universo de pesquisa de 980 para 977, implicando o aumento do nível de confiança dos dados e da representatividade da amostra. Concluída esta etapa, passou-se para a tabulação.

Quanto à realização das entrevistas com os gestores do Pnief, esta etapa teve por finalidade verificar a compreensão de cada um deles sobre a expressão “criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão” e coletar informações sobre as principais ações do programa na Bahia. As entrevistas foram realizadas separadamente e envolveram três gestores do Pnief ligados à Secretaria da Receita Federal, à Secretaria da Fazenda e à Secretaria de Educação.

Identificados os gestores, procedeu-se ao envio de correios eletrônicos para o agendamento das entrevistas. Em cada correio enviado constava a identificação do pesquisador, o título da pesquisa e o convite para dela participar. Após algumas poucas negociações quanto ao dia e ao horário, foi agendado um dia em comum para a realização das entrevistas, que ocorreram na sede de cada secretaria envolvida. Antes, porém, foi enviado por correio eletrônico um roteiro da entrevista.

Concluídos os procedimentos de aplicação dos questionários e das entrevistas, passou-se para a análise dos dados referentes à avaliação de resultados do Pnief. Essa análise tomou como base as tabelas e os gráficos oriundos dos questionários e as transcrições dos depoimentos coletados dos participantes.

4 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DO PNEF NO ESTADO DA BAHIA

De acordo com a Esaf (2010), desde o ano de 2004, quando tiveram início as primeiras turmas do Pnief, mais de 70 mil participantes, entre professores e servidores, foram capacitados como disseminadores de educação fiscal. Os estados que mais capacitaram nesse período nos cursos de formação oferecidos pela Esaf foram os estados do Paraná (com 9.386 capacitados), São Paulo (com 6.775), Goiás (com 4.889), Rio Grande do Sul (com 4.800), Minas Gerais (com 4.568) e Santa Catarina (com 4.275). No caso do Estado da Bahia,² que até 2010 ocupava a 12^a posição no *ranking* dos estados, de 2004 a 2013 foram capacitadas 1.734 pessoas.³

TABELA 1

Quantidade de participantes nos cursos na Bahia (2004 a 2013)

Ano de realização do curso de formação	Quantidade de participantes	Quantidade de professores	Quantidade de servidores
2004	52*	–	–
2005	140	–	–
2006	183	155	28
2007	314	295	19

Continua ►

2 Vale informar que o governo do Estado da Bahia, no ano de 1998, por força da Portaria nº 35/1998 do Ministério da Fazenda, criou o Programa de Educação Tributária (PET) por meio da Lei Estadual nº 7.438, de 18 de janeiro de 1999. Nesse programa foram desenvolvidos quatro diferentes projetos: Sua Nota é um Show; Sua Nota é um Show de Solidariedade; Faz Universitário e, a partir de 2005, Educação Fiscal nas Escolas (CAMPANHA; TENÓRIO, 2012, p. 211). Em 11 de outubro de 2012, por força do Decreto nº 14.178, do governo do Estado da Bahia, o Programa de Educação Tributária teve alterada sua nomenclatura, passando a se chamar Programa de Educação Fiscal do Estado da Bahia (PEF Bahia) (BAHIA/SEFAZ, 2012).

3 Até 2010, há uma incompatibilidade entre os dados fornecidos pela Esaf e os fornecidos pela coordenação do Pnief na Bahia. Tendo em vista atualização recente (2014) feita pela coordenação do Pnief no Estado da Bahia, optamos pelo uso dos dados desta coordenação.

Continuação ▶

Ano de realização do curso de formação	Quantidade de participantes	Quantidade de professores	Quantidade de servidores
2008	641	410	231
2009	163	147	16
2010	49	36	13
2011	48	29	19
2012	45	24	21
2013	99	51	48
Total	1734	1147	395

Fonte: ESAF (2010)*; SEFAZ (2014)

Ao se investigar a distribuição desses professores pelos municípios do Estado da Bahia, foi possível constatar que, dos 417 municípios baianos, apenas oitenta deles (19,18%) foram representados no curso de formação.⁴ Quando consideramos as regiões Centro-Norte, Centro-Sul, Extremo-Oeste, Metropolitana, Nordeste, Sul e Vale do São Francisco, temos uma situação bastante particular entre as regiões.

TABELA 2

Quantidade de municípios alcançados por região e ano (2006 a 2013)

REGIÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
									(sem repetição)
Centro-Norte	–	3	2	2	–	6	2	6	15
Centro-Sul	–	2	2	4	4	–	1	2	12
Extremo-Oeste	–	1	1	–	–	–	–	–	2
Metropolitana	1	2	8	12	7	2	3	2	20
Nordeste	–	1	1	2	–	1	–	1	6
Sul	–	11	10	3	–	–	1	2	22
Vale	–	2	1	–	–	–	2	1	3
TOTAL (com repetição)	1	22	25	23	11	9	9	14	80

Fonte: PEF/Bahia (2014)

4 Municípios alcançados pelo Pnief por região (2006 a 2013) – Centro-Norte: Baixa Grande, Campo Formoso, Feira de Santana, Iará, Itaberaba, Jacobina, Mairi, Mundo Novo, Ourorândia, Pindobaçu, Piritiba, Rafael Jambeiro, Santo Estevão, Tapiramutá e Várzea da Roça. Centro-Sul: Belo Campo, Botuporã, Caculé, Caetitê, Guanambi, Iramaia, Itiruçu, Jaguaquara, Jequiê, Livramento de Nossa Senhora, Piripá e Vitória da Conquista. Extremo-Oeste: Barreiras e Santa Maria da Vitória. Metropolitana: Amélia Rodrigues, Cabaceiras do Paraguaçu, Camaçari, Candeias, Cruz das Almas, Dias D'Ávila, Governador Mangabeira, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Muniz Ferreira, Nazaré, Salvador, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Francisco Conde, São Sebastião do Passé, Sapeaçu, Saubara, Simões Filho e Vera Cruz. Nordeste: Alagoinhas, Aramari, Conceição do Coité, Entre Rios, Teofilândia e Valente. Sul: Camamu, Canavieiras, Coaraci, Eunapolis, Ibicarai, Ibirapitanga, Igrapiuna, Itabuna, Itaju do Colônia, Itajuípe, Itamari, Ituberá, Maraú, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Porto Seguro, Presidente Tancredo Neves, São José da Vitória, Taperoá, Teixeira de Freitas, Una, Valença. Vale do São Francisco: Juazeiro, Morpará e Paulo Afonso.

Ao estendermos nossa análise para as escolas alcançadas pelo Pnec, esse número chegou a 356 no período de 2006 a 2013 (já excluídas as repetições). Desse total, 107 escolas são da rede pública municipal, 249 são da rede estadual e apenas uma da rede particular. As quatro regiões do estado que tiveram o maior número de escolas alcançadas foram as regiões Metropolitana, Sul, Centro-Sul e Centro-Norte. Em todo o período pesquisado, merece destaque a região Metropolitana, que durante os anos de 2006 a 2013 superou todas as outras regiões.

TABELA 3

Quantidade de escolas alcançadas por região e ano (2006 a 2013)

REGIÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
									(sem repetição)
Centro-Norte	–	3	15	2	–	9	2	7	38
Centro-Sul	–	2	31	6	4	–	1	4	46
Extremo-Oeste	–	1	1	–	–	–	–	–	2
Metropolitana	10	35	92	70	17	10	11	14	198
Nordeste	–	1	1	2	–	1	–	1	6
Sul	–	25	31	5	–	–	1	2	61
Vale	–	2	1	–	–	–	2	1	5
TOTAL (com repetição)	10	69	172	85	21	20	17	29	356

Fonte: PEF/Bahia (2014)

Dentre os municípios participantes, o município de Salvador contribuiu com o maior número de escolas. De um total de 198 unidades na região Metropolitana (já excluídas as repetições), Salvador apresentou um quantitativo de 152 escolas, o que representa 76,76% de todas aquelas alcançadas na região e 42,69% do total alcançado no estado. Além de Salvador, no interior da Bahia, outros quatro municípios se destacaram: Vitória da Conquista (com 32 escolas) na região Centro-Sul, Feira de Santana (com 17) na Centro-Norte, Itabuna (com 12) na Sul e Cruz das Almas (com nove) na Metropolitana. Quanto ao número de professores, os dados a que tivemos acesso revelam que o curso de formação capacitou 1.147 professores.

TABELA 4

Quantidade de professores capacitados por região e ano (2006 a 2013)

REGIÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Centro-Norte	–	3	19	2	–	14	2	9	49
Centro-Sul	–	2	75	6	5	–	2	10	100
Extremo-Oeste	–	1	2	–	–	–	–	–	3
Metropolitana	155	254	239	131	31	13	16	20	859
Nordeste	–	1	1	3	–	2	–	1	8
Sul	–	32	73	5	–	–	1	3	114
Vale	–	2	1	–	–	–	3	8	14
TOTAL	155	295	410	147	36	29	24	51	1147

Fonte: PEF/Bahia (2014)

Quando relacionamos esses professores com suas respectivas escolas com o objetivo de identificar aquelas que, tanto na capital quanto no interior do estado, apresentaram os maiores números de docentes capacitados pelo curso de formação do Pnec, chegamos aos dados que se seguem. Vale ressaltar que foram listados os nomes de apenas sete escolas da capital baiana e cinco do interior que apresentaram a melhor colocação em termos quantitativos de professores.

Na capital (Salvador): 1ª – Colégio Estadual Landolfo Alves (com 73 professores); 2ª – Colégio Estadual Rafael Serravalle (com cinquenta); 3ª – Colégio Estadual Manoel Novais (com 43); 4ª – Colégio Estadual Rotary (com 24); 5ª – Colégio Estadual Carneiro Ribeiro (com vinte); 5ª – Colégio Estadual Dr. João Pedro dos Santos (com vinte); 5ª – Colégio Estadual Roberto Santos (com vinte).

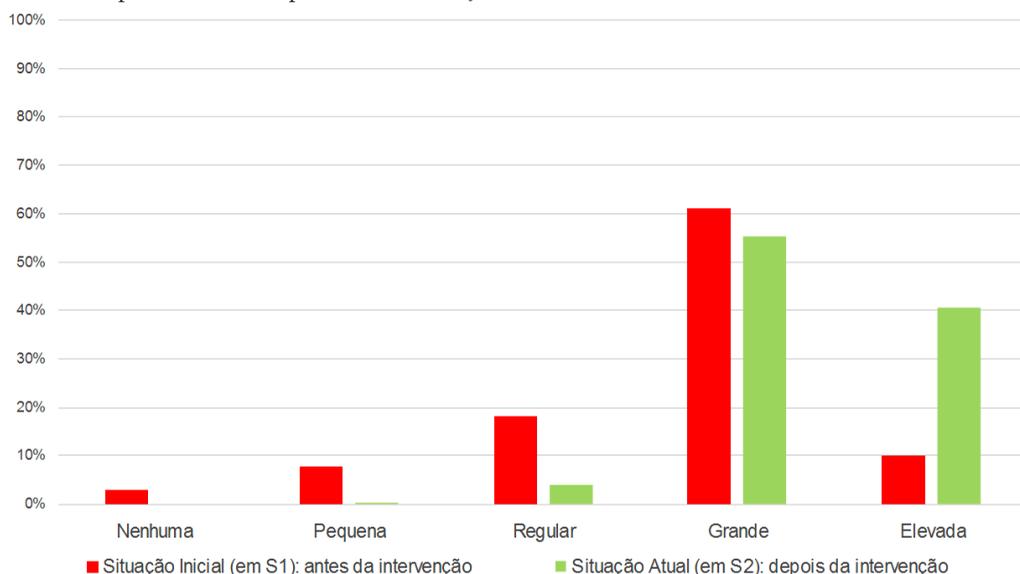
No interior do Estado da Bahia: 1ª – Instituto de Educação Euclides Dantas (com 11), em Vitória da Conquista; 2ª – Colégio da Polícia Militar (com dez), em Itabuna; 3ª – Escola Municipal Antônia Cavalcanti Silva (com nove), em Conquista; 3ª – Colégio Estadual Lomanto Júnior (com nove), em Juazeiro; 3ª – Escola Landolfo Alves de Almeida (com nove), em Cruz das Almas.

Levando-se em consideração o interesse do pesquisador em avaliar os resultados do Pnec na formação de professores no Estado da Bahia no período de 2006 a 2013, foram identificadas na amostra oito turmas de professores, uma em cada ano, o que significa dizer que todos os anos relacionados à pesquisa foram representados na amostra: 2006 (com 19 professores), 2007 (com 63), 2008 (com 88), 2009 (com 55), 2010 (com 24), 2011 (com 17), 2012 (com dez), 2013 (com 33).

Consideramos como uma informação relevante a identificação do grau de expectativa e de satisfação que os professores respondentes tiveram em relação ao curso oferecido pelo Pnfe. Ao serem questionados sobre qual era a expectativa de cada um deles antes do início do curso, 10,03% dos professores responderam que era *elevada*; 61,17% responderam *grande*; 18,12% responderam *regular*; 7,77% responderam *pequena*; e 2,91% responderam *nenhuma*. Quando questionados sobre sua satisfação após a realização do curso, 40,45% responderam *elevada*; 55,34% responderam *grande*; 3,88% responderam *regular*; e 0,32% responderam *pequena*.

GRÁFICO 1

Comparativo entre expectativa e satisfação com o curso do Pnfe



Fonte: elaboração do pesquisador

Da comparação dos dados coletados, é possível perceber que o curso de formação do Pnfe conseguiu exercer uma impressão bastante positiva no professor após sua conclusão. A pesquisa mostra que o percentual de professores que se consideraram plenamente satisfeitos com o curso (40,45%), ou seja, com o máximo de satisfação, superou, e muito, as expectativas, uma vez que apenas 10,03% declararam ter uma expectativa elevada antes de iniciar o curso de formação.

Quando questionados sobre como eles haviam conhecido o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, duas respostas foram comuns entre os respondentes: por meio de divulgação feita entre colegas de escola (professores) e por meio da internet (curiosidade/pesquisa). Quando questionados sobre o que os teria motivado a realizar o curso, algumas respostas foram identificadas: curiosidade em relação ao tema; aquisição de certificado (carga horária); e influência de colegas. Foi possível perceber também, quando da aplicação dos

questionários, que alguns professores revelaram uma motivação diferente para a inscrição no curso, e esta motivação estava relacionada à sua afinidade com o tema antes mesmo da realização do curso, em função do exercício, além da docência, de outras funções ligadas à gestão pública ou a tribunais de contas.

É importante dizer que alguns professores apontaram a organização do curso, a qualidade do material distribuído, o conteúdo trabalhado, o acompanhamento realizado pelos tutores e as temáticas discutidas nos fóruns como os principais fatores que influenciaram a superação das expectativas. Essa satisfação, inclusive, levou 44,01% dos professores a responderem que o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal foi *excelente* e 51,46% que o curso foi *bom*. Apenas 3,38% dos professores responderam que foi *regular*; 0,32%, *ruim*; e 0,32%, *péssimo*.

A seguir, apresentamos depoimentos dados pelos professores respondentes em relação ao curso de formação do Pnec. Vale destacar que, embora 4,02% dos professores tenham considerado o curso *regular* (3,38%), *ruim* (0,32%) e *péssimo* (0,32%), todos os depoimentos coletados foram de elogios ao curso.

Depoimento da professora “J” (elogia e sugere que o curso seja presencial):

Eu gostei da qualidade do curso, já faz um bom tempo que fiz. No entanto, acho que o curso seria mais útil se fosse ministrado para professores em sala de aula, assim poderia ser passado para os/as estudantes. Como eu não estava em sala de aula, não utilizei para multiplicar o conhecimento e perdeu-se um pouco.

Depoimento da professora “L” (elogia e alega dificuldades na efetivação):

No contexto escolar, a minha atuação/disseminação em relação aos tributos não se faz com maior ênfase em função da estrutura com que se organiza o trabalho pedagógico. Muitas vezes não *há* espaço para se trabalhar determinados conteúdos que contribuem para o fortalecimento da cidadania, porém, quando a formação ou capacitação do professor tem qualidade, naturalmente, isso chega até o aluno. Por isso, o curso foi muito importante.

Depoimento da professora “M” (elogia e sugere uma formação continuada):

O curso de Disseminadores de Educação Fiscal foi efetivamente mais um meio de conhecimento para essa temática, tive o incentivo a partir desse curso para trabalhar em sala de aula de modo contextualizado, despertando no aluno-cidadão a importância de conhecer os tributos e como são utilizados para a melhoria da cidadania. Esse curso contribuiu para que *eu* escrevesse uma monografia sobre Tecnologia e Educação Fiscal: ampliação da aprendizagem sobre cidadania. Enfim, gostei muito, só tenho a dizer que deveria ter formação continuada sobre o assunto. Aproveitando a oportunidade, gostaria de saber como poderia convidar palestrante dos órgãos responsáveis para dá palestra no colégio. Abraços!

Depoimento da professora “B” (elogia e sugere inclusão na matriz curricular):

Na verdade, um curso tão bom e essencial como este deveria fazer parte da grade curricular do ensino médio. Toma-se um curso de tamanha importância para a formação cidadã do educando, entretanto, por razões outras, sua aplicabilidade é pequena. Não há como trabalhar, se o governo não disponibiliza o material para o alunado. É lamentável!

Nas linhas que se seguem, apresentamos o perfil dos professores capacitados no Estado da Bahia e os resultados do programa nos anos de 2006 a 2013 quanto ao processo de sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo; a disseminação de conhecimentos de administração pública e a criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor como cidadão.

4.1 Perfil dos professores respondentes

Quanto aos professores respondentes, vale dizer que dos 1.147 participantes do curso de formação no período de 2006 a 2013, a pesquisa conseguiu manter contato com 309 docentes, um número equivalente a 26,93%. Ao relacionarmos o total de respondentes com os que integraram a lista de professores que tiveram correios eletrônicos validados (977), este percentual chega a 31,62%.

De acordo com a pesquisa, dos 309 professores respondentes, 221 (71,52%) pertencem apenas à região Metropolitana, o que coloca a referida região em uma posição de destaque quando comparada às demais. Em uma escala bem menor, outras três regiões ocupam a segunda, a terceira e a quarta posições, a saber: a região Sul com 31 professores (10,03%), Centro-Sul com 25 (8,09%) e Centro-Norte com 21 (6,79%). Bem abaixo se encontram as regiões do Vale do São Francisco e Nordeste, que, juntas, alcançam 3,56% do total de respondentes. A região Extremo-Oeste não teve nenhum professor respondente.

Quando estendemos a análise dos professores respondentes para as escolas às quais cada um deles estava vinculado institucionalmente, apenas duas escolas no município de Salvador merecem destaque, são elas: o Colégio Estadual Landulfo Alves (com 14 professores respondentes)⁵ e o Colégio Estadual Raphael Serravalle (com 12).⁶ Excetuando-se esses dois colégios, nenhum outro da capital baiana conseguiu superar ou atingir a marca de dez professores respondentes. No interior do estado essa marca não chegou a atingir o quantitativo de cinco professores por escola.

De acordo com a pesquisa, o perfil dos professores respondentes é composto em sua grande maioria por pessoas do sexo feminino. Enquanto estas representaram 71,84% dos

5 Com professores que se capacitaram em 2006 (11 professores), 2007 (dois) e 2008 (um).

6 Com professores que se capacitaram em 2006 (três), 2007 (um), 2008 (três), 2009 (três) e 2013 (dois).

docentes participantes da amostra, os homens corresponderam a apenas 28,16%. No que se refere à idade, ficou perceptível pela amostra que a imensa maioria dos respondentes está constituída de pessoas com idade acima dos 30 anos. O número de professores na faixa de idade entre 40 e 49 anos representa a maior parte (com 42,61%), acompanhada daqueles que têm entre 30 e 39 anos (com 26,76%) e entre 50 e 59 anos (com 24,65%). Poucos foram os que acusaram ter idade entre 20 e 29 anos (1,76%) e acima de 60 anos (4,23%).

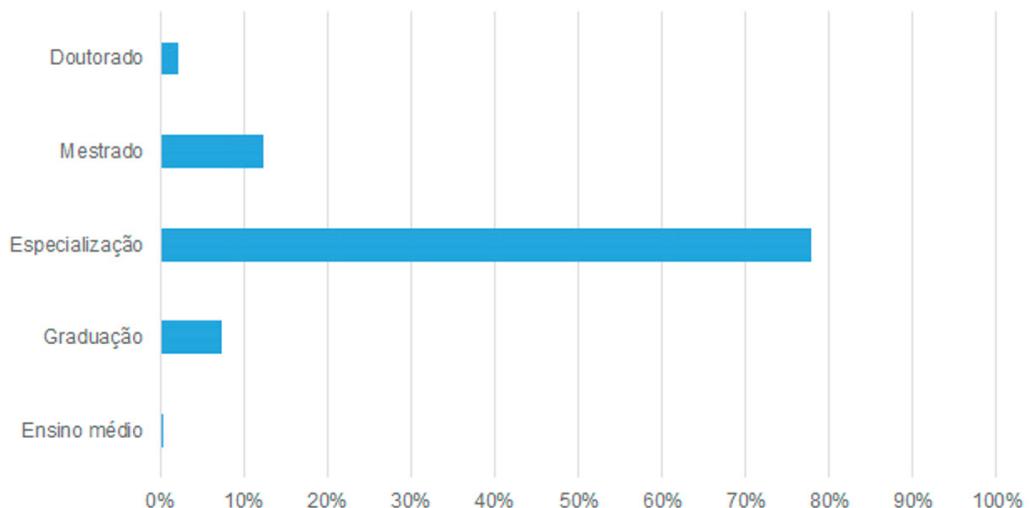
No quesito cor da pele, do total de respondentes, a maioria considerou-se de cor parda (com 49,30%), seguida da cor preta (com 29,58%), branca (com 20,77%) e amarela (com 0,35%). Nenhum dos respondentes declarou ser indígena. Vale considerar, entretanto, que 25 pessoas não responderam a esta pergunta, um número equivalente a 8,09% do total dos 309 docentes participantes da amostra.

Ao realizarmos uma verificação mais apurada das respostas quanto ao quesito cor da pele e sua distribuição pelas regiões do estado, percebe-se que a cor parda manteve a predominância em quase todas as regiões, com exceção das regiões Centro-Sul e Nordeste, onde aqueles que se declararam brancos superaram os pardos e os pretos. É interessante notar que ao se somar o número de pardos (com 140) e pretos (com 84) temos um número equivalente a 78,88% de negros.

Quando estendemos nossa análise quanto ao nível de instrução dos professores respondentes, temos a situação conforme o Gráfico 2. Entre as opções de nível de instrução dadas aos que responderam ao questionário constavam: ensino médio, graduação, especialização, mestrado e doutorado.

GRÁFICO 2

Perfil dos professores respondentes quanto ao nível de instrução



Fonte: pesquisa de campo (2014)

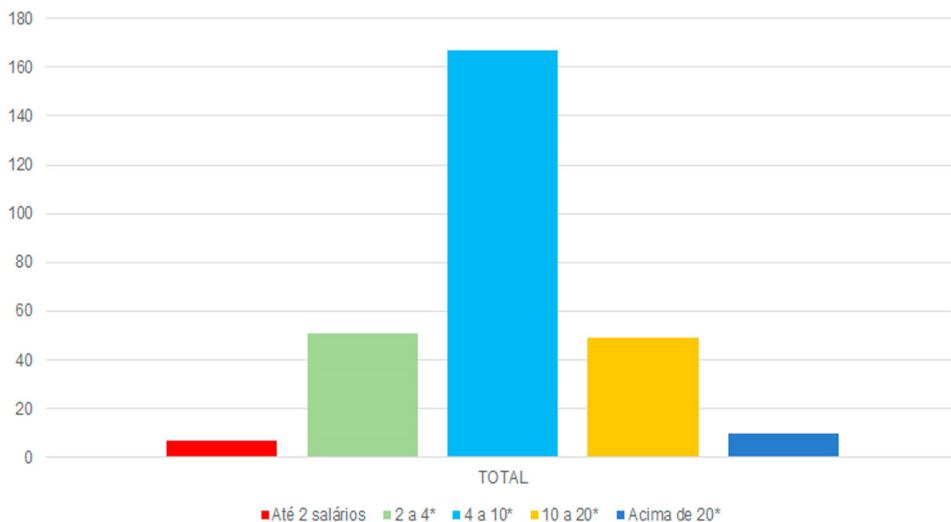
Pelo que se pode observar, a maior parte dos respondentes (77,82%) declarou possuir pós-graduação em nível de especialização. Em segundo lugar foi identificado o nível de mestrado (com 12,32%) seguido de graduação (com 7,39%), doutorado (com 2,11%) e ensino médio (com 0,35%). Ao somar os percentuais de todos os professores respondentes que manifestaram possuir cursos de pós-graduação, percebe-se que esse percentual chega a 92,25%, um número altamente significativo e que revela uma elevada preocupação com a formação acadêmica.

Quando questionados sobre quem entre os professores ainda exercia a docência, 90,49% responderam que sim e 9,51% que não. Ao serem questionados sobre qual nível de ensino trabalhavam quando fizeram o curso de formação do Pnec, 62,68% responderam estar ensinando no ensino médio; 31,34% no ensino fundamental; 4,23% no ensino superior; e apenas 1,76% na educação infantil.

Quanto à renda familiar dos professores respondentes, é importante mencionar que foram utilizadas cinco faixas de renda diferentes conforme critérios definidos pelo IBGE (2014), que considera: classe E quem recebe até dois salários mínimos⁷ (até R\$ 1.449,99); classe D quem recebe de dois a quatro salários (de R\$ 1.450,00 a R\$ 2.899,99); classe C quem recebe de quatro a dez salários (de R\$ 2.900,00 a R\$ 7.249,99); classe B quem recebe de dez a vinte salários (de R\$ 7.250,00 a R\$ 14.499,99) e classe A quem recebe acima de vinte salários (acima de R\$ 14.500,00).

GRÁFICO 3

Perfil dos professores respondentes quanto à renda familiar



Fonte: pesquisa de campo (2014)

⁷ O valor do salário mínimo considerado na época da pesquisa era de R\$ 724,00, conforme Decreto n. 8.166, de 23 de dezembro de 2013, da Presidência da República (BRASIL, 2013).

De acordo com o Gráfico 3, o perfil dos professores capacitados concentra-se de forma bastante significativa na classe C. Dos 284 respondentes desta questão, 167 docentes (58,80%) são de professores cuja renda familiar está na faixa entre R\$ 2.900,00 e R\$ 7.249,99. Em segundo lugar aparece a classe D (17,95%), depois a classe B (17,25%) e, por fim, as classes A (com 3,52%) e E (com 2,46%).

Chama a atenção o fato de a região Metropolitana ter sido a única do Estado da Bahia que apresentou docentes com renda familiar acima de vinte salários mínimos e não ter apresentado (juntamente com a região Nordeste) nenhum professor com renda de até dois salários. Considerando-se o somatório do quantitativo de professores pertencentes às classes A, B e C, dos 284 respondentes da amostra, 79,57% (226 docentes) recebem acima de quatro salários mínimos (a partir de R\$ 2.900,00), contra 20,43% de todo o restante (classes D e E), que recebe até R\$ 2.899,99.

Quando estabelecemos um comparativo entre a renda familiar dos respondentes e o sexo, a cor da pele e o nível de instrução, nota-se que a quantidade de homens se concentrou em maior número na faixa acima de quatro salários, com 65 respondentes, enquanto a quantidade de mulheres concentrou-se mais na faixa de renda até dez salários, com 164 respondentes. Partindo-se desse raciocínio, podemos inferir que os homens estão mais concentrados em faixas salariais maiores do que as mulheres, o que pode significar uma situação econômica mais favorável àqueles.

Quando tomamos como base a cor da pele, todos os que se manifestaram ser de cor preta ocuparam menos espaços nas faixas salariais maiores, o que não ocorreu com os que disseram ser de cor branca. Dos 59 professores que responderam ter renda familiar acima de dez salários, percebemos que 38,98% são de cor branca, contra 15,25% de cor preta. Do total de 58 docentes que responderam ter uma renda familiar até quatro salários, 18,96% são brancos e 36,20% são pretos.

Estendendo a comparação da renda familiar com o nível de instrução dos respondentes, nota-se que há uma maior concentração do número de professores com mestrado e com doutorado à medida que os níveis de renda familiar vão aumentando. Segundo a pesquisa, foi possível perceber que, embora a quantidade de mestres e doutores seja bem inferior ao somatório de especialistas e graduados, o número de professores com mestrado e doutorado está mais concentrado nas faixas de renda acima de quatro salários, enquanto a quantidade de especialistas, graduados e com nível médio estão nas faixas de renda até dez salários.

QUADRO 2

Perfil geral do professor capacitado pelo Pnec na Bahia

DISCRIMINAÇÃO	PERFIL IDENTIFICADO
Quanto à região	Região Metropolitana
Quanto ao município	Salvador
Quanto à escola	Escola pública estadual
Quanto ao nível de ensino	Ensino médio
Quanto ao exercício da docência	Em atividade
Quanto ao sexo	Feminino
Quanto à idade	Entre 40 e 49 anos
Quanto à cor da pele	Parda (ou negra)
Quanto ao nível de instrução	Especialista (latu sensu)
Quanto à renda familiar	Entre quatro e dez salários mínimos

Fonte: elaboração do pesquisador (2014)

Identificado o perfil do professor, passaremos a avaliar os resultados alcançados pelo Pnec considerando seus objetivos específicos definidos pela Portaria nº 413/2002: 1) sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo; 2) levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública; e 3) criar condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão. Lembramos que o cidadão considerado na pesquisa foi o professor capacitado pelo Pnec.

4.2 Sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo

De acordo com o art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, o Pnec tem como primeiro objetivo específico “sensibilizar o cidadão para a função socioeconômica do tributo”. Em função disso, ficou definido como primeiro objetivo específico o seguinte: verificar em que medida o professor capacitado pelo Pnec foi sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo.

É oportuno esclarecer, primeiramente, o significado do verbo “sensibilizar”. Para Houaiss e Vilar (2001), o verbo sensibilizar significa “tornar (-se) sensível; comover (-se); emocionar; tornar-se emocionalmente consciente e compreensivo”. No mesmo caminho, Ferreira (2001) esclarece que o verbo sensibilizar “é tornar alguém sensível”, ou seja, é tornar alguém “passível de receber modificações ou de sofrer determinadas ações”. É “impressionar vivamente”. É fazer com que alguém passe a considerar importante um determinado tema ou assunto.

Segundo Moura (2004, p. 41), “sensibilizar tem um sentido de processo e reciprocidade”. E essa reciprocidade envolve tanto quem está propondo a sensibilização (o sensibilizador) quanto quem participa da sensibilização, ou seja, a pessoa a quem se pretende sensibilizar. Para a autora, a sensibilização pode ser entendida como um processo educativo para tornar alguém sensível, “possibilitando uma vivência que pode construir conhecimentos não só pela racionalidade, mas, também, a partir de sensações, intuição e sentimentos”. Moura (2004, p. 43) assegura que essa sensibilização desperta novos sentidos quanto a um determinado assunto ou fato, possibilitando a construção de pensamentos e reflexões a partir de uma vivência e fazendo com que não só a mente participe, mas que essa construção seja feita também por meio dos sentidos e das emoções.

Diante desses esclarecimentos quanto ao significado do verbo “sensibilizar”, foi possível elaborar alguns questionamentos complementares que podem facilitar a compreensão do que se deseja avaliar como resultado: teria o Pnfe conseguido tornar professores sensíveis à função socioeconômica do tributo? Teria o Pnfe conseguido fazer com que professores capacitados no curso de formação passassem a considerar o tributo um importante instrumento de melhoria da qualidade de vida da sociedade e do desenvolvimento econômico do país?

É válido esclarecer que a expressão “função socioeconômica” utilizada pelo Pnfe faz referência a duas funções distintas do tributo, a saber: sua *função social* e sua *função econômica*. A *função social* está relacionada à viabilização das políticas públicas que primam pela melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo no que se refere ao atendimento de demandas sociais como saúde, educação, segurança, moradia, alimentação, entre outras. A *econômica*, por sua vez, com um alcance no campo da economia propriamente dita, está relacionada à viabilização dos diversos programas e investimentos do governo que estimulem o crescimento econômico de uma determinada região ou do país, a distribuição de renda e o desenvolvimento de setores ligados à infraestrutura, ao transporte, à energia, à comunicação e assim por diante (GIACOMONI, 2012, p. 26).

Com o propósito de avaliar se o Pnfe conseguiu promover a sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo, foram inseridas no questionário aplicado três perguntas objetivas: 1) Em sua opinião, qual o nível de importância que o curso de formação do Pnfe deu ao processo de sensibilização da função socioeconômica do tributo? 2) Qual o nível de importância que você dá ao tributo como instrumento de efetivação da cidadania? 3) Após a conclusão do curso de formação, você acredita que professores capacitados pelo Pnfe passam a ficar (mais) sensibilizados quanto à função socioeconômica do tributo?

Vale ressaltar, porém, que embora o objetivo do programa mencione a função socioeconômica do tributo, da leitura do seu material didático percebeu-se que o Pnfe dá prioridade à *função social* do tributo (viabilização de direitos sociais), tanto que o Caderno 3 do curso de formação recebeu o título de Função Social do Tributo, o que revela uma possível falha na relação entre o material didático e o primeiro objetivo específico

estabelecido para o programa. E mais, embora a discussão sobre tributo seja realizada em todos os cadernos, o Caderno 3 destaca-se por abordar o tema de forma mais aprofundada, com uma preocupação voltada mais à instrução de aspectos legais do tributo⁸ do que à *função social*.

Em primeiro lugar, os professores participantes do curso foram questionados sobre sua percepção em relação ao nível de importância que o curso de formação promovido pelo Pnec dava à função socioeconômica do tributo. Dos 309 respondentes, 39,48% responderam *elevada importância* e 52,75% responderam *bastante importância*. Aqueles que responderam entre *razoável importância* (6,80%), *pouca importância* (0,65%) e *nenhuma importância* (0,32%) representaram, juntos, um percentual de 7,77% respondentes.

Quando questionados sobre o nível de importância que os professores davam ao tributo como um instrumento de efetivação da cidadania, 35,60% dos 309 professores respondentes consideraram o tributo um instrumento de *elevada importância* para a efetivação da cidadania; 54,37% como de *bastante importância* e 8,41% como de *razoável importância*. Do total de respondentes, apenas quatro docentes, ou seja, 1,29%, consideraram o tributo de *pouca importância* para a efetivação da cidadania, e um único professor respondeu *sem nenhuma importância*.

As respostas dadas revelaram que a maioria dos professores se mostrou de alguma forma sensível quanto à importância do tributo para a efetivação da cidadania, uma vez que 98,38% dos docentes responderam entre *elevada*, *bastante* e *razoável* importância. Quando questionados sobre a frequência com que conversavam ou discutiam sobre tributos com amigos e familiares, 14,89% responderam que *sempre conversam*; 42,72% que *conversam frequentemente*; 33,66% conversam *medianamente*; 8,09% *conversam raramente* e 0,65% *não conversam*.

Ao serem questionados se após a conclusão do curso de formação os professores capacitados pelo Pnec se consideravam realmente sensibilizados quanto à função socioeconômica do tributo, a pesquisa mostrou que 67,31% dos professores responderam *sim* e 28,16% responderam *em parte*. Apenas 1,94% dos professores responderam *não* e 2,59% não souberam responder.

Uma observação importante a ser feita em nossa análise diz respeito aos docentes que responderam *em parte*. De acordo com depoimentos coletados, professores revelaram ter um conhecimento mais aprofundado sobre as diferenças existentes entre o que seja a *função social* e a *função econômica* do tributo a ponto de afirmarem muito enfaticamente que o

8 Os principais assuntos tratados no Caderno 3 dizem respeito, por exemplo, ao processo de financiamento do Estado; aos aspectos históricos relacionados à origem dos tributos; à história do tributo no Brasil; do Sistema Tributário Nacional; do conceito, características, classificação e espécies dos tributos; dos elementos da obrigação tributária; da classificação dos impostos quanto ao ente tributante; da repartição das receitas tributárias; da reforma tributária; das formas legais e ilegais de se evitar o pagamento de tributos; dos documentos fiscais e da igualdade e justiça por meio dos tributos. Uma discussão relacionada à função social do tributo está presente também no Caderno 1, quando o programa trata de educação fiscal.

programa não trata da função socioeconômica como estabelecido no art. 1º da Portaria nº 413/2002, que criou o Pnief, concordando com o que mencionamos anteriormente, que o material didático não aborda distintamente a *função econômica*, mas apenas a *função social*.

Depoimento do professor “R”:

Discordo do termo função socioeconômica que você fez referência em sua pergunta. O curso não trata de tudo isso. Até onde estudei na faculdade, a função socioeconômica do tributo tem um alcance bastante grande. E até onde me lembro, o curso não trata de aspectos relacionados à economia ou coisa desse tipo. [...] O curso fala da importância do tributo, mas como verba pra saúde, pra educação, pra segurança. E pra mim essas coisas são direitos sociais. E se o tributo é visto como recurso para esses direitos, ditos sociais, isso é tratar de função social.

Depoimento do professor “C”:

Você tem certeza que fala de função socioeconômica? Eu acho que não é bem assim. Pra mim eles só falam da parte social do tributo. E uma crítica muito particular. Uma crítica muito pessoal. Eu vejo no programa apenas a intenção de querer aumentar a arrecadação de impostos, tentando convencer a gente que pagar imposto é importante pra que a gente tenha mais educação e saúde. Isso é engabelação.

Com o propósito de avaliar o Pnief no que se refere ao processo de sensibilização do professor sobre a função socioeconômica do tributo foram inseridas no questionário outras três perguntas: 1) Antes de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia seu nível de sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo? 2) Depois do curso, como você avalia sua sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo? 3) Em que medida o programa contribuiu com seu atual nível de sensibilização?

TABELA 5

Nível de sensibilização do professor sobre a função do tributo

SITUAÇÃO	Péssima	Ruim	Regular	Boa	Excelente
Antes do curso (S_1)	1,62%	7,77%	48,87%	35,60%	6,15%
Depois do curso (S_2)	0,65%	0,97%	7,12%	66,34%	24,92%

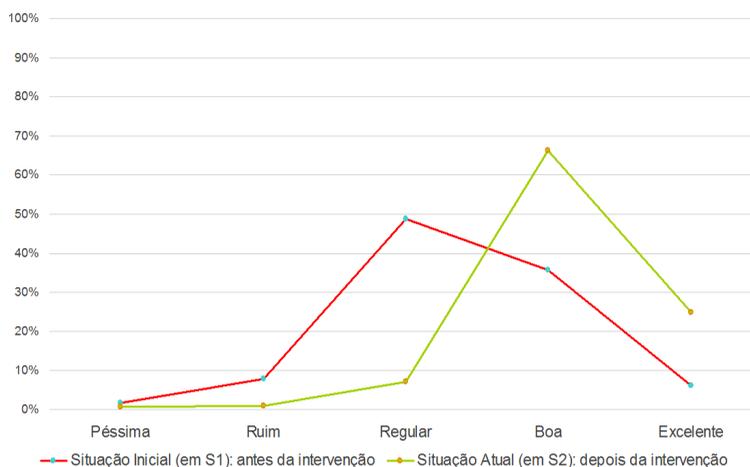
Fonte: pesquisa de campo (2014)

Da verificação dos dados da Tabela 5 percebe-se que ocorreram mudanças significativas no processo de sensibilização dos professores sobre a função socioeconômica do tributo no comparativo entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2). Chama a atenção o crescimento significativo dos que responderam *excelente*, que passou de 6,15% (em S_1) para 24,92% (em S_2), e o crescimento dos que responderam *bom*, que passou de 35,60% (em S_1) para 66,34% (em S_2). O aumento percebido nessas categorias foi proporcionado pela redução significativa dos que responderam *regular*, que passou de 48,87% (em S_1)

para 7,12% (em S_2), e pela redução dos que responderam *ruim* e *péssimo*. O Gráfico 4 apresenta essa relação comparativa entre *situação inicial* (S_1) e *situação atual* (S_2).

GRÁFICO 4

Comparativo sobre a sensibilização da função do tributo



Fonte: pesquisa de campo (2014)

De acordo com o Gráfico 4, percebe-se que a mudança entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) é bastante significativa e com uma nítida tendência de aumento da sensibilização do professor quanto à função socioeconômica do tributo.⁹ Veja que a área delimitada pela linha verde que representa a *situação atual* está bem mais concentrada entre *excelente*, *boa* e *regular*, enquanto a área que representa a *situação inicial* está bem mais concentrada entre *boa*, *regular* e *ruim*.

Diante das mudanças identificadas quanto à sensibilização dos professores sobre a função socioeconômica do tributo e tendo em vista o fato de que 67,31% dos professores responderam que o Pnec os havia sensibilizado sobre a função socioeconômica do tributo, interessou-nos saber em que medida o programa contribuiu com as mudanças identificadas entre a *situação inicial* e a *situação atual*. Questionados sobre esse aspecto, dos 309 professores respondentes, 13,27% disseram que o Pnec havia *contribuído totalmente*; 66,99% disseram que havia *contribuído muito*; 17,15% *contribuído razoavelmente*; 1,94% que *contribuiu pouco*; e 0,65% disseram que o Pnec *não havia contribuído em nada*.

Em função do que foi levantado na aplicação dos questionários e nos depoimentos coletados, assim como da análise do material didático, entendemos que embora 67,31% dos professores tenham afirmado que o Pnec os sensibilizou sobre a *função socioeconômica*

⁹ É importante lembrar que a pesquisa mostrou que, embora a Portaria nº 413/2002 mencione a função socioeconômica do tributo, a função social foi tratada com maior predominância.

do tributo, esse percentual não revelou uma constatação totalmente correta sobre o desempenho do programa em relação ao cumprimento do seu primeiro objetivo específico e acabou favorecendo-o indevidamente. Cremos que, por desconhecimento quanto ao real significado da expressão “*função socioeconômica do tributo*”, a maioria dos professores acabou respondendo *sim*.

E mais, acreditamos também que alguns professores não atentaram para a expressão “*socioeconômica*” utilizada na pergunta e talvez a tenham respondido baseados apenas no verbo “sensibilizar”, como se a pergunta tivesse a intenção de questionar se eles haviam sido sensibilizados ou não sobre a importância do tributo. Em nossa análise, acreditamos que caso os 67,31% que responderam *sim* tivessem tido o mesmo cuidado (ou orientação) revelado nos depoimentos dos professores que responderam *em parte*, atentando para a expressão “*socioeconômica*”, o número de respondentes da alternativa *sim* poderia ter diminuído.

Diante disso, podemos concluir que o programa cumpriu parcialmente seu primeiro objetivo específico, tendo em vista o fato de que não existiu no material didático do programa o tratamento adequado quanto à *função econômica* do tributo conforme determinação do art. 1º da Portaria nº 413/2002 e, obviamente, se esta temática não foi abordada totalmente durante o curso não há como professores serem sensibilizados quanto a este aspecto. No entanto, mesmo sabendo das reais intenções do programa quanto à disseminação da *função social* do tributo, a pesquisa mostrou que, quanto a esta função, houve, sim, alguma sensibilização dos professores, identificada nos que responderam *sim* e *em parte*. Os professores declararam que o Pnec contribuiu no reconhecimento do tributo como um instrumento de melhoria da qualidade de vida da sociedade.

4.3 Disseminação de conhecimentos sobre administração pública

De acordo com o art. 1º da Portaria nº 413/2002, o Pnec tem como segundo objetivo específico “levar conhecimento ao cidadão sobre administração pública”. Nesse sentido, tendo em vista o interesse do pesquisador em avaliar os resultados alcançados pelo programa, ficou estabelecido como segundo objetivo específico deste trabalho: verificar em que medida o professor capacitado pelo Pnec teve acesso a conhecimentos sobre administração pública.

Vale esclarecer que a expressão “administração pública” é bastante ampla. Uma das grandes autoridades neste assunto, a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p. 49), afirma que a administração pública deve ser compreendida sob dois aspectos principais, a saber: um em “sentido objetivo” e outro em “sentido subjetivo”, sendo este último o mais abordado e difundido. Em sentido objetivo (ou funcional), a administração pública corresponde à atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses de uma determinada sociedade. Em sentido subjetivo (ou

orgânico), a administração pública corresponde ao conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas para a qual a lei atribui o exercício da função administrativa (de gestão) do Estado.

Tomando como orientação nesta avaliação o sentido subjetivo abordado por Di Pietro (2009) para examinar o material didático do Pnec quanto aos conhecimentos de administração pública disseminados, foi possível perceber que o tratamento dado pelo programa a este assunto foi, em certa medida, superficial se comparado à dimensão conceitual e teórica apresentada por Di Pietro. Da análise de todos os quatro cadernos do curso de formação do Pnec, o programa dedica poucas páginas de um de seus cadernos (Caderno 2), que trata da relação entre Estado e sociedade, para apresentar o que denomina de “administração pública”.

Nesta parte do material didático (BRASIL, 2009b, p. 32), o programa aborda três assuntos muito resumidamente: conceito de administração pública, classificação da administração pública (direta e indireta) e princípios estabelecidos pelo art. 37 da Constituição Federal (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). Além de um tratamento conceitual sucinto, não há qualquer indicação das referências teóricas utilizadas ou uma simples menção a qualquer autor que trate do conceito de administração pública e sua classificação.

Com o propósito de avaliar com maior profundidade o cumprimento do objetivo do Pnec de levar conhecimentos sobre administração pública no Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, além da leitura e da análise do material didático do programa, foram inseridas no questionário aplicado duas perguntas objetivas: 1) Em sua opinião, qual o nível de importância que o curso de formação do Pnec deu ao seu objetivo de levar conhecimentos sobre administração pública? 2) Após a conclusão do curso de formação do Pnec, você acredita que professores capacitados pelo programa passam a conhecer (mais) sobre administração pública?

Em relação ao primeiro questionamento, que trata sobre o nível de importância que o Pnec deu ao objetivo de levar conhecimentos sobre administração pública ao professor, 37,58% responderam *elevada importância* e 50,98% responderam *bastante importância*. Aqueles que responderam entre *razoável importância* (10,78%) e *pouca importância* (0,65%) representaram juntos 11,43%. Nenhum professor se manifestou respondendo a alternativa *nenhuma importância*.

Ao serem questionados se após a conclusão do curso de formação de professores capacitados pelo Pnec passavam a conhecer (mais) sobre a administração pública, 63,73% dos professores responderam que *sim*; 0,65% responderam que *não*; 34,64% responderam *em parte*; e 0,98% *não souberam responder* à pergunta. Vale destacar que nenhum dos professores justificou suas respostas, o que criou certa dificuldade para uma análise mais aprofundada dos dados coletados.

Com o objetivo de avaliar o Pnec no que se refere ao processo de aquisição de conhecimentos sobre administração pública, foram inseridas três perguntas no

questionário: 1) Antes de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia seu nível de conhecimento sobre administração pública? 2) Depois do curso, como você avalia seu conhecimento sobre administração pública? 3) Em que medida o Pnec contribuiu, por meio do curso de formação, com seu atual nível de conhecimento sobre administração pública?

Em relação ao primeiro questionamento, cujo objetivo era identificar o que chamamos de *situação inicial* quanto ao nível de conhecimento sobre administração pública dos professores capacitados, 4,25% responderam que era *excelente*; 35,29% responderam que era *bom*; 49,67% responderam que era *regular*; 9,48% responderam *ruim*; e 1,31% dos professores responderam *péssimo*.

TABELA 6

Nível de conhecimento de administração pública

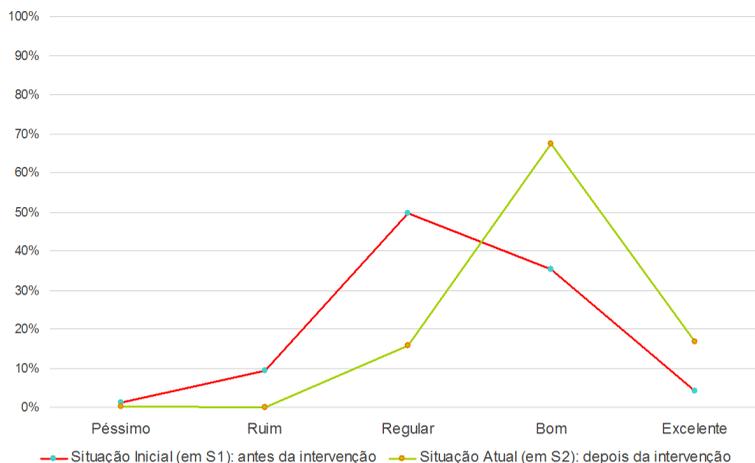
SITUAÇÃO	Péssimo	Ruim	Regular	Bom	Excelente
Antes do curso (S1)	1,31%	9,48%	49,67%	35,29%	4,25%
Depois do curso (S2)	0,33%	-	15,69%	67,32%	16,67%

Fonte: pesquisa de campo (2014)

Analisando os dados da Tabela 6, percebe-se a ocorrência de mudanças no nível de conhecimento sobre administração pública declarado pelos professores no comparativo entre *situação inicial* e *situação atual*. Chama a atenção o crescimento dos que responderam *excelente*, que passou de 4,25% (em S₁) para 16,67% (em S₂), e o crescimento dos que responderam *bom*, que passou de 35,29% (em S₁) para 67,32% (em S₂). O aumento percebido nessas categorias foi motivado pela redução significativa dos que responderam *regular* (de 49,67% em S₁ para 15,69% em S₂) e pela redução dos que responderam *ruim* e *péssimo*. Vale destacar que na *situação atual* nenhum dos professores respondeu *ruim*. O Gráfico 5 apresenta esta relação comparativa entre a *situação inicial* (S₁) e a *situação atual* (S₂).

GRÁFICO 5

Comparativo do conhecimento de administração pública



Fonte: pesquisa de campo (2014).

Conforme o Gráfico 5, percebe-se que a mudança entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) é bastante significativa e com uma nítida tendência de aumento dos conhecimentos adquiridos sobre administração pública, uma tendência muito semelhante, inclusive, àquela apresentada quanto à sensibilização da função socioeconômica do tributo. Percebe-se que a área delimitada pela linha verde, que representa a *situação atual* (S_2), está muito mais concentrada entre *excelente*, *bom* e *regular*, enquanto a área que representa a *situação inicial* (S_1) está bem mais concentrada entre as categorias *bom*, *regular* e *ruim*.

Em função das mudanças identificadas na *situação atual* (S_2) quanto ao grau de conhecimento sobre administração pública declarado pelos professores e tendo em vista o fato de que, quando da avaliação de resultados, 63,73% dos professores responderam que o Pnec havia levado até o professor conhecimentos sobre administração pública, interessou-nos saber, para efeito da avaliação dos seus resultados, em que medida o Pnec contribuiu com as mudanças identificadas.

Questionados sobre esse aspecto, do total de professores respondentes, 11,44% deles disseram que o Pnec *havia contribuído totalmente* com seu atual grau de conhecimento sobre administração pública; 64,71% disseram que o Pnec *havia contribuído muito*; 21,90%, *razoavelmente*; 1,63%, *pouco*; e 0,33% disseram que o programa *não havia contribuído em nada* em relação a este aspecto.

Em função dos dados apresentados antes, o pesquisador acredita que o nível de conhecimento sobre administração pública da maioria dos professores respondentes não era tão significativo quando do início do curso de formação do Pnec, uma vez que, diante de uma abordagem superficial como a que foi feita no material didático, 63,73% dos professores respondentes disseram que passaram a conhecer mais sobre administração

pública. Chamou-nos atenção, porém, o fato de perceber a existência de professores que acreditam que os conhecimentos sobre administração pública recebidos durante o curso são suficientes para sua formação como cidadão e para o exercício do controle social.

Levando-se em consideração a verificação realizada no material didático do Pnec e o depoimento de alguns professores, pode-se concluir que o programa, embora tenha cumprido o objetivo de levar conhecimentos sobre administração pública (quando trata sobre seu conceito, classificação e princípios), não o cumpriu satisfatoriamente. Esse conhecimento sobre administração pública foi considerado pelo pesquisador, com base na literatura da área consultada, bastante sucinto.

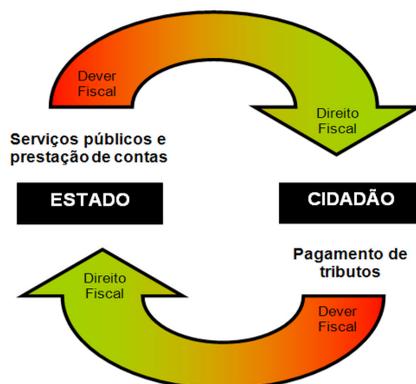
4.4 Criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão

De acordo com art. 1º da Portaria Interministerial nº 413/2002, o Pnec tem como terceiro objetivo específico “criar condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão”. Nesse sentido, foi estabelecido como terceiro objetivo específico deste trabalho: verificar em que medida o Pnec criou condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o professor como cidadão. Foram estabelecidos dois procedimentos de coleta de dados: 1) entrevista com os gestores do Pnec na Bahia; 2) aplicação de questionário a professores.

É importante esclarecer, primeiramente, qual o entendimento que o programa e seus gestores têm quanto à expressão “relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão”. Embora a Portaria nº 413/2002 não explique o significado da expressão que, na visão de Lima (2008, p. 26), possui uma “alta carga de subjetividade”, foi possível identificar no material didático do curso de formação do Pnec que a necessidade da criação de condições para uma “relação harmoniosa” se justifica pelo fato de existir uma relação conflituosa (conflito) de interesses entre o Estado e o cidadão no que se refere ao exercício de direitos e ao cumprimento de deveres fiscais por cada um deles (BRASIL, 2009b, p. 7). Essa relação harmoniosa de que trata a citada portaria pode ser visualizada por meio da Figura 3.

FIGURA 3

A relação harmoniosa entre Estado e cidadão



Fonte: elaboração do pesquisador

Com base nas considerações presentes no material didático do Pnec, a Figura 3 mostra que de um lado da relação existe o Estado na condição de agente arrecadador de tributos (um direito fiscal) e de prestador de serviços públicos e informações governamentais (um dever fiscal) e do outro o cidadão (sociedade) na condição de agente pagador de tributos e impostos (um dever fiscal) e destinatário e fiscalizador¹⁰ dos serviços públicos prestados pelo Estado (um direito fiscal). Percebe-se pela disposição dos elementos apresentados que a harmonia (equilíbrio)¹¹ pretendida pelo Pnec só vai ocorrer quando cada uma das partes cumprir seu dever na relação, pois o dever de uma das partes corresponde ao direito que a outra tem nessa mesma relação (BRASIL, 2009a, p. 26).

Tendo em vista o interesse do pesquisador de verificar qual a compreensão dos gestores do Pnec no Estado da Bahia (representantes da Secretaria da Receita Federal, da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Educação do Estado) sobre a expressão “relação harmoniosa entre Estado e cidadão”, foram realizadas entrevistas com cada um deles. A seguir apresentamos os depoimentos desses gestores.

Depoimento do representante da Secretaria da Receita Federal na Bahia:

A minha percepção da relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão [...]. Eu entendo que o cidadão tem deveres e direitos fiscais. A harmonia é estabelecida quando o cidadão cumpre com suas obrigações tributárias através do pagamento de tributos [...] e o Estado fazendo a parte dele como contrapartida, através da prestação de serviços públicos e a formação de políticas públicas de forma a atender a demanda e a necessidade da sociedade. Acho que você cria essa harmonia na medida em que cada um assume o seu papel. E o Pnec contribui para isso na medida em que dissemina

10 Esta fiscalização está condicionada à prestação de contas e informações pelo Estado.

11 Para Ferreira (2001), harmonia é uma “disposição bem ordenada entre as partes de um todo”.

essa conscientização sobre os direitos e deveres fiscais, assegura o exercício da cidadania fiscal, sendo esse o grande desafio. [...] e diga-se de passagem: está bem longe de se conseguir uma situação ideal, harmônica. [...] Eu acho que no nosso país, temos uma baixa cultura política, onde as pessoas estão preocupadas com seus afazeres, trabalho, família e aí falta a preocupação com o que é comum. E em função disso você têm uma baixa cultura na parte fiscal, nessa questão do exercício do direito e do dever, onde você pode vê uma sonegação alta. [...] É difícil você conscientizar as pessoas que *elas* têm que pagar *os* seus tributos, suas obrigações e enquanto do outro lado você vê que os recursos públicos não são bem aplicados. Você vê casos de corrupção e de desvio do dinheiro público”. [...] Tomando como base as manifestações do ano passado, na época da Copa das Confederações, chegamos a uma situação em que o serviço público não estava funcionando a contento, que as políticas públicas não estavam sendo voltadas para o bem coletivo como um todo, atingindo um nível de desigualdade social, num país tão grande, onde tantas camadas são desfavorecidas, lutando por oportunidades que não vêm, e outras camadas favorecidas que veem só o seu bem-estar ameaçado com o aumento de violência, devido ao grau de exclusão que se gera. Aí só se supera essa situação se participar, se exigir do Estado, que representa esse papel, o de garantir o bem de todos. E pra isso você precisa fazer a sua parte da obrigação fiscal, pra depois poder exigir deles, pois o Estado tem vários mecanismos, hoje, para fazer isso. [...] A equação da harmonia é bem fácil, onde cada um tem que cumprir com seu papel, cidadão pagando seus tributos e suas obrigações acessórias e o Estado na contrapartida atendendo a necessidade dos contribuintes.

Depoimento do representante da Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia:

Esse termo relação harmoniosa é muito vago. Eu não consigo enxergar ele de modo mais segmentado, [...] *mas* para ter uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão é preciso a redução do conflito entre o cidadão/contribuinte e o Estado/arrecadador. [...] *e nem todo* cidadão tem essa educação tributária ou essa educação fiscal, de que o imposto é importante *ou* de que o imposto é necessário para que se pague as contas do Estado *e* que serão transformados em serviços públicos, [...] Então esse conhecimento do qual falei, essa conscientização, eu acho que já ajuda a criar essa relação harmoniosa. [...] É um processo, onde você parte de um público, de uma sociedade que não tem esse conhecimento, onde não houve investimento no passado nesse sentido, então temos que sair do zero. Primeiro da informação, torná-la comum na média, essa fala sobre a importância dos tributos, a importância do Estado, se está gastando bem os recursos públicos, se está aplicando bem. Então isso é um processo que a sociedade vai se apoderando dessas informações, dessa reflexão, das discussões e, a partir daí, é começar a se envolver diretamente neste processo de cumprimento do seu dever, de exigir seus direitos, de fazer cumprir, de fazer com que os contribuintes cumpram com sua parte e fazer com que nossos governantes *também* cumpram a sua parte.

Depoimento do representante da Secretaria de Educação do Estado da Bahia:

Entendemos que uma relação harmoniosa é aquela em que não há prejuízo e, sim, o benefício de ambos. Assim, a expressão evidencia a necessidade da compreensão da

dinâmica de organização e funcionamento do Estado para que o exercício da cidadania se dê de forma plena, cobrando e obedecendo as regras e normas preconizadas na legislação vigente. [...] Para o estabelecimento dessa relação, se faz necessário uma série de medidas de forma constante para que essa relação seja construída. O diálogo entre os entes da Federação é fundamental para construção e consolidação desse processo. [...] Principalmente a elaboração e a oferta do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, onde por meio dos conteúdos elaborados, estimulam o exercício pleno da cidadania e, conseqüentemente, a relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

Associando as considerações presentes no material didático do Pnfe com os depoimentos apresentados pelos gestores sobre essa relação harmoniosa, percebe-se que quando o que ficou definido como dever fiscal não é cumprido por qualquer das partes, ou seja, quando o cidadão ou o contribuinte não pagam corretamente seus tributos ou quando o Estado não presta adequadamente serviços públicos ou informações governamentais, o que ficou definido como direito da outra parte é desrespeitado. E é esse desrespeito (seja ele recíproco ou não) que faz surgir o que o programa entende como conflito. A criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão estará baseada, dessa maneira, na proposição de alternativas ou ações que minimizem de alguma forma esse conflito que, se não for minimizado, prejudicará a fruição de direitos pela sociedade e, de modo especial, a fruição dos direitos sociais garantidos em lei. Klaus Tipke (2012) vai chamar essa relação de direitos e deveres recíprocos de “moral tributária”.

É importante ressaltar, inclusive, com base nas entrevistas realizadas, que a expressão “criar condições para uma relação harmoniosa” utilizada pela Portaria nº 413/2000 não impõe ao Pnfe (como objetivo) a efetivação desta “relação harmoniosa”, até porque a ocorrência dela não depende do programa, mas, sim, de cada uma das partes envolvidas na relação. Um caminho possível de criação de condições para uma relação harmoniosa passa, então, pelo incentivo ao cumprimento dos deveres dos que integram essa relação – o Estado e o cidadão.

Percebe-se, porém, que exigir do Estado o cumprimento do seu dever de prestar (adequadamente) serviços públicos e informações governamentais não é visto pelos gestores como o caminho mais apropriado, uma vez que o Pnfe, por ser uma política pública, representa o Estado. Qualquer ação nesta direção será interpretada como o reconhecimento pelo próprio Estado de que ele não está cumprindo seu dever (dever fiscal). A solução para esse impasse se dá pela transferência para o cidadão (sociedade) da responsabilidade de exigir do Estado o cumprimento do dever. E isso ocorrerá por meio do incentivo ao acompanhamento e à fiscalização das ações do Estado, ou seja, pelo incentivo ao controle social.

Tanto o programa quanto os gestores entrevistados entendem que o exercício do controle social pela sociedade força o Estado a cumprir seu dever, favorecendo a harmonia e o equilíbrio pretendidos na relação. Diante disso, duas ações são identificadas no material didático do Pnfe como imprescindíveis à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão.

A primeira corresponderá à sensibilização pelo programa quanto à função socioeconômica do tributo como fonte de recursos para a viabilização das diversas políticas públicas e dos direitos sociais (sensibilizar para pagar ou não sonegar). A segunda corresponderá ao incentivo do cidadão para o exercício do controle social como forma de adequação das políticas públicas aos interesses da sociedade e para que elas sejam realmente efetivadas (incentivar para fiscalizar e controlar). O material didático do Pnec e o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal são apresentados como instrumentos importantes de sensibilização do tributo e incentivo do cidadão para o exercício do controle social (BRASIL, 2009, p. 3).

Com o propósito de verificar o posicionamento dos professores capacitados pelo Pnec para saber deles se as alternativas (ou ações) apontadas pelo programa foram realmente capazes de criar condições para a efetivação dessa relação harmoniosa entre eles (cidadãos) e o Estado, foram inseridas no questionário aplicado duas perguntas que envolveram os seguintes questionamentos: 1) Em sua opinião, qual o nível de importância que o Pnec dá à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão? 2) Após a conclusão do curso de formação você acredita que professores capacitados pelo Pnec, como cidadãos, passam a ter uma relação (mais) harmoniosa com o Estado?

Em relação ao primeiro questionamento feito aos docentes, do total de respondentes, 27,78% responderam que o Pnec, por meio do curso de formação, dava uma *elevada importância* à criação de condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e o cidadão; 57,84% responderam *bastante importância*, 11,76% responderam *razoável importância*, 2,29% responderam *pouca importância* e 0,33%, *nenhuma importância*. A grande questão em relação a esse aspecto, no entanto, era saber se, na percepção do professor respondente, o Pnec havia criado condições para uma relação harmoniosa entre o Estado e os professores capacitados.

Ao serem questionados sobre esse aspecto, 33,99% dos professores responderam *sim*, que o Pnec havia criado condições para uma relação harmoniosa entre eles e o Estado; 53,92% responderam *em parte*; 9,15% responderam *não*; e 2,94% não souberam responder.

Com o propósito de avaliar os resultados do Pnec na relação entre o Estado e o professor (como cidadão), foram inseridas no questionário enviado aos professores capacitados pelo programa três perguntas que envolviam os seguintes questionamentos: 1) Antes de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia sua relação com o Estado? 2) Atualmente, como você avalia sua relação com o Estado? 3) Em que medida o Pnec, por meio do curso de formação, contribuiu com sua atual relação com o Estado?

No que se refere ao primeiro questionamento, com o propósito de identificar a *situação inicial* (antes do curso) quanto à percepção dos professores sobre sua relação com o Estado, 3,92% dos professores responderam ser *excelente*; 36,27% responderam *boa*; 48,04% responderam *regular*; 10,78%, *ruim*; e 0,98%, *péssima*.

Quanto ao segundo questionamento, que procurou identificar o que chamamos de *situação atual*, 12,09% dos professores responderam *excelente*; 54,58% responderam *boa*; 28,43% responderam *regular*; 2,94% responderam *ruim*; e 1,96% responderam *péssima*. Quando comparamos a *situação inicial* (S_1) com a *situação atual* (S_2) sobre a percepção dos professores quanto à sua relação com o Estado para identificarmos as possíveis mudanças ocorridas, temos a Tabela 7.

TABELA 7

Nível da relação entre Estado e cidadão-professor

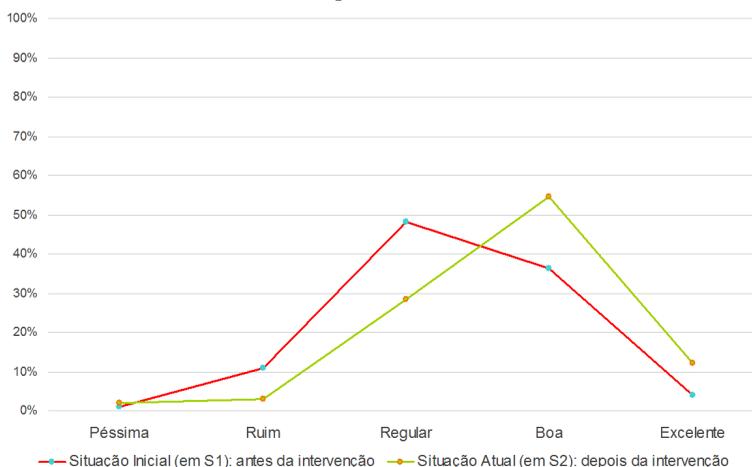
SITUAÇÃO	Péssima	Ruim	Regular	Boa	Excelente
Antes do curso (S_1)	0,98%	10,78%	48,04%	36,27%	3,92%
Depois do curso (S_2)	1,96%	2,94%	28,43%	54,58%	12,09%

Fonte: pesquisa de campo (2014)

Analisando a Tabela 7, percebe-se que ocorreram mudanças na percepção dos professores quanto a sua relação com o Estado no comparativo entre a *situação inicial* e a *situação atual*. Vale destacar o crescimento dos que responderam *excelente*, passando de 3,92% (em S_1) para 12,09% (em S_2), e o crescimento dos que responderam *boa*, passando de 36,27% (em S_1) para 54,58% (em S_2). O aumento percebido nessas categorias também foi motivado pela redução dos que responderam *regular*, que passou de 48,04% (em S_1) para 28,43% (em S_2), e pela redução dos que declararam *ruim* e *péssima*. O Gráfico 6 apresenta o comparativo entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) da percepção dos professores respondentes quanto a sua relação com o Estado.

GRÁFICO 6

Comparativo da relação entre Estado e professor



Fonte: pesquisa de campo (2014)

Nota-se, por meio do Gráfico 6, que a mudança entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2), embora tenha sido significativa e com uma tendência de melhora da percepção do professor quanto à sua relação com o Estado, não ocorreu com a mesma intensidade das mudanças identificadas nos casos da sensibilização sobre a função socioeconômica do tributo e dos conhecimentos de administração pública tratados nos tópicos anteriores. Percebe-se que a área delimitada pela linha verde, que representa a *situação atual* (S_2), está mais concentrada entre *boa* (principalmente) e *regular*, enquanto a área que representa a *situação inicial* (S_1) está bem mais concentrada entre *boa* e *regular* (principalmente).

De acordo com alguns dos professores participantes da pesquisa, essa mudança menos expressiva na percepção da relação entre o Estado e o professor se deve, principalmente, ao ambiente de desconfiança e descrédito nas autoridades e nas instituições públicas vivido historicamente em nosso país em função dos constantes casos de corrupção, gastos excessivos e desvio de recursos públicos.

Depoimento da professora “C”:

Apesar de ter tido bastante esclarecimento sobre administração pública, das dificuldades enfrentadas em relação à arrecadação de tributos e da falta de conservação dos bens públicos, minha relação com o Estado ainda não é boa, por achar que muito mais poderia ser feito em relação à melhoria dos bens e serviços públicos, principalmente na educação e na saúde, num país onde os tributos são considerados os mais *altos* do mundo.

Depoimento da professora “D”:

Passei a ter consciência do meu dever enquanto cidadã em pagar os tributos, porém me sinto insatisfeita com a falta de retorno do Estado em relação aos serviços na área da saúde, educação e segurança pública. As verbas são mal administradas e temos muitas notícias de desvios das mesmas. Isso prejudica a credibilidade das pessoas para com o Estado.

Depoimento da professora “E”:

Aprendemos tudo que é ideal para a aplicação dos tributos e ficaríamos, enquanto cidadãos, felizes com essa contribuição se no cotidiano possuíssemos bons serviços públicos, porém percebemos que apesar da alta carga tributária que temos vivemos num país *onde* tem de tudo, mas falta qualidade nesse ter. Como ter uma boa relação com este Estado de corrupção e má administração dos bens públicos?

Depoimento do professor “F”:

O curso esclarece como deve ser a nossa relação com o Estado, porém o Estado se mantém fechado para o cidadão através das barreiras burocráticas do sistema, de modo que, na prática, não existe um canal direto para o cidadão levar a sua necessidade para o Poder Executivo. As audiências públicas não acontecem, e quando

acontecem não são divulgadas.

Diante das mudanças identificadas quanto à percepção dos professores, como cidadãos, sobre sua relação com o Estado e tendo em vista o fato de que, quando da avaliação de resultados, 33,99% dos docentes responderam que o Pnef havia criado condições para uma relação harmoniosa entre eles e o Estado, interessou-nos saber em que medida o programa contribuiu com as mudanças identificadas entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) dos respondentes.

Quando questionados sobre em que medida o Pnef contribuiu com sua atual relação com Estado, do total de professores respondentes, 6,86% disseram que o Pnef *havia contribuído totalmente*; 53,27%, que o Pnef *havia contribuído muito*; 30,39% responderam *razoavelmente*; 7,19% responderam *pouco*; e 2,29% que o Pnef *não havia contribuído em nada* em sua atual relação com o Estado.

4.5 O exercício da cidadania pelo professor capacitado pelo Pnef

Com o propósito de avaliar o Pnef no que se refere ao exercício da cidadania pelos professores capacitados pelo programa, elemento que integra o objetivo principal do programa, foram inseridas no questionário enviado a cada um deles três perguntas: 1) Antes de iniciar o Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, como você avalia seu exercício da cidadania? 2) Atualmente, como você avalia seu exercício da cidadania? 3) Em que medida o Pnef, por meio do curso de formação, contribuiu com seu atual grau de exercício da cidadania?

Em relação ao primeiro questionamento, cujo objetivo era identificar o que chamamos de *situação inicial* (antes da intervenção do curso) quanto ao exercício da cidadania, 9,82% dos professores responderam que eram cidadãos *totalmente ativos*; 35,09% responderam *bastante ativos*; 43,86% responderam *razoavelmente ativos*; 10,88%, *pouco ativo*; e 0,35% não se considerava um cidadão ativo.

Em relação ao segundo questionamento, que procurou identificar o que chamamos de *situação atual* (depois da intervenção do curso), 23,51% dos professores responderam ser *totalmente ativo*; 60% responderam *bastante ativo*; 16,14% responderam *razoavelmente ativo* e 0,35% responderam *pouco ativo*. Nenhum dos professores respondeu a opção *não sou um cidadão ativo*.

Quando comparamos a *situação inicial* (S_1) com a *situação atual* (S_2) referente ao exercício da cidadania pelos professores respondentes para identificarmos as possíveis mudanças ocorridas nesse processo, temos:

TABELA 8

Comparativo referente ao exercício da cidadania

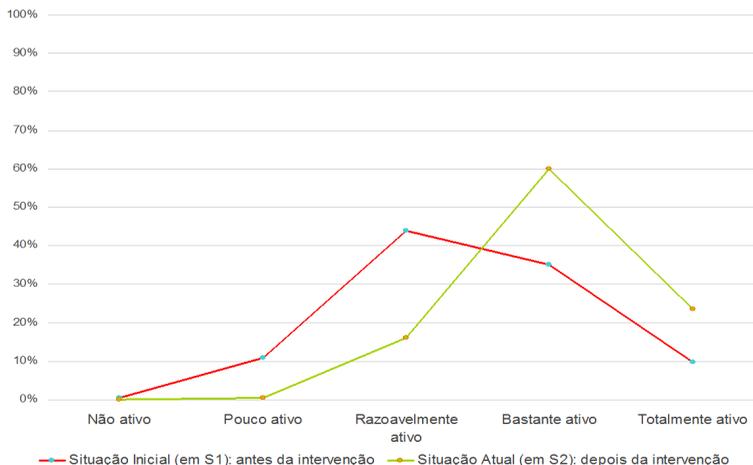
SITUAÇÃO	Não era ativo	Pouco ativo	Razoavelmente ativo	Bastante ativo	Totalmente ativo
Antes do curso (S_1)	0,35%	10,88%	43,86%	35,09%	9,82%
Depois do curso (S_2)	–	0,35%	16,14%	60,00%	23,51%

Fonte: pesquisa de campo (2014)

Da análise dos dados da Tabela 8, percebe-se que ocorreram mudanças significativas no que se refere ao exercício da cidadania, conforme respostas dadas pelos professores no comparativo entre a *situação inicial* e a *situação atual*. Chama a atenção o crescimento significativo dos que responderam *totalmente ativo*, que passou de 9,82% (em S_1) para 23,51% (em S_2), e o crescimento dos que responderam *bastante ativo*, que passou de 35,09% (em S_1) para 60% (em S_2). O aumento percebido nessas categorias foi proporcionado pela redução significativa dos que responderam *razoavelmente ativo*, que passou de 43,86% (em S_1) para 16,14% (em S_2), e pela redução dos que responderam *pouco ativo*, que passou de 10,88% (em S_1) para 0,35% (em S_2). O Gráfico 7 apresenta de forma comparativa a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2).

GRÁFICO 7

Comparativo do exercício da cidadania



Fonte: pesquisa de campo (2014)

De acordo com o Gráfico 7, percebe-se que as mudanças entre a *situação inicial* (S_1) e a *situação atual* (S_2) são bastante significativas e com uma nítida tendência de aumento do exercício da cidadania pelos professores. Veja que a área delimitada pela linha verde, que representa a *situação atual* (S_2), está bem mais concentrada entre *totalmente ativo*, *bastante*

ativo (principalmente) e *razoavelmente ativo*, enquanto a área que representa a *situação inicial* (S_1) está concentrada entre *bastante*, *razoavelmente* (principalmente) e *pouco ativo*.

Diante das mudanças identificadas na *situação atual* (S_2) quanto ao exercício da cidadania pelos professores, interessa-nos saber, para efeito de avaliação do Pnec, em que medida o programa contribuiu com as mudanças identificadas anteriormente. Questionados sobre esse aspecto, do total de respondentes, 11,93% declararam que o Pnec havia *contribuído totalmente*; 64,56% declararam que o Pnec havia *contribuído muito*; 18,60%, *razoavelmente*; 4,21%, *contribuiu pouco*; e 0,70% que o Pnec *não havia contribuído em nada*.

Embora o Pnec tenha contribuído com as mudanças ou alterações para o atual exercício da cidadania pelos professores, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente a ele pela grande maioria dos docentes (87,37%), que alegaram, inclusive, que o aumento identificado no exercício da cidadania se havia dado também por meio do acesso à educação formal, das experiências e das lições adquiridas durante a vida, da convivência em sociedade e da participação na comunidade.

5 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Esta monografia teve como objetivo geral identificar os resultados alcançados pelo Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnec) no Estado da Bahia, durante os anos de 2006 a 2013, quanto à formação de professores e sua participação social na gestão pública. Por sua natureza avaliativa e pelos procedimentos adotados para avaliação de resultados, este trabalho caracterizou-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, quantitativa, descritiva, documental e de levantamento.

Como vimos no decorrer deste trabalho, a educação fiscal consolidou-se no rol de políticas públicas brasileiras como resultado de um processo de adequação do país ao novo modelo econômico mundial neoliberal e o conseqüente movimento de reforma do Estado brasileiro na década de 1990 imposto por organizações internacionais de crédito, tendo em vista a grave crise econômica que havia abalado toda a América Latina durante as décadas de 1970 e 1980.

No caso do Brasil, o programa de reformas e ajustes acertado com o FMI visava, no médio e no longo prazos, alterar o padrão de desenvolvimento do país e modificar sua forma de inserção na economia mundial, possibilitando, igualmente, a sobra de recursos para honrar os compromissos assumidos. Todavia, muito além dessas medidas e reformas, que tinham o propósito de garantir a sustentabilidade da dívida externa, era preciso também, por orientação das próprias organizações internacionais de crédito, criar programas de educação tributária com o objetivo de conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância do tributo e de seu pagamento espontâneo e voluntário para o aumento da capacidade de pagamentos do país e para a viabilização de programas e políticas sociais (BRASIL, 2009a, p. 26).

O momento histórico vivido pelo Brasil anos atrás, com a queda do regime militar e o intenso processo de redemocratização política, serviu como uma oportunidade para que leis e políticas públicas fossem criadas com a intenção de disseminar a ideia de que o cumprimento das obrigações fiscais deveria ser encarado pela sociedade como um ato de exercício da cidadania, uma vez que, sem recursos, o país não teria condições de garantir a efetivação de direitos, sobretudo os direitos sociais, dos quais dependia grande parte da população.

Sendo o cidadão um contribuinte do Estado e cumprindo seu dever fiscal, ele teria o direito de participar do planejamento, do acompanhamento e da fiscalização do uso dos recursos arrecadados. Entretanto, como exercer esses direitos sem o conhecimento mínimo necessário sobre o funcionamento do Estado e da administração pública ou sobre o processo de arrecadação e gasto do dinheiro público? Estava preparada, assim, a justificativa que o governo precisava para a proposição de uma política pública que pudesse sensibilizar o cidadão brasileiro sobre a importância do pagamento espontâneo de tributos, aliando a isso uma proposta educativa de formação do cidadão para o exercício do controle social.

Após um intenso processo de discussões iniciadas em meados da década de 1990 e por meio da Portaria Interministerial nº 413/2002, dos Ministérios da Fazenda e da Educação, foi criado o Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef) com o objetivo de “promover e institucionalizar a educação fiscal em todo o país para o pleno exercício da cidadania”. De natureza essencialmente educativa, o Pnef recebeu a missão de promover ações que contribuíssem com a formação do cidadão brasileiro, instruindo-o sobre direitos e deveres relacionados ao valor social do tributo e do controle social sobre as ações do Estado (BRASIL, 2009a, p. 28).

Desde sua criação, o Pnef tem se apresentado como uma política pública educacional de incentivo ao exercício da cidadania, capacitando professores, servidores públicos e a sociedade em geral como disseminadores de educação fiscal por meio de cursos de capacitação financiados com recursos públicos da União e dos estados da Federação, que têm total autonomia para executar o programa de acordo com suas peculiaridades econômicas, sociais e culturais e disponibilidades orçamentárias, desde que as diretrizes nacionais sejam observadas.

Como foi visto na pesquisa, desde o ano de 2004, quando tiveram início as primeiras turmas do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal, mais de 70 mil pessoas foram capacitadas. Entre as unidades da Federação participantes, o Estado da Bahia tem se destacado nesse processo, alcançando um quantitativo de mais de 1.700 pessoas capacitadas entre 2004 e 2013. Desse quantitativo de participantes chamou a atenção do pesquisador o expressivo número de professores (74,38%), distribuídos por diversas escolas e instituições de ensino do estado, alcançando mais de 50 mil alunos durante todo o período (BAHIA, 2010).

Em virtude de dados como esses, que colocam o Estado da Bahia entre as principais unidades da Federação onde o Pnief tem desenvolvido suas atividades, a avaliação do programa no Estado da Bahia apresentou-se como um importante instrumento de diagnóstico e de levantamento de informações para compreender algumas de suas características e dimensões e subsidiar, assim, a tomada de decisão com vistas à melhoria de seus processos. O caminho escolhido para essa atividade baseou-se na avaliação dos resultados do programa.

Considerando os objetivos do Pnief estabelecidos pela Portaria nº 413/2002, foi feita uma avaliação da sensibilização dos professores quanto à função socioeconômica do tributo, ao acesso a conhecimentos sobre administração pública e à criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e professor na condição de cidadão. Antes disso, porém, foi preciso identificar o alcance do programa no Estado da Bahia nos anos de 2006 a 2013 em relação às suas regiões, municípios e escolas. E como a avaliação dos resultados estava ligada ao professor, o conhecimento do seu perfil constituiu algo de importância fundamental.

De acordo com os dados fornecidos pela coordenação estadual do Pnief, constatou-se que na Bahia, de todos os seus 417 municípios, apenas oitenta foram representados no curso de formação no período entre 2006 e 2013. Em relação ao quantitativo de escolas, a pesquisa revelou que 356 unidades escolares foram alcançadas pelo programa, sendo 107 delas da rede pública municipal, 249 da rede pública estadual e apenas uma escola da rede particular de ensino. Quanto ao número de professores, a pesquisa revelou que, entre os anos de 2006 e 2013, haviam sido capacitados 1.147 docentes nos cursos de formação do programa.

Tomando como base a amostra dos 309 docentes respondentes, a pesquisa mostrou que 71,84% dos participantes do curso de formação foram do sexo feminino, e a idade da maioria dos respondentes (42,61%) ficava entre 40 e 49 anos. No quesito cor da pele, a pesquisa mostrou que 49,30% dos professores se consideravam de cor parda, seguida da cor preta, com 29,58%; branca, com 20,77%; e amarela, com 0,35%. Quanto ao nível de instrução, a maior parte dos professores (77,82%) declarou possuir curso de pós-graduação em nível de especialização, seguido de mestrado (12,32%), graduação (7,39%), doutorado (2,11%) e ensino médio (0,35%). Quanto à renda familiar, 58,80% dos docentes respondentes declararam ter uma renda familiar entre quatro e dez salários mínimos.

É importante ressaltar que a satisfação desses professores capacitados com o curso de formação promovido pelo Pnief foi bastante significativa. A pesquisa revelou que a expectativa de cada um deles antes do início do curso era a seguinte: para 10,03% era elevada; para 61,17%, grande; para 18,12%, regular; para 7,77%, pequena; e para 2,91%, nenhuma. Após a realização do curso, quando questionados sobre o grau de satisfação, 40,45% responderam elevada; 55,34% responderam grande; 3,88% responderam regular; e 0,32% responderam pequena. Esses dados sugerem que a satisfação com o curso superou, e muito, as expectativas.

No que se refere aos resultados do programa em relação ao processo de sensibilização do professor quanto à função socioeconômica do tributo, a pesquisa mostrou que o programa cumpriu parcialmente esse objetivo, tendo em vista o fato de que não existe no material didático o tratamento quanto à função econômica do tributo. Embora 67,31% dos professores tenham afirmado que o Pnec sensibilizou sobre a função socioeconômica do tributo, esse percentual não revelou uma constatação exata sobre o desempenho do programa, uma vez que boa parte deles desconhecia o real significado da expressão “função socioeconômica”.

Quanto às contribuições do Pnec nesse processo de sensibilização do professor quanto à função socioeconômica do tributo, a pesquisa mostrou que dos 309 professores respondentes, 13,27% disseram que o Pnec contribuiu totalmente com as mudanças em seu atual nível de sensibilização; 66,99% disseram que contribuiu muito; 17,15%, contribuiu razoavelmente; 1,94% que o Pnec contribuiu pouco; e 0,65% que o Pnec não havia contribuído em nada. A pesquisa mostrou também que as mudanças identificadas não foram atribuídas exclusivamente ao programa pela maioria dos docentes (86,08%). O pesquisador entende que a temática sobre tributo integra o cotidiano da vida dos professores, influenciando-os direta e indiretamente e por diversos meios e instrumentos.

No que se refere aos resultados do programa em relação ao acesso a conhecimentos sobre administração pública, a pesquisa mostrou que, embora o programa tenha cumprido o objetivo de levar conhecimentos sobre administração pública (quando trata do seu conceito, classificação e princípios), este objetivo não foi cumprido satisfatoriamente. O conhecimento sobre administração pública presente no material didático do programa, com base na literatura da área consultada, foi considerado bastante superficial pelo pesquisador. Entretanto, não se podem negar as importantes contribuições dadas pelo Pnec neste aspecto.

A pesquisa revelou que 11,44% dos professores disseram que o Pnec contribuiu totalmente com seu atual grau de conhecimento sobre administração pública; 64,71% disseram que o Pnec contribuiu muito; 21,90%, razoavelmente; 1,63%, pouco; e 0,33% disseram que o programa não contribuiu em nada. Apesar de o programa ter contribuído com as mudanças identificadas, estas não foram atribuídas exclusivamente ao Pnec por 88,24% dos docentes. Os professores alegaram que a melhora do conhecimento sobre administração pública se deu também por outros fatores, como o interesse pessoal na leitura de livros, realização de cursos ou pelo exercício de atividade profissional na administração pública.

Quanto aos resultados do programa relacionados à criação de condições para uma relação harmoniosa entre Estado e cidadão, a pesquisa revelou que 33,99% dos professores responderam que o Pnec havia criado condições para esta relação harmoniosa. A pesquisa revelou que 6,86% dos professores disseram que o Pnec contribuiu totalmente com sua atual relação com o Estado; 53,27% disseram que o Pnec contribuiu muito; 30,39% responderam razoavelmente; 7,19% responderam pouco; e 2,29% disseram que o Pnec

não havia contribuído em nada. Percebeu-se que, embora o programa tenha contribuído de alguma maneira com mudanças na percepção do professor sobre sua atual relação com Estado, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao Pnef pela maioria dos professores (90,85%).

Embora reconheçamos que as ações apontadas pelo programa para a criação desta relação entre Estado e cidadão (sensibilização sobre a importância do tributo e incentivo ao exercício do controle social) sejam relevantes, vemos com ressalva a afirmativa de que a harmonia na relação entre Estado e cidadão só tem como ocorrer quando cada uma das partes cumpre seu “dever fiscal”. O pesquisador não vê, neste caso, uma preocupação com o incentivo ao exercício da crítica e do questionamento da estrutura de deveres fiscais. O cidadão é incentivado somente a cumprir seus deveres para que se tenha alguma harmonia na relação, o que vai de encontro ao discurso de que um processo educativo só será realmente autônomo e cidadão quando for capaz de preparar cidadãos críticos.

É interessante observar que, quanto ao exercício da cidadania, 11,93% dos professores declararam que o programa contribuiu totalmente no seu atual grau de exercício da cidadania; 64,56% declararam que o Pnef contribuiu muito; 18,60%, razoavelmente; 4,21%, pouco; e 0,70% que o Pnef não contribuiu em nada. Apesar de o Pnef ter contribuído com as mudanças no atual exercício da cidadania pelos professores, essas mudanças não foram atribuídas exclusivamente ao Pnef pela maioria deles (87,37%). Professores alegaram que as mudanças identificadas no exercício de sua cidadania se deram também pelo acesso à educação formal, pelas experiências e lições adquiridas durante a vida, pela convivência em sociedade, pela participação na comunidade e pelo voluntariado.

Chegamos ao fim deste trabalho com a certeza de que o Pnef pode sim ser considerado uma política pública educacional de incentivo ao exercício da cidadania e um instrumento de incentivo à participação social e ao aperfeiçoamento da gestão pública. Entretanto, alguns detalhes ainda precisam ser ajustados. É preciso, por exemplo: 1) uma atualização do material didático do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal; 2) uma abordagem mais específica sobre a função econômica do tributo, além da função social; 3) um aprofundamento da abordagem sobre administração pública; 4) uma maior divulgação do Curso de Disseminadores de Educação Fiscal no Estado da Bahia; 5) uma maior inserção do programa nas regiões menos alcançadas no estado, a exemplo das regiões do Vale do São Francisco, Nordeste e Extremo-Oeste; 6) realização de mais atividades de aproximação com os alunos e os professores da rede pública e, principalmente, particular; 7) criação e ampliação de núcleos de educação fiscal no Estado da Bahia; 8) promoção de uma formação continuada em educação fiscal.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Tradução: Jaime A. Clasen e Lúcia Mathilde E. Orth. Petrópolis: Vozes, 1994.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda e Secretaria da Educação do Estado da Bahia. Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET/BA. Coleção Educação Fiscal. Módulo 2. **A educação fiscal**. Salvador: Gefe, 2005.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia. **Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia**. Salvador, 2010. Disponível em: <http://intranet.sefaz.ba.gov.br/scripts/noticias/noticias.asp?LCOD_NOTICIA=4219>. Acesso em: 05/02/2011.
- BAHIA. Governo do Estado da Bahia. **Decreto nº 14.178**, de 11 de outubro de 2012. Altera para Programa de Educação Fiscal do Estado da Bahia – PEF BAHIA a denominação do Programa de Educação Tributária do Estado da Bahia – PET BAHIA, instituído pelo Decreto nº 7.505, de 18 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/contribuinte/tributacao/decreto_2012_14178.pdf>. Acesso em: 10/03/2013.
- BARBETA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 6. ed. rev. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.
- BAUER, Adriana. Avaliação de impacto no Brasil: é possível mensurar impactos de programas de formação docente? **Revista Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, v. 21, n. 46, 2010.
- BOAVENTURA, Edivaldo. M. **Metodologia da pesquisa**: monografia, dissertação e tese. São Paulo: Atlas, 2004.
- BORGES, Erivan Ferreira. **Educação fiscal e eficiência pública**: um estudo das suas relações a partir da gestão de recursos pela administração municipal. Tese (Doutorado) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. UnB/UFPB/UFRN. Natal, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11144/1/Tese%20%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Fiscal%20-%20Erivan%20Ferreira%20Borges.pdf>>. Acesso em: 27/10/2014.
- BRASIL. Ministério da Fazenda, Ministério da Educação. Portaria Interministerial nº 413, de 31 de dezembro de 2002. Define competências dos órgãos responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef). Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/educacao_fiscal/pnef/legislacao/portarias>. Acesso em: 20/01/2012.
- _____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef). Caderno 1. **Educação fiscal no contexto social**. 4. ed. rev. e atual. Brasília: Esaf, 2009a.
- _____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef). Caderno 2. **A relação Estado e sociedade**. 4. ed. rev. e atual. Brasília: Esaf, 2009b.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef). Caderno 3. **Função social dos tributos**. 4. ed. rev. e atual. Brasília: Esaf, 2009c.

_____. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef). Caderno 4. **Gestão democrática dos recursos públicos**. 4. ed. rev. e atual. Brasília: Esaf, 2009d.

_____. Normas de auditoria do Tribunal de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União Especial**, v. 1, nº 12. Brasília: TCU, 2011. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/fiscalizacao-_controle/normas_auditoria>. Acesso em: 12/10/2013.

_____. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_-03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20/01/2012.

CAMPANHA, Alexssandro. Planejamento governamental e controle social: discussões acerca da participação popular no processo de elaboração orçamentária e prestação de contas. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, ano. 7, n. 7, jan./jun. 2009, Vitória da Conquista, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia,. Edições Uesb.

CAMPANHA, Alexssandro; TENÓRIO, Robinson Moreira. Expectativas de melhoria a partir da avaliação de políticas públicas: o Projeto Educação Fiscal nas escolas do governo do Estado da Bahia. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; FERREIRA, Rosilda Arruda; LOPES, Uaçaí de Magalhães (Org.) **Avaliação e resiliência: diagnosticar, negociar e melhorar**. Salvador: EDUFBA, 2012.

CANIVEZ, Patrice. **Educar o cidadão?**. Tradução: Estela dos Santos Abreu, Cláudio Santoro. Campinas: Papirus, 1991.

CAPELLA, Juan Ramón. **O fruto proibido: uma aproximação histórico-teórica ao estudo do direito e do Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

CERQUIER-MANZINI, Maria Lourdes. **O que é cidadania**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 2010.

CHAVES, Renato Santos. **Controles na administração pública**. 2. ed. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012. Disponível em: <http://minhateca.com.br/DSSUZUKI/Documentos/cursos+TCU/Aula_3-Controle+Interno,35992655.pdf>. Acesso em: 20/10/2014.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA (ESAF). Ministério da Fazenda. **Programa Nacional de Educação Fiscal**. 2010. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br>. Acesso em: 20/01/2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio Século XXI Escolar**: o minidicionário da língua portuguesa. 4. ed. rev. e amp. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA, Douglas Roberto. **Cidadania fiscal eticamente responsável e o controle na aplicação do tributo arrecadado**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Marília. Marília, 2008. Disponível em: <<http://livros01.livrosgratis.-com.br/cp064845.pdf>>. Acesso em: 20/06/2012.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. amp., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado**: como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. 3. reimp. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Sales. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 15/03/2014.

LIMA, Albertina Silva Santos de. **Uma contribuição ao marketing social e à educação fiscal no Brasil**: análise por meio de casos múltiplos. Tese (Doutorado). Departamento de Dirección de Empresas y Sociología da Universidad de Extremadura, 2008. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite-/Biblioteca/monografias/tese_albertina_portugues.pdf>. Acesso em: 20/06/2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MOURA, Ana Carolina de Oliveira Salgueiro. **Sensibilização**: diferentes olhares na busca dos significados. Dissertação (Mestrado em Educação Ambiental) – Fundação Universidade Federal do Rio Grande. 2004. Disponível em: <<http://www.nema-rs.org.br/files/publicacoes/sensibilizacao.pdf>>. Acesso em: 10/10/2014.

REIS, Sólton Borges dos. **Educação política**: educar para a liberdade, educar para a responsabilidade. Recife: UPE, 1990.

SAYAD, João. Observações sobre o Plano Real. **Revista Estudos Econômicos da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo**, São Paulo, v. 25, 1995.

SILVA, Imaculada Maria Vidal da. **Programa de Educação Fiscal e Escola**: caminhos e descaminhos na construção da cidadania. Dissertação (Mestrado profissional em Planejamento de Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2007. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/-pesquisa/DetalleObraForm.do?select_action=&co_obra=155148>. Acesso em: 13/01/2012.

SILVA, José Francisco. **A educação para a cidadania fiscal:** ações do Programa Nacional de Educação Fiscal (Pnef) no ensino fundamental e médio. Monografia – Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor. Brasília, 2011. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5866/educacao_cidadania_silva.pdf?sequence=3>. Acesso em: 15/01/2012.

TIPKE, Klaus. **Moral tributária do Estado e dos contribuintes.** Porto Alegre: Sérgio Fabris Editora, 2012.

ISBN 978-85-7202-079-4



9 788572 020794

APOIO



PATROCÍNIO



REALIZAÇÃO



IDEALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

