

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas/Consultoria Legislativa
Brasília – Janeiro-Março/2003 – Ano 40 – Nº 157
Edição especial comemorativa do início da 52ª Legislatura



Visão lateral do Palácio Monroe, magnífica construção de 1906, premiada e reconhecida internacionalmente por sua qualidade arquitetônica. Esse prédio foi, no entanto, demolido em 1976 para viabilizar as obras do metrô carioca.

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 40 • nº 157
janeiro/março – 2003

DESAFIOS ECONÔMICOS PARA A LEGISLATURA 2003-2006

Supervisão Editorial

Ana Luiza Fleck Saibro

Organização e Seleção de Temas

André Eduardo da Silva Fernandes

Marcos José Mendes

Revisão

Antonio Pereira de Paula

Preparação de Originais e Padronização de Texto

João Cândido de Oliveira

Martha Damasceno de Carvalho

Consultoria Legislativa

Consultor-Geral Legislativo

Sérgio F. P. de O. Penna

Conselho Técnico da Consultoria Legislativa

Ana Luiza Fleck Saibro

André Eduardo da Silva Fernandes

Luciana Studart L. A. Andrade

Marcos José Mendes

João Bosco Bezerra Bonfim

Paulo Henrique Soares

Endereço para correspondência

Consultoria Legislativa

Anexo II – Bloco B – 2º andar

70165-900 Brasília-DF

Tel.: (061) 311-3896 e-mail: satec@senado.gov.br

® Reservados todos os direitos. Proibida a reprodução, total ou parcial, por qualquer meio ou processo, nos termos da Lei nº 5.988, de 1973.

Revista
de
Informação
Legislativa

FUNDADORES

Senador Auro Moura Andrade
Presidente do Senado Federal – 1961-1967
Isaac Brown
Secretário-Geral da Presidência – 1946-1967
Leyla Castello Branco Rangel
Diretora – 1964-1988

ISSN 0034-835x

Publicação trimestral da

Subsecretaria de Edições Técnicas

Senado Federal, Via N-2, Unidade de Apoio III, Praça dos Três Poderes

CEP: 70.165-900 – Brasília, DF. Telefones: (61) 311-3575, 311-3576 e 311-3579

Fax: (61) 311-4258. E-Mail: ssetec@senado.gov.br

DIRETOR: Raimundo Pontes Cunha Neto

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA: Angelina Almeida Silva

CAPA: Renzo Viggiano

IMPRESSÃO: Secretaria Especial de Editoração e Publicações

© Todos os direitos reservados. A reprodução ou tradução de qualquer parte desta publicação será permitida com a prévia permissão escrita do Editor.

Solicita-se permuta.

Pídese canje.

On demande l'échange.

Si richiede lo scambio.

We ask for exchange.

Wir bitten um Austausch.

Revista de Informação Legislativa / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. -
- Ano 1, n. 1 (mar. 1964) - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria
de Edições Técnicas, 1964-

v.

Trimestral.

Ano 1-3, nº 1-10, publ. pelo Serviço de Informação Legislativa; ano 3-9, nº
11-33, publ. pela Diretoria de Informação Legislativa; ano 9-, nº 34-, publ. pela
Subsecretaria de Edições Técnicas.

1. Direito — Periódico. I. Brasil. Congresso. Senado Federal, Subsecretaria
de Edições Técnicas.

CDD 340.05

CDU 34(05)

APRESENTAÇÃO

Esta edição especial da *Revista de Informação Legislativa* analisa alguns dos principais temas econômicos a serem tratados pelo Congresso Nacional na Legislatura que se inicia em fevereiro de 2003.

Trata-se de contribuição do corpo técnico da Consultoria Legislativa do Senado Federal ao debate de questões tão diversas como salário mínimo, reforma da previdência, eficácia do TCU, extinção de órgãos de desenvolvimento regional, políticas habitacional, energética e agrícola, controle dos gastos de câmaras de vereadores e reforma tributária.

O objetivo comum a todos esses artigos é municiar os Parlamentares, em especial aqueles que iniciam seus mandatos, com informações relevantes que facilitarão o processo de tomada de decisão no início de suas atividades legislativas. No entanto, a qualidade dos artigos e a relevância dos temas farão, certamente, com que o interesse pela publicação ultrapasse as fronteiras do Legislativo.

Inaugura-se um projeto de trabalho associado da Consultoria Legislativa do Senado Federal com a Subsecretaria de Edições Técnicas, que procura vislumbrar horizontes temáticos, antecipando-se às demandas dos Senhores Senadores, de modo a apresentar, com agilidade, informações e opiniões qualificadas.

Tal esforço não se extingue com esta publicação. Outros trabalhos deverão ser proximamente divulgados em novas edições e por meio do sítio da Consultoria Legislativa na *internet*, ora em elaboração.

Estou certo de que os servidores públicos que se empenham nessa tarefa gozam não só a satisfação de ver o reconhecimento de seus esforços, mas também o sentimento de estarem contribuindo para que o País encontre os melhores caminhos na superação de seus desafios.

Sérgio Penna
Consultor-Geral Legislativo

Revista de Informação Legislativa

Brasília · ano 40 · nº 157 · janeiro/março · 2003

Meiriane Nunes Amaro e
Fernando Boarato Meneguim

Previdência social no Brasil: o que foi feito, o que falta
fazer 9

Luiz Alberto dos Santos

Previdência dos servidores públicos: situação e perspec-
tivas dos regimes próprios de previdência 39

Fernando Boarato Meneguim e
Meiriane Nunes Amaro

Política de salário mínimo: efetividade, condicionantes e
alternativas 61

Renato Friedmann

Reforma tributária: ainda em busca do “ovo de colombo”
79

Marcos José Mendes

Financiamento de grandes cidades brasileiras 95

Carlos Alexandre Amorim Rocha,
Cristina Thedim Brandt e Marcos
José Mendes

O impacto da Emenda à Constituição nº 25 sobre as
despesas das câmaras municipais 103

Marcos Köhler

Financiamento habitacional no Brasil: muitos subsídios,
poucos pobres 113

Omar Alves Abbud e Edmundo
Montalvão

A crise de energia de 2001 deveu-se à reestruturação do
setor elétrico? Para onde seguir após a crise? 131

Fernando Lagares Távora

A política agrícola brasileira: análise e histórico recente
153

Cláudia Cristina Pacheco Moreira

A extinção da Sudam e da Sudene 209

C. Alexandre Amorim Rocha

Especialização e autonomia funcional no âmbito do
Tribunal de Contas da União 223

Previdência social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer

Meiriane Nunes Amaro e Fernando
Boarato Meneguim

Sumário

1. Introdução: o problema da previdência social. 2. O processo de reformulação da previdência social brasileira. 2.1. Reforma constitucional da previdência social: o que o poder executivo queria e o que conseguiu efetivar. 2.2. Principais mudanças empreendidas (ajustes paramétricos). 2.2.1. Regime previdenciário dos servidores públicos. 2.2.2. Regime geral de previdência social (rgps). 2.2.3. Regime de previdência privada. 2.3. Regulamentação da reforma da previdência social. 2.3.1. Mudanças na previdência privada. 2.3.2. Instituição do fator previdenciário. 3. Principais resultados da reforma e perspectivas. 3.1. Previdência pública. 3.2. Previdência privada. 4. Considerações finais.

1. Introdução: o problema da previdência social

Os sistemas previdenciários podem operar, basicamente, na forma de dois regimes: capitalização e repartição. No regime de capitalização, os benefícios de cada indivíduo são custeados pela capitalização prévia dos recursos das próprias contribuições feitas ao longo da vida ativa. Já no regime de repartição, as aposentadorias dos inativos e demais benefícios são financiados por quem está contribuindo naquele momento, e os atuais contribuintes terão suas aposentadorias financiadas pelos ativos da geração seguinte. Na prática, na maioria dos países, os sistemas são híbridos, isto é, há

Meiriane Nunes Amaro é Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e Consultora Legislativa do Senado Federal.

Fernando Boarato Meneguim é Mestre em Economia do Setor Público e Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal.

mecanismos de capitalização que convivem com outros de repartição.

A Constituição de 1988 foi elaborada sob uma herança cultural do regime de repartição, fruto, de um lado, da dilapidação das reservas capitalizadas pelas antigas caixas e institutos, além da tradição paternalista, em que cabe ao Estado fornecer aos indivíduos os meios de subsistência. No que se refere aos servidores públicos, a Constituição ampliou o rol de direitos, introduzindo o princípio de reajustes iguais para ativos e inativos. A Carta Magna foi escrita com a preocupação muito mais de assegurar o acesso de diferentes grupos e categorias aos recursos transferidos pelo governo, do que de viabilizar as fontes de financiamento que permitissem atingir esse objetivo. Uma ilustração desse fato reside na área rural, em que a Constituição de 1988 ampliou os benefícios de meio para um salário mínimo, reduziu em cinco anos a idade e tempo de serviço para efeito de aposentadoria e incorporou milhares de trabalhadores que nunca haviam contribuído para o sistema.

O resultado disso foi que a previdência social (até então atuarialmente deficiente, mas superavitária em termos de caixa, por arrecadar um volume de recursos superior ao pagamento de aposentadorias e pensões), tendo que arcar com um volume crescente de gastos, deixou paulatinamente de financiar a saúde, que até então era em boa parte custeada pelo repasse da diferença entre as receitas e despesas da previdência oficial (o art. 198 da Constituição Federal previa o financiamento do Sistema Único de Saúde pelo orçamento da seguridade social das três esferas de poder). Essa diferença foi gradualmente desaparecendo, o que provocou uma crise do sistema de saúde pública na primeira metade dos anos 1990.

O Brasil era um dos poucos países do mundo que adotavam a figura da aposentadoria por tempo de serviço. Essa figura, combinada com a possibilidade de aposentadoria proporcional, permitiu que um contingente não-desprezível de pessoas se aposen-

tasse antes dos 50 anos, expondo distorções no sistema que contribuíram para a sua deslegitimação como instrumento de justiça social.

Diante dos maiores gastos associados à conjugação do envelhecimento gradativo da população com a generosidade da legislação previdenciária, os sucessivos governos foram-se acomodando a essa situação através do aumento das alíquotas contributivas. Ao final dos anos 1990, a alíquota atingiu o montante de 20% para o empregador e de 8 a 11% para o empregado, dependendo do nível salarial. No âmbito dos regimes de previdência de servidores públicos, apenas em 1993 foi introduzida na Constituição regra que permitia a cobrança de contribuição do servidor para o custeio de sua aposentadoria – até então, a alíquota de contribuição dos servidores federais civis era de 4%, e destinada apenas ao custeio das pensões. Desde então, as alíquotas médias se situam em 11%.

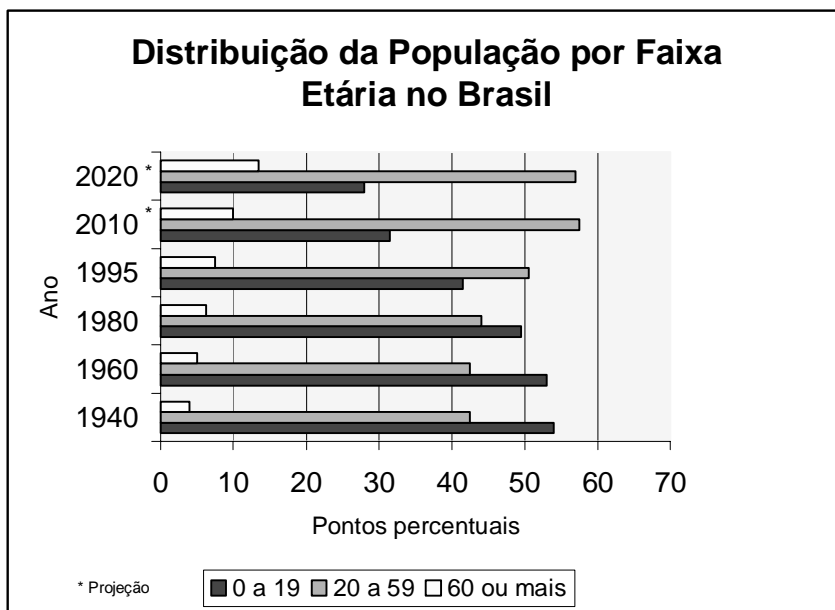
Um dos inconvenientes associados ao aumento das alíquotas é a dificuldade crescente de elevar a arrecadação através desse expediente, pois aumenta a propensão à evasão fiscal. Além disso, a alíquota mais alta onera o custo da mão-de-obra e promove um incremento no trabalho informal.

A queda da relação entre o número de contribuintes e de beneficiários da previdência social é um fenômeno mundial, que decorre do envelhecimento gradativo das sociedades, resultante da queda do crescimento da população. Essa situação é bem retratada no gráfico 1 a seguir.

No Brasil, o mesmo fenômeno foi mais intenso, já que foi agravado pela possibilidade de as pessoas se aposentarem bem mais cedo que em muitos outros países, embora os valores médios das aposentadorias fossem comparativamente bastante baixos, refletindo a própria distribuição de renda no país.

O Regime Geral da Previdência Social (RGPS) é gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e alcança basicamente os empregados regidos pela Consolidação

Gráfico 1



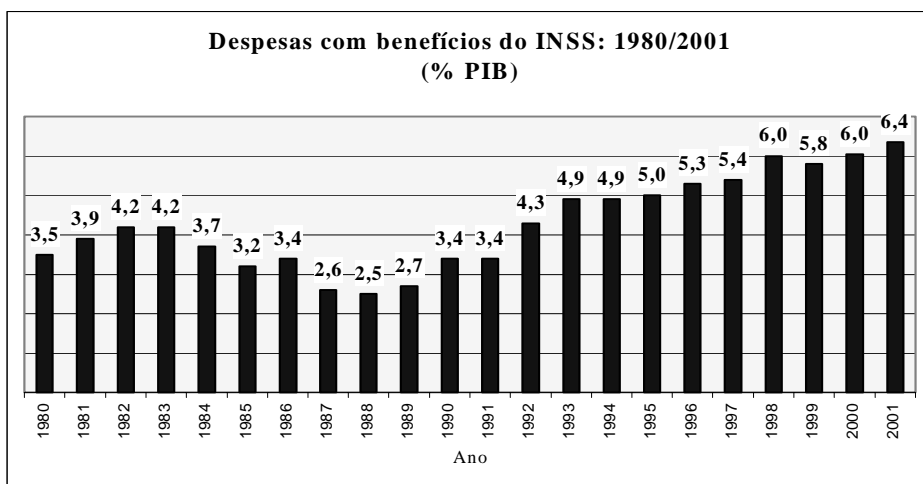
Fonte: Ornélas (1998, pág. 3)

das Leis do Trabalho (CLT), sendo custeado por contribuições dos empregados e dos empregadores. Para os segurados, o piso atual dos beneficiários é de um salário mínimo e, conforme o Boletim Estatístico da Previdência Social, vol. 7, nº 7, o teto efetivo,

a partir de junho de 2002, é de R\$ 1.561,56.

O gráfico a seguir mostra a evolução das despesas com benefícios do INSS, cujo valor, nos 13 anos seguintes à aprovação da Constituição de 1988, subiu de 2,5% do PIB em 1988, para 6,4% do PIB em 2001.

Gráfico 2



Fonte: Giambiagi & Além, 1999, pág 229.

Boletim Estatístico da Previdência Social – vol. 5 nº 12, vol. 6 nº 10 e vol. 7 nº 6.

É fácil perceber que o agravamento do desequilíbrio ocorreu nos anos 90. Tal situação foi resultado da combinação de três fatores: significativa expansão da despesa previdenciária, menor crescimento do PIB e aumento do desemprego e da informalida-

de, que afetam negativamente a receita do sistema.

A partir de 1995, observa-se o aparecimento e um contínuo crescimento do saldo negativo entre arrecadação e pagamento do RGPS, conforme tabela e gráfico a seguir:

Tabela 1

Evolução do Saldo Previdenciário - INSS
(Valores em bilhões R\$ de Dez/2001 - Deflator: INPC)

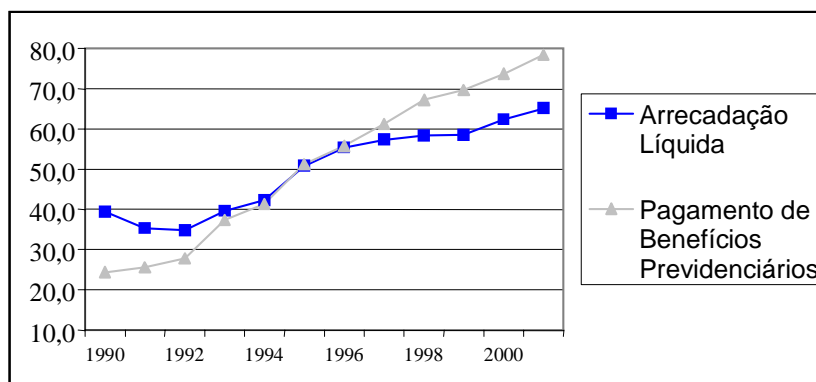
Ano	Arrecadação Líquida	Pagamento de Benefícios Previdenciários	Saldo Previdenciário
1990	39,4	24,4	15,0
1991	35,4	25,6	9,8
1992	34,9	27,8	7,1
1993	39,7	37,4	2,3
1994	42,3	41,3	1,0
1995	50,8	51,2	-0,4
1996	55,4	55,8	-0,4
1997	57,3	61,3	-4,0
1998	58,4	67,3	-8,9
1999	58,5	69,7	-11,2
2000	62,5	73,8	-11,3
2001	65,2	78,5	-13,3

Fonte: SPS/MPAS

Gráfico 3

Evolução da Arrecadação Líquida e dos Gastos com Benefícios
1990 - 2001

(Valores em bilhões R\$ de Dez/2001 - Deflator: INPC)



Fonte: SPS/MPAS

Com relação ao regime de previdência do funcionalismo público, este tem semelhanças com o regime de repartição simples do INSS, mas existem diferenças básicas. Uma delas se refere à gestão do próprio sistema, que é feita conjuntamente com a do pessoal ativo, como se não houvesse qualquer diferença entre ativos e inativos. Nesse sentido, o governo deixa de explicitar qualquer recolhimento de contribuição para aposentadorias e pensões. Paga, simplesmente, o valor corrente desses benefícios, incorporando, na sua receita geral, quaisquer contribuições cobradas dos funcionários ativos.

Sobre os valores dos benefícios, verifica-se que estes são maiores do que a última remuneração líquida do servidor quando em atividade, na medida em que corresponde à remuneração bruta sem incidência de contribuição previdenciária. Ademais, é sempre reajustado na mesma proporção do aumento da remuneração do cargo que gerou a aposentadoria/pensão. Como resultado, os valores pagos aos inativos do serviço público são, em média, bem mais elevados do que os efetuados no regime geral da previdência. Como ilustração, o valor médio da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS foi, no exercício de 2001, R\$ 678,90. Em contrapartida, os inativos do setor público federal (administração direta, autárquica e fundacional) perceberam em 2001 o valor médio de R\$ 2.005,00.

A redução da força de trabalho no serviço público, nos últimos anos, agravou o descompasso entre a receita das contribuições dos servidores na ativa e os benefícios recebidos por inativos e pensionistas. Como exemplo, em 1999, o governo central pagou R\$ 23,06 bilhões aos aposentados e pensionistas enquanto recolheu contribuições no montante de R\$ 3,14 bilhões.

Essa situação deve-se, em grande parte, à forma como foi estruturada a seguridade dos servidores públicos na Constituição de 1988. Até os anos 80, além dos servidores estatutários, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por

um grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela CLT. Os servidores estatutários, por sua vez, não contribuíam para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões e, ainda assim, com alíquotas insuficientes.

Após a promulgação da Constituição de 1988, a maior parte dos celetistas foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, Estados e Municípios. Os Estados e grande parte dos Municípios adotaram esta política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servidores que, anteriormente, haviam contribuído para o RGPS.

Houve, inicialmente, uma ilusão de equilíbrio financeiro, uma vez que o número de aposentados era pequeno, não ocasionando gastos com benefícios, enquanto que, pelo lado da receita, havia um fluxo de novos recebimentos. No entanto, o alívio inicial foi corroído pelos encargos com benefícios de funcionários que começavam a constituir o estoque de aposentados e agravado pela inexistência de fundos de reserva nos regimes próprios de previdência. Em 1998, o déficit previdenciário de Estados (inclusive DF) e Municípios foi, respectivamente, de R\$ 12,8 e R\$ 2,5 bilhões. Mantida a tendência atual, os gastos com inativos tendem a ultrapassar a folha de pagamento de ativos, afetando inclusive a disponibilidade de recursos para as políticas públicas locais.

Outro tema diretamente relacionado com o déficit previdenciário é o reajuste do salário mínimo. Como se sabe, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o salário mínimo tornou-se o piso para os benefícios da seguridade social. Isso significa que, a todo aumento do salário mínimo, os benefícios previdenciários que se encontram entre o valor antigo e o novo piso nacional recebem um incremento.

Para se avaliar o aumento dos gastos previdenciários a cada elevação do salário

mínimo, temos que considerar seu reflexo tanto na receita, em função da expansão da base tributável em termos de valor, como na despesa, em decorrência dos maiores benefícios pagos. O problema é que a despesa aumenta muito mais que a receita. Essa disparidade acontece porque grande parte dos benefícios pagos corresponde ao valor do salário mínimo, enquanto a maior parte da receita advém das contribuições incidentes

sobre remunerações superiores a esse valor, as quais não são aumentadas em decorrência da elevação do piso salarial da economia.

Com o intuito de ilustrar essas informações, apresentamos os dados a seguir, que dão uma dimensão do ocorrido face ao último aumento do salário mínimo de R\$ 180,00 para R\$ 200,00 (variação de 11,11%) em abril/2002.

Tabela 2

Impacto do aumento do salário mínimo

(Valores em milhões R\$ de mai/2002 - INPC)

	abr/02	mai/02	diferença
Arrecadação Líquida	5.376	5.537	160
Benefícios Previdenciários	6.420	6.609	189
Déficit Previdenciário	1.043	1.072	29

Fonte: Informe da Previdência Social. Vol. 14 nº 06 - Jun/2002

Assim, percebe-se que o aumento de 11,11% do salário mínimo em abril de 2002 gerou um incremento na arrecadação de R\$160 milhões, porém também aumentou os gastos em R\$ 189 milhões, o que agravou o déficit mensal do regime geral de previdência em R\$ 29 milhões.

2. O processo de reformulação da previdência social brasileira

Uma retrospectiva do processo de reformulação da previdência social brasileira nos conduz a março de 1995, quando o texto inicial da reforma da previdência foi encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional. Em novembro de 1998, a proposição foi aprovada e consubstanciada na Emenda Constitucional nº 20, de 1998, embora com desfavoráveis alterações em pon-

tos considerados fundamentais pelo Poder Executivo.

Durante esse período, persistiu como pano de fundo o paulatino e crescente desequilíbrio financeiro do sistema previdenciário brasileiro versus o imprescindível controle dos gastos públicos. Isso posicionou a aprovação da reforma da previdência social como ponto primordial da agenda política nacional, o que continua a ocorrer no processo de regulamentação.

Apresenta-se, a seguir, um panorama global da reforma da previdência social, com destaque nas principais mudanças empreendidas no texto constitucional como resultado da promulgação da Emenda 20. Tal panorama é complementado pela análise do recente, e ainda em curso, processo de regulamentação da matéria, bem como por alguns comentários acerca do impacto das

mudanças nas contas previdenciárias e sobre as principais perspectivas a longo prazo.

De modo a fornecer um quadro geral das modificações empreendidas, apresenta-se, inicialmente, uma visão abrangente da emenda constitucional aprovada pelo Congresso Nacional. A seguir, as mudanças mais relevantes são abordadas, subdivididas nas três distintas áreas contempladas pela reforma: o regime previdenciário dos servidores públicos, principal alvo das alterações; o regime geral de previdência social (RGPS); e o regime de previdência privada.

2.1. Reforma constitucional da previdência social: o que o poder executivo queria e o que conseguiu efetivar

Inicialmente, a coordenada central das propostas acerca da reformulação da previdência brasileira era a unificação dos regimes previdenciários dos servidores públicos e dos trabalhadores da iniciativa privada e a criação de dois sistemas gerais: um básico e unificado, com benefícios limitados a valor inferior ao atual teto dos benefícios previdenciários (cerca de dez salários mínimos), e outro complementar, destinado a atender àqueles com remuneração superior ao valor máximo estabelecido no regime básico.

Tal concepção baseava-se em estudos e indicações de técnicos e instituições internacionais, que aconselhavam para o Brasil uma mudança estrutural de seu sistema previdenciário, que deveria passar a se pautar em um sistema de três pilares:

(a) um básico e obrigatório, de limite próximo a três salários mínimos e baseado no regime de repartição;

(b) um complementar, mas também obrigatório, que contemplaria os segurados com renda de até dez salários mínimos, calcado no regime de capitalização;

(c) um terceiro, voluntário, também baseado na capitalização de contas individuais, destinado a cobrir os trabalhadores com remunerações mais elevadas (fundos de pensão que, na realidade, já existem no Brasil).

Tal configuração deveria abranger todos os trabalhadores, o que implicava o fim do regime de previdência dos servidores públicos.

Todavia, ao longo do processo de análise e discussão da matéria, tal coordenada provou ser implausível, seja do ponto de vista político, seja do financeiro. No primeiro caso, havia o poder de influência dos *lobbies* corporativos. No segundo, o elevado custo financeiro da transição entre o sistema previdenciário vigente e o novo, em especial num ambiente de sérias restrições fiscais.

Assim, pressionado pela perspectiva concreta de déficits orçamentários crescentes, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso, em março de 1995, uma proposta de reforma da previdência social que buscou o caminho mais factível para sua aprovação: manutenção dos três principais regimes – dos trabalhadores da iniciativa privada, dos servidores públicos civis e dos servidores militares – mas sujeitos a regras uniformes (embora com importantes exceções). Isso significou a continuidade do modelo de dois pilares: o primeiro representado pelos regimes obrigatórios (RGPS e os regimes próprios dos servidores públicos); o segundo, pelos voluntários (previdência privada).

Ademais, a proposta governamental retirava da Constituição os detalhamentos dos regimes existentes (“desconstitucionalização”), restringia os planos de benefícios e exigia contribuições de aposentados e pensionistas. Vale mencionar que a “desconstitucionalização” de grande parte da matéria, ou seja, a transferência de várias normas para legislação infraconstitucional, buscava facilitar sua futura adaptação às necessidades de natureza fiscal, tendo em vista o menor *quorum* exigido para aprovação de leis. É exemplo a exclusão do texto constitucional das regras de concessão dos benefícios do RGPS (um dos poucos itens eliminados da Constituição e que, conforme será analisado adiante, abriu caminho para importantíssimo avanço no processo de regulamentação da reforma).

Em grandes linhas, a proposição do Poder Executivo buscava tornar o sistema previdenciário financeira e atuarialmente viável a longo prazo. Nesse contexto, muitas restrições eram impostas aos regimes de previdência.

Após o longo processo de tramitação da matéria na Câmara e no Senado Federal, muitos pontos da proposta do Poder Executivo não conseguiram ser aprovados, não se concretizando, inclusive, a intenção de “desconstitucionalizar” a matéria. Com efeito, o texto final da emenda constitucional ficou ainda mais detalhado do que o da Constituição de 1988.

A emenda, promulgada em dezembro de 1998, manteve os regimes de previdência existentes, igualando algumas regras válidas para o RGPS e para os regimes próprios de previdência dos servidores públicos. O regime das forças armadas, entretanto, foi mantido intacto.

Não obstante, vários avanços foram alcançados. Dentre os principais, pode-se destacar a introdução na Constituição de dispositivos direcionados a reduzir, no médio e longo prazos, os gastos do Tesouro Nacional com a folha de pagamento de servidores inativos e pensionistas, valendo citar:

- a) imposição de dez anos de serviço público para habilitação a aposentadorias programáveis e de cinco anos no cargo ocupado;
- b) fim da acumulação de aposentadorias, bem como impossibilidade de aumento de renda quando da passagem do servidor para a inatividade;
- c) restrições à acumulação de aposentadoria e salário e imposição de teto a qualquer rendimento oriundo dos cofres públicos;
- d) imposição de idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição.

A possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais representou outra inovação fundamental. Em tais casos, as regras especiais e mais favoráveis dos regimes de previdência dos servidores públicos aplicar-se-ão apenas aos ser-

vidores com renda inferior ao teto de benefícios do RGPS.

Abrangendo tanto o regime dos servidores quanto o RGPS, pode-se mencionar a extinção da aposentadoria proporcional por tempo de serviço e a redução do elenco de professores a ser contemplado com aposentadoria especial.

Cabe sublinhar que a substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição resultou quase inócua, já que foram ressaltados vários casos em que, mesmo sem a comprovação de contribuição, o tempo de serviço deve ser considerado como tal.

Do lado do financiamento do sistema previdenciário, ficou estabelecida a vinculação da receita decorrente da contribuição dos segurados e dos empregadores incidente sobre a folha de pagamentos exclusivamente para pagamento de benefícios do RGPS.

Outro aspecto da maior importância foi a abertura do seguro de acidentes do trabalho para o setor privado.

No que concerne à previdência privada, novas exigências e diretrizes para funcionamento foram incorporadas. Contudo as principais inovações se deram no âmbito dos fundos de pensão patrocinados por entes públicos, sendo exemplos a manutenção da proposta inicial do Poder Executivo de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado e a exigência de ajustes destinados a garantir o equilíbrio atuarial desses fundos.

É importante destacar que a Emenda 20 preservou os direitos adquiridos daqueles que, até a data de sua publicação, tivessem cumprido os requisitos para obter aposentadoria e pensão. Além disso, estabeleceu que a concessão desses benefícios deveria basear-se na legislação em vigor na época da aquisição do direito.

Por fim, sublinhe-se que o texto final da emenda deixou de contemplar pontos importantes, os dois primeiros incluídos no substitutivo do Senado Federal e rejeitados pela Câmara dos Deputados:

(a) limites de idade nas regras da aposentadoria por tempo de contribuição dos trabalhadores da iniciativa privada;

(b) incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões no âmbito do setor público e a aplicação de um redutor (de até 30%) sobre as aposentadorias e pensões dos servidores com maior remuneração;

(c) desvinculação entre os reajustes salariais dos servidores ativos e os reajustamentos das aposentadorias e pensões no âmbito do setor público.

2.2. Principais mudanças empreendidas (ajustes paramétricos)

Apresentado o panorama global da Emenda 20, cabe analisar os tópicos mais relevantes no contexto das alterações empreendidas, quais sejam:

– mudanças no regime previdenciário dos servidores públicos;

– mudanças no Regime Geral de Previdência Social (RGPS);

– novos dispositivos sobre o regime de previdência privada, em especial alterações nos fundos de pensão vinculados a entes públicos.

Sobre cada tema, procura-se realçar as principais diferenças entre as regras até então vigentes e os novos dispositivos constantes da emenda constitucional, apresentando quadros que sintetizam as alterações empreendidas, seguidos dos comentários pertinentes.

2.2.1. Regime previdenciário dos servidores públicos

A maioria dos dispositivos constitucionais modificados na área do serviço público seguiu a premissa básica de redução de despesas, embora tenham cumprido, acessorariamente, o objetivo de aproximar os requisitos e critérios vigentes para o regime de previdência dos servidores públicos civis e para o RGPS.

As principais mudanças são agrupadas nos quadros relativos aos seguintes temas:

– aposentadoria por tempo de serviço;

– restrições à acumulação de remunerações e proventos de aposentadoria;

– fixação do valor das aposentadorias e pensões e contribuições dos servidores inativos e pensionistas;

– regime de previdência complementar para servidores públicos.

É importante lembrar que a previdência dos militares não foi alterada, não se aplicando a eles as novas regras relativas aos servidores civis. Ademais, após a aprovação da Emenda Constitucional nº 18, de 1998, os militares – membros das Forças Armadas e das polícias militares e corpos de bombeiros militares – passaram a ser considerados tão-somente militares da União, dos estados, do Distrito Federal e dos territórios, deixando de ser enquadrados como servidores públicos.

A aposentadoria por tempo de serviço, inexistente em quase todos os países do mundo, foi, sem dúvida, o benefício mais visado na reforma previdenciária. Não só devido ao custo elevado, decorrente da ampliação do tempo de gozo do benefício, como também porque favorece basicamente os trabalhadores melhor situados no mercado de trabalho, com empregos formais e duradouros o suficiente para permitir a comprovação do tempo de serviço exigido.

A reforma da previdência não extinguiu esse benefício, mas o restringiu, eliminando a aposentadoria proporcional, ou seja, com menor tempo de serviço, e impondo, para a integral, limite de idade e comprovação de tempo de contribuição, ao invés de tempo de serviço. Tais mudanças irão refletir-se na redução das despesas previdenciárias a médio e longo prazos, tendo em vista que forçam o adiamento do pedido de aposentadoria, diminuindo o tempo de seu usufruto.

A exigência da carência de dez anos no serviço público para a concessão de aposentadoria representou outro importante aperfeiçoamento do sistema. Isso, porque passou a impedir que pessoas que sempre tivessem trabalhado no setor privado, ten-

Tabela 3
Aposentadoria por tempo de serviço

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20 /1998
<p><i>Servidores em geral:</i> – <u>integral</u>: aos 35 anos de serviço, se homem, e aos 30, se mulher;</p>	<p><i>Servidores em geral:</i> – <u>integral</u>: aos 35 anos de contribuição e 60 de idade, se homem, e aos 30 anos de contribuição e 55 de idade, se mulher, desde que o servidor tenha cumprido tempo mínimo de 10 anos de efetivo exercício no serviço público e de 5 anos no cargo em que se der a aposentadoria. <u>Nas regras transitórias</u>: acréscimo no tempo de contribuição equivalente a 20% do tempo ainda por cumprir para atingir 35 anos de contribuição, se homem, ou 30, se mulher. Cumulativamente, idade mínima de 53 anos, se homem, e 48, se mulher, e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria. Observada a proibição de contagem fictícia, o tempo de serviço cumprido até que a lei discipline a matéria deve ser considerado tempo de contribuição.</p>
<p>– <u>proporcional</u>: aos 30 anos de serviço, se homem, e aos 25, se mulher.</p>	<p>– <u>proporcional</u>: eliminada das regras permanentes. <u>Nas regras transitórias</u>: acréscimo no tempo de contribuição equivalente a 40% do tempo ainda por cumprir para atingir 30 anos de contribuição, se homem, ou 25, se mulher. Cumulativamente, idade mínima de 53 anos, se homem, e 48, se mulher, e 5 anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.</p>
<p><i>Professores:</i> – integral após 30 anos de efetivo exercício de função de magistério, se professor, e após 25, se professora.</p>	<p><i>Professores:</i> – ficou mantido o benefício, somente para professores que exerçam funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. Deles, exige-se, além do tempo de contribuição, idade de 53 anos, se professor, e 48, se professora. Na transição, todos os professores podem optar pelas regras estabelecidas para os demais trabalhadores, sendo que o seu tempo de magistério até a publicação da Emenda deve ser contado com acréscimo de 17%, se professor, e de 20%, se professora.</p>
<p><i>Magistrados e membros do Ministério Público e Tribunal de Contas:</i> – integral aos 30 anos de serviço e 5 anos de efetivo exercício da judicatura.</p>	<p><i>Magistrados e membros do Ministério Público e Tribunal de Contas:</i> – aplicam-se as mesmas regras definidas para os servidores públicos civis, sendo que, no caso de aposentadoria pelas regras transitórias, se homem, o seu tempo de serviço exercido até a data da publicação da Emenda, deve ser contado com acréscimo de 17%.</p>

do, portanto, contribuído para a previdência social com base em salário de contribuição de valor limitado (em torno de dez salários mínimos), ingressassem no serviço público, nos últimos anos de atividade, requerendo aposentadoria, pouco depois, graças

à contagem recíproca de tempo de contribuição. Nesses casos, em especial quando o cargo público ocupado proporciona elevada remuneração, é totalmente inadmissível, sob o ponto de vista da coletividade, a disparidade entre as contribuições realizadas,

necessariamente limitadas devido às regras da previdência social, e o montante recebido de aposentadoria e pensão, cujo cálculo do valor toma por base a remuneração integral do servidor. Assim, a carência de dez anos cumpre o objetivo de aproximar o fluxo de receita oriunda de contribuições e o de gasto com pagamento de benefícios.

Essa lógica aplica-se também à exigência de cinco anos no cargo em que se dará a aposentadoria. Sendo o benefício definido com base na remuneração do servidor no último cargo ocupado, e não em toda sua vida contributiva, garante-se que, pelo menos durante cinco anos, as contribuições sejam mais compatíveis com o valor do benefício.

Por fim, vale mencionar que também favorece uma maior correlação entre contribuições e pagamento de benefícios a proibição

imediate de contagem de tempo de serviço fictício (como a licença-prêmio em dobro) para fins de aposentadoria e pensão.

A proibição explícita de acumulação de proventos também se insere no contexto de contenção de gastos públicos. Contudo o mesmo não é verdade no que concerne à vedação de acumulação de proventos com remuneração de cargo. Isso, porque o cargo que deixar de ser ocupado por um servidor aposentado possivelmente passará a sê-lo por outro servidor que ingresse no serviço público. Assim, em termos de redução de gastos, o impacto tende a ser mínimo.

Convém também destacar que, ao se efetuarem da vedação de percepção simultânea de proventos e remuneração os inativos que, até a publicação da emenda, tivessem ingressado novamente no serviço público,

Tabela 4
Restrições à acumulação de remunerações e proventos de aposentadoria

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998
Existência de teto para o valor de cada remuneração e provento, considerado individualmente.	Aplicação do teto à soma total dos proventos, inclusive quando decorrentes da acumulação de cargos ou empregos públicos e de atividades sujeitas a contribuição para a Previdência, bem como ao montante resultante da adição de proventos com remuneração de cargo acumulável na forma da Constituição, cargo em comissão e de cargo eletivo. Obs: O teto também ficou estabelecido na reforma administrativa. Além disso, nas duas reformas, além de não haver regra de transição, não se reconheceu, em princípio, direito adquirido nesse aspecto.
De acordo com o STF, era inconstitucional a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os acumuláveis na forma da Constituição.	Proibição de acumulação de proventos (incluindo-se os proventos dos militares) e remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvando-se os cargos acumuláveis na forma da Constituição, os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração e os cargos eletivos. Obs: A vedação não se aplicou àqueles que, até a publicação da emenda, tivessem ingressado novamente no serviço público, embora seus rendimentos totais sujeitem-se a teto.
De acordo com o STF, é inconstitucional a percepção de proventos de aposentadoria referentes a mais de um cargo, emprego ou função pública, ressalvados os acumuláveis na forma da Constituição.	Proibição de percepção de mais de uma aposentadoria à conta do regime de previdência do servidor público (ressalvados os cargos acumuláveis na forma da Constituição), bem como de inscrição de servidor no RGPS. Obs: Não houve regra de transição para os direitos em processo de aquisição, mas foram respeitados os direitos adquiridos, embora com rendimentos totais sujeitos a teto.

assegurou-se a esses servidores um direito até então considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Por fim, ressalte-se que a imposição de teto de rendimentos é uma questão bastante complicada. Atualmente, todas as vantagens pessoais estão fora desse limite máximo, de acordo com jurisprudência firmada

pelo STF. Assim, inúmeros são os casos em que tal limite é ultrapassado. De qualquer forma, a reforma administrativa (Emenda Constitucional nº 19, de 1998) tende a resolver tal questão, embora ainda dependa de legislação complementar, para que os novos dispositivos relacionados à matéria entrem em vigor.

Tabela 5
Fixação do valor das aposentadorias e pensões e contribuições dos servidores inativos e pensionistas

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998
<i>Fixação das Aposentadorias e Pensões:</i> Nenhuma restrição.	<i>Fixação das Aposentadorias e Pensões:</i> As aposentadorias e as pensões, por ocasião de sua concessão, não podem exceder a remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão.
<i>Contribuições de Aposentados e Pensionistas:</i> Havia controvérsia acerca da constitucionalidade da incidência de contribuições previdenciárias por parte de servidores inativos e pensionistas.	<i>Contribuições de Aposentados e Pensionistas:</i> Não é permitida a incidência. Assim, servidores inativos e pensionistas continuam sem contribuir para seus regimes de previdência. Agora a vedação é constitucional, de acordo com o STF.

Com relação à fixação do valor das aposentadorias e pensões, vale mencionar que o Senado havia aprovado a instituição de um redutor de até 30%, que seria aplicado sobre a remuneração que serve de base para o cálculo dos proventos de aposentadoria e pensão do servidor e seus dependentes. Esse redutor, no entanto, só atingiria os servidores com remuneração acima do valor máximo dos benefícios da previdência social, fixado em R\$ 1.200,00 (valor equivalente, na época, a dez salários mínimos). Dessa forma, e tendo em vista o objetivo central de conter gastos com inativos e pensionistas, com destaque para os oriundos de proventos e pensões de maior valor, buscava-se assegurar aos servidores de menor remuneração um tratamento mais próximo do dispensado aos trabalhadores do setor privado, que não estariam sujeitos a esse redutor, mas também não poderiam receber mais do

que aquele valor. Contudo o redutor foi suprimido pela Câmara dos Deputados.

De qualquer forma, cabe sublinhar que tal redutor havia sido fixado pelos senadores, por pressão do Poder Executivo, para compensar a permanência, no texto constitucional, da paridade entre os reajustes dos rendimentos dos servidores ativos e dos inativos e pensionistas, que não teve condições políticas de ser eliminada, embora fosse uma das principais metas iniciais do Executivo.

De acordo com o Poder Executivo, tal eliminação era importante em vista da expressiva repercussão financeira desse dispositivo. Isso, porque implica que qualquer revisão na remuneração dos ativos, inclusive aumento real decorrente de transformação ou reclassificação de cargo, tem que ser repassada aos correspondentes servidores inativos e aos pensionistas. Assim, além de desestimular a melhoria de carreiras espe-

cíficas, a mencionada paridade tem feito com que os gastos com a folha de pagamento dos aposentados e pensionistas cresça substancialmente, sendo praticamente idêntica aos dos servidores ativos.

Assim, o único dispositivo aprovado no contexto da fixação dos proventos e pensões foi o que veda que o valor desses benefícios, por ocasião de sua concessão, ultrapasse a remuneração do servidor quando em atividade, situação bastante onerosa para os cofres públicos e que era realidade até então. Sublinhe-se que tal dispositivo ainda vige para os militares.

Outra proposta do Poder Executivo que não passou pelo crivo do Congresso Nacional foi a obrigatoriedade de recolhimento de contribuições previdenciárias por parte de servidores aposentados e pensionistas. Aqui, o objetivo governamental era, mais uma vez, aumentar a arrecadação do Tesouro Nacional. O argumento era o seguinte: não é justo, do ponto de vista social, nem financeiramente sustentável, que a aposentadoria e a pensão, ao se basearem na remuneração integral do servidor ativo e não serem objeto de recolhimento previdenciário, superem, em termos líquidos, essa remuneração. Além disso, o regime financeiro que vige, no âmbito da previdência do setor público, é o de repartição simples, onde os servidores ativos contribuem para pagar as aposentadorias e pensões dos inativos e pensionistas, e não o da capitalização, que implicaria na formação de poupança individual para usufruto posterior. Assim, não cabe argumentar que haveria uma apropriação indevida das contribuições, porque elas não dariam direito a um novo benefício. Na realidade, os inativos e pensionistas estariam contribuindo para custear seus próprios benefícios correntes.

No Senado, na tentativa de aprovar a medida, decidiu-se que as contribuições incidiriam apenas sobre aposentadoria e pensão de valor igual ou superior ao teto de benefícios da previdência social. Desse modo, a maior parte dos servidores e pensionistas

continuará isenta, além de, mais uma vez, conferir-se tratamento equânime entre eles e os trabalhadores da iniciativa privada, que não contribuem para a previdência social e estão sujeitos ao mesmo limite. Todavia a proposta foi rejeitada pela Câmara dos Deputados.

A importância da questão fez com que o Poder Executivo não desistisse e enviasse ao Congresso Nacional, no ano seguinte, estas proposições:

– primeiro, um projeto de lei sobre o assunto, que, transformado em lei, foi posteriormente julgado inconstitucional;

– a seguir, nova proposta de emenda constitucional, explicitando claramente como devidas às contribuições previdenciárias dos servidores e militares inativos, bem como de seus pensionistas, a incidirem sobre a parcela do provento ou da pensão superior a R\$ 600,00, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados (Projeto de Emenda Constitucional nº 136, de 1999).

O Poder Executivo insiste na matéria por considerar a contribuição previdenciária dos servidores públicos aposentados e pensionistas fundamental para a redução do déficit público, além de representar um dos poucos itens de ajuste com repercussão no curto prazo.

Vale sublinhar que, entre 1987 e 1999, enquanto a despesa com servidores ativos praticamente duplicou, o gasto com servidores inativos e pensionistas passou a ser 4,5 vezes maior, com tendência ascendente. Nos doze meses anteriores a junho de 1999, por exemplo, os gastos acumulados com inativos e pensionistas consumiram 44% da despesa total com pessoal, ou seja, quase o mesmo montante gasto com o custeio dos servidores ativos.

Para os servidores que ingressem na Administração Pública após a publicação da emenda constitucional, as mudanças tendem a ser muito mais significativas do que as até aqui mencionadas. Isso, porque, no processo de discussão e votação da matéria, o Poder Executivo conseguiu introduzir

Tabela 6
Regime de previdência complementar
para servidores públicos

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998
Nenhuma referência sobre o assunto.	<p>A União, os estados, o DF e os municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para seus servidores, poderão fixar, para as aposentadorias e pensões a serem concedidas, o mesmo limite máximo estabelecido para os benefícios da previdência social. Ou seja, desde que criem o regime complementar, podem eliminar a aposentadoria e pensão integrais.</p> <p>Obs: Essa situação só se aplica ao servidor que ingresse no serviço público após a publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar, que, por seu turno, só pode ser instituído depois da vigência da lei complementar que disporá sobre o assunto. Para os demais servidores, a aplicação da nova sistemática só pode ocorrer mediante opção individual.</p>

dispositivo que certamente significará mudança radical no escopo do regime de previdência do servidor público, embora a mídia e muitos observadores e analistas não tenham a ele dispensado a atenção devida.

Trata-se do dispositivo que prevê que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus servidores, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas de acordo com as regras específicas para os servidores públicos, o limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS (fixado pela emenda em R\$ 1.200,00, sujeito a atualização monetária).

Tal possibilidade abriu caminho para o fim da aposentadoria e pensão de valor permanentemente igual à remuneração percebida pelo servidor quando em atividade, no caso daqueles que perceberem mais de R\$ 1.200,00. Ou seja, para tais servidores, representará o fim da principal vantagem do regime previdenciário do servidor público, a aposentadoria integral.

Em outras palavras, ficou previsto o estabelecimento de um sistema semelhante ao vigente no âmbito do RGPS: benefícios sujeitos a um teto, correspondente a menos de

dez salários mínimos. Rendimentos adicionais, somente se oriundos da previdência complementar. Nesse último caso, cabe ressaltar que os planos a serem instituídos dificilmente garantirão a percepção dos rendimentos médios auferidos pelo servidor quando em atividade. Com efeito, os planos de previdência a serem criados certamente serão baseados no sistema de “contribuição definida”, onde benefícios futuros dependem da capitalização das contribuições, ao invés de “benefício definido”, onde o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais. Isso, porque o primeiro sistema é muito mais apropriado à garantia de equilíbrio de longo prazo dos fundos de pensão.

Adicionalmente, cabe ressaltar que a recente reforma administrativa (Emenda 18) permitirá a contratação de servidores públicos pelo regime celetista, no caso de carreiras não-típicas de governo. Com isso, o Estado contará com fator adicional de redução de gastos futuros com a folha de pagamento de servidores inativos e pensionistas.

Entretanto, na medida em que as novas sistemáticas só serão aplicadas, obrigatoriamente, aos novos empregados que ingressem no serviço público depois da regula-

mentação dos dispositivos constitucionais, bem como da instituição dos correspondentes planos de previdência complementar, a repercussão somente será verificada no longo prazo.

Por fim, ressalte-se que a previsão de implementação da previdência complementar no âmbito do setor público foi reforçada por outro dispositivo: o que permite a constituição, pela União, estados, DF e municípios, de fundos – integrados por ativos, re-

ursos dos respectivos tesouros e recursos provenientes de contribuições – destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões concedidas aos respectivos servidores.

2.2.2. Regime geral de previdência social (RGPS)

As regras referentes à previdência social sofreram menores alterações do que as dos servidores públicos, embora possam ser identificados alguns pontos relevantes, discriminados na tabela a seguir.

Tabela 7
Regime geral de previdência social

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20 /1998
<p><i>Financiamento da seguridade social:</i> Contribuições sobre a folha de salários direcionadas à Seguridade Social (previdência social, saúde e assistência social).</p>	<p><i>Financiamento da seguridade social:</i> Veda a utilização das contribuições dos segurados e das empresas incidentes sobre a folha de salários e demais remunerações do trabalho para outro fim que não o pagamento de benefícios previdenciários.</p>
CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20 /1998
<p><i>Aposentadoria por tempo de serviço:</i></p> <p><i>Trabalhadores em geral:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <u>integral</u>^(*): aos 35 anos de trabalho, se homem, e aos 30, se mulher; – <u>proporcional</u>: aos 30 anos de trabalho, se homem, e aos 25, se mulher. 	<p><i>Aposentadoria por tempo de serviço:</i></p> <p><i>Trabalhadores em geral:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – <u>integral</u>^(*): aos 35 anos de contribuição, se homem, e aos 30 anos de contribuição, se mulher. – <u>proporcional</u>: foi extinto.
<p><i>Professores:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – integral após 30 anos de efetivo exercício de função de magistério, se professor, e após 25, se professora. 	<p><i>Professores:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – ficou mantido o benefício, somente para professores que exerçam funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. <p><u>Na transição</u>, eles podem optar pelas regras estabelecidas para os demais trabalhadores, sendo que o seu tempo de magistério até a publicação da emenda será contado com um acréscimo de 17%, se professor, e de 20%, se professora.</p>
<p><i>Acidentes do trabalho:</i> É direito dos trabalhadores seguro contra acidentes do trabalho, a cargo do empregador. A previdência social deve atender a cobertura dos eventos de doença, invalidez e morte, incluídos os resultantes de acidente do trabalho.</p>	<p><i>Acidentes do trabalho:</i> Manteve o direito dos trabalhadores ao seguro contra acidentes do trabalho, a cargo do empregador, retirando a menção à sua cobertura pela previdência social. Novo dispositivo passou a determinar que a cobertura do risco de acidente do trabalho deverá ser atendida concorrentemente pela previdência e pelo setor privado.</p>

^(*) Na realidade, na previdência social, não há aposentadoria integral, no sentido de igual ao salário do trabalhador, mas a correspondente a 100% do seu salário-de-benefício, ou seja, 100% da média dos seus últimos salários-de-contribuição.

Com relação ao financiamento da previdência social, o aspecto mais relevante é a vinculação da receita oriunda das contribuições dos segurados e empresas sobre a folha de salários ao pagamento de benefícios previdenciários. Não obstante, cabe ressaltar que tal alteração não significou folgas financeiras para a previdência, dado que esses pagamentos já consumiam todos os recursos provenientes de tal arrecadação.

Quanto à aposentadoria por tempo de serviço, o Poder Executivo deu grande ênfase à necessidade de sua substituição pela aposentadoria por tempo de contribuição sujeita a limites de idade. Entretanto, os limites não foram aprovados. Na verdade, eles só constam das regras transitórias para a concessão da aposentadoria por tempo de contribuição, tendo sido eliminados das regras permanentes. Assim, o efeito prático foi a eliminação dos quesitos de idade mínima, já que ninguém optará por regra transitória mais desfavorável do que a estipulada na parte permanente da Constituição.

Além disso, conforme antes mencionado, as exceções estabelecidas acabaram tornando a mudança de tempo de serviço para tempo de contribuição praticamente inócua. Resultado: ficaram praticamente inalteradas as condições para a percepção da aposentadoria por tempo de contribuição para os trabalhadores do setor privado. Com isso, introduziu-se uma diferenciação marcante em comparação com os servidores públicos, para os quais foi mantida a exigência de idades mínimas ¹.

A aposentadoria proporcional, por seu turno, foi eliminada das regras permanentes, continuando válida apenas para aqueles que já participavam do RGPS quando da promulgação da reforma. Para esses últimos, regras de transição mais restritivas foram estabelecidas. Assim, instituiu-se tratamento diferenciado entre os trabalhadores que já eram segurados do sistema e aqueles que passaram a integrar o mercado de trabalho após a promulgação da emenda.

Observe-se, também, que, quanto menor

o tempo de serviço cumprido, maior o tempo adicional exigido na regra de transição. Assim, como são freqüentes as aposentadorias proporcionais em idades inferiores aos limites estabelecidos, as regras de transição deverão resultar em sensível redução nos pedidos de aposentadorias proporcionais nos primeiros anos após a entrada em vigor da emenda previdenciária. Ou seja, implicarão redução de gastos públicos.

Com relação aos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho, cabe lembrar que, embora há muitos anos o risco de acidentes laborais seja coberto com exclusividade pela previdência social, nem sempre foi assim. Com efeito, houve períodos em que a concessão de tal benefício era responsabilidade do setor privado.

Desse modo, pode-se afirmar que as mudanças nessa área caminharam no sentido de permitir a volta à privatização do seguro de acidentes de trabalho. Nesse contexto, o dispositivo mais significativo é o que estabelece que a cobertura deve ser atendida concorrentemente pela previdência social e pelo setor privado.

Na medida em que não está mais explícito no texto constitucional que a cobertura de eventos resultantes de acidente do trabalho seja responsabilidade da previdência social, corre-se o risco de que venha a ocorrer a seguinte situação: a quem estiver com cobertura acidentária junto ao setor privado, não mais serão concedidos benefícios pela previdência social se a sua causa for um acidente do trabalho.

Nesse caso, é oportuno lembrar que, na época em que o seguro acidentário era operado apenas pelo setor privado, era comum acidentados não receberem, de imediato, o benefício, principalmente os de valor mais elevado, devido a questionamentos pela seguradora quanto à caracterização ou não do ocorrido como acidente do trabalho. Assim, é aconselhável que a regulamentação futura da matéria seja amplamente discutida, a fim de que não se repitam erros do passado.

2.2.3. Regime de previdência privada

Atualmente, existem 359 fundos de pensão no Brasil, com um estoque de recursos da ordem de 14% do Produto Interno Bruto (PIB) (R\$ 171 bilhões, em maio de 2002, de acordo com dados da ABRAPP) e 2,26 milhões de participantes e dependentes. Cerca de 70% desse estoque pertencem aos fundos de pensão patrocinados por empresas públicas, e o relacionamento entre tais empresas e seus respectivos fundos tem representado importante foco de crescimento do déficit público.

Assim, não surpreende que as principais mudanças relacionadas à previdência privada, na Emenda 20, tenham objetivado a redução de gastos públicos, nesse caso aqueles representados pelos recursos públicos direcionados aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais.

Nesse contexto, dois dispositivos fundamentais devem ser ressaltados. O primeiro estabeleceu que os fundos de pensão patrocinados por entidades públicas deveriam rever, no prazo de dois anos (a contar da promulgação da Emenda 20), seus planos de benefícios e serviços, de modo a ajustá-los atuarialmente a seus ativos. Ou seja, impôs-se “disciplina financeira e atuarial” a esses fundos. O segundo, e mais importante, reiterou a proposta inicial do Poder Executivo de estabelecer a paridade entre as contribuições dos participantes e do patrocinador público.

No caso do último dispositivo, era realmente fundamental que constasse da Constituição, já que esse era o único meio de conseguir limitar os gastos públicos direcionados aos fundos de pensão em funcionamento. Em tais fundos, as regras extremamente generosas de participação do patrocinador estatal estão estabelecidas em contratos entre as partes e, como tais, não poderiam ser alteradas por legislação infraconstitucional.

A Emenda 20 estabeleceu que três leis complementares deveriam passar a regular o regime de previdência privada no Brasil:

(a) uma estabelecendo as regras gerais do sistema, destinada a modernizar a previdência privada como um todo;

(b) outra direcionada a fixar regras específicas ao relacionamento entre empresas estatais e seus fundos de pensão; e

(c) outra dispendo sobre as normas gerais para instituição de regime de previdência complementar pela União, estados, DF e municípios.

Tendo em vista a importância conferida aos fundos de pensão vinculados ao setor público, a tabela 8 a seguir enfoca, exclusivamente, os principais dispositivos a eles relacionados.

2.3. Regulamentação da reforma da previdência social

A Emenda 20, além de ter instituído mudanças imediatas nos regimes de previdência existentes, abriu caminho para futuras mudanças por intermédio de novas leis, destinadas a regulamentar diversos dispositivos constitucionais.

Destaque deve ser conferido às três leis complementares no âmbito da previdência privada prevista na emenda. Duas delas foram promulgadas em maio de 2001 – Leis Complementares nº 108 e 109 – restando uma a ser aprovada pelo Congresso Nacional (Projeto de Lei nº 9, de 1999). Adicionalmente, há que ressaltar a lei que modifica as regras para aposentadorias no RGPS, aprovada em fins de 1999. Analisa-se a seguir esses instrumentos legais.

2.3.1. Mudanças na previdência privada

Embora a Emenda 20 tenha conferido relevância aos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais, não se limitou a essa questão, avançando de forma a abrir caminho para a modernização e revitalização do regime de previdência privada no Brasil, por intermédio do processo de regulamentação da matéria.

Nesse contexto, destacam-se as Leis Complementares nº 108 e 109, ambas de 29 de maio de 2001. A primeira regulamenta

Tabela 8
Entidades de previdência privada
patrocinadas por entes públicos

CONSTITUIÇÃO DE 1988	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998
Não há referência sobre o assunto.	Previsão de lei complementar destinada a disciplinar a relação entre a União, estados, DF ou municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e as respectivas entidades. Obs.: Tal lei aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada.
Não há referência sobre o assunto.	Mantida a proposta do Poder Executivo de instituir a paridade entre as contribuições dos patrocinadores públicos e dos participantes dos fundos de pensão.
Não há referência sobre o assunto.	Exigência de que as entidades de previdência privada patrocinadas por entes públicos procedam, em 2 anos, ao ajuste atuarial de seus planos de benefícios/serviços a seus ativos. Além disso, ficou prevista pena de intervenção, sendo os dirigentes dos fundos e os de suas respectivas patrocinadoras responsáveis, civil e criminalmente, pelo descumprimento da obrigação.

as novas restrições impostas pela Emenda 20 ao relacionamento entre as empresas estatais, enquanto patrocinadoras de fundos de pensão, e suas respectivas entidades fechadas de previdência complementar. Cabe sublinhar que tais restrições são adicionais às regras gerais a serem observadas por todo o sistema de previdência complementar, seja na esfera de patrocinadores públicos seja na de privados. Além de regulamentar os itens destinados a reduzir a sobrecarga do Estado no custeio de entidades fechadas de previdência, a lei aprimora os meios de fiscalização e impõe regras que visam a assegurar o equilíbrio financeiro dessas entidades.

A Lei Complementar nº 109, por seu turno, dispõe sobre as regras gerais do regime de previdência privada complementar (antes dispostas na Lei nº 6.435, de 15 de julho de 1977) e traz substanciais mudanças no sistema. Em termos genéricos, pode-se afirmar que estabelece condições essenciais à

modernização do regime de previdência complementar no Brasil, conferindo-lhe maior flexibilidade, credibilidade e transparência, bem como fortalecendo a capacidade de regulação e fiscalização por parte do Estado.

Embora a proposição preserve a organização básica do sistema em entidades de previdência complementar fechadas (acessíveis apenas aos empregados de patrocinadoras ou associados de instituidores) e abertas (acessíveis a qualquer pessoa física), ela tem seu foco nos planos de benefícios. Isso significa que confere relevância às entidades multipatrocinadas (aquelas que congregam mais de um patrocinador ou instituidor) e aos multiplanos (entidades que administram planos para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial).

Essa sistemática tende a reduzir sobremaneira os custos administrativos, uma vez que uma mesma estrutura gerencial admi-

nistra uma diversidade de planos, além de viabilizar ganhos de escala que possibilitam a patrocinadores ou instituidores de menor porte ofertarem previdência complementar para seus empregados ou associados.

É importante enfatizar que, ao contrário de outras experiências latino-americanas, a opção brasileira é pela preservação do caráter facultativo da previdência complementar. Tal opção é consistente com a manutenção do regime geral de previdência social – obrigatório e solidário – como pilar central do sistema previdenciário brasileiro. Ademais, difere, por exemplo, do sistema norte-americano, onde o caráter do regime privado é básico e não, complementar, já que aqueles que não têm plano recebem um benefício de assistência social extremamente pequeno, financiado por tributos cobrados de toda a sociedade.

Inspirado em experiências bem sucedidas em países da União Européia e nos Estados Unidos, outra inovação do projeto é a criação da figura do “instituidor”, como forma de constituição de entidades fechadas de previdência complementar. O objetivo é permitir que as pessoas jurídicas de caráter profissional (associações, sindicatos, federações) também possam instituir, para seus associados, planos de previdência complementar. Assim, a tendência é que a figura do “instituidor” democratize o acesso de expressiva parcela da população à previdência fechada, até então restrito aos empregados de empresas.

Ao mesmo tempo, a figura da patrocinadora é mantida e ampliada, ao incluir nessa categoria a União e os entes federados, quando instituírem entidades de previdência complementar para seus servidores.

Outros dois aspectos de extrema relevância para a modernização da previdência complementar, em especial no que se refere à flexibilização do sistema, é a introdução da chamada “portabilidade” e do *vesting* (benefício diferido). A “portabilidade” significa a possibilidade de transferência, de

uma entidade para outra, da poupança acumulada pelo participante. O *vesting*, a possibilidade de o participante receber a devolução de sua poupança na forma de benefício proporcional diferido. Dessa forma, o participante que saia de uma empresa patrocinadora poderá ou levar seus recursos para outra entidade de previdência privada ou optar por receber o benefício proporcional ao seu tempo de contribuição na data em que se tornar elegível para obtê-lo.

Também foram ampliadas as modalidades de planos de benefícios disponíveis para as entidades de previdência complementar, introduzindo, formalmente, além da modalidade de benefício definido, os planos de contribuição definida e de contribuição variável. Além disso, confere-se ênfase especial à instituição de instrumentos que assegurem a solvência dos planos de benefícios e sua sustentabilidade no futuro.

Seguindo a experiência internacional, as novas regras incentivam a poupança previdenciária, mediante o diferimento da tributação na fase de contribuição. Prevê, assim, a isenção do imposto de renda sobre as contribuições, somente incidindo o imposto quando do resgate ou do pagamento dos respectivos benefícios.

Encerrando a análise dos instrumentos legais que regulamentam os dispositivos da Emenda 20 vinculados à previdência privada, tem-se o Projeto de Lei nº 9, de 1999, que estabelece normas gerais para a instituição de regimes de previdência complementar pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

O projeto em questão visa a regulamentar o novo dispositivo constitucional que prevê, para os novos servidores públicos e para os atuais servidores que assim optarem, um sistema misto de previdência: uma parte da aposentadoria ou pensão (até o teto de benefícios do RGPS) regida pelas regras próprias da previdência do setor público e a parcela acima desse valor, pela previdência complementar a ser instituída pela União, estados, Distrito Federal e municípios.

Sublinhe-se que a instituição dessa diferenciação propiciará, no médio e longo prazos, expressiva redução do impacto negativo das obrigações previdenciárias sobre o déficit público, na medida em que repassará para um fundo de previdência a ser criado, a partir de novas contribuições, o custeio das aposentadorias e pensões de maior valor.

Além disso, cabe lembrar que a esse impacto positivo somar-se-á o oriundo da possibilidade de contratação de servidores públicos pelo regime trabalhista privado, os quais, ao invés de segurados de regime próprio de previdência, o serão do RGPS.

Destaquem-se outros dois pontos. Primeiro, respeitando o princípio federativo, apenas lei federal, estadual, distrital ou municipal poderá instituir entidade de previdência complementar para os respectivos servidores públicos. Segundo, tanto esse projeto quanto a Lei Complementar nº 108 contêm um elemento que representa significativo avanço no controle dos gastos públicos: regulamentam a nova e fundamental paridade entre as contribuições das entidades públicas e dos beneficiários dos regimes de previdência complementar. Ou seja, em ambos, as contribuições do órgão ou empresa pública não poderão, em hipótese alguma, ser superiores às dos segurados (paridade de contribuições).

Por fim, é importante sublinhar que, tendo em vista a fundamental importância da matéria para o ajuste fiscal de longo prazo, o Projeto de Lei nº 9 deverá figurar como um dos principais temas da legislatura que se inicia em 2003.

2.3.2. Instituição do fator previdenciário

Conforme mencionado anteriormente, a rejeição pelo Congresso Nacional da imposição de limites mínimos de idade para efeito de habilitação à aposentadoria por tempo de contribuição pelo RGPS foi um duro golpe para o Poder Executivo, que considerava essa a principal medida de contenção de despesas, e mesmo de aperfeiçoamento da equidade social, no âmbito do RGPS.

Assim, o Poder Executivo, pressionado pela imprescindível adoção de medidas que permitissem o controle e contenção da tendência ascendente dos gastos previdenciários, enviou ao Congresso proposta de legislação ordinária que, dentre outros aspectos, estabelecia o chamado “fator previdenciário” no cálculo das aposentadorias. Tal projeto de lei, tendo tramitado em regime de urgência, foi aprovado, com pequenas modificações, em novembro de 1999, transformando-se na Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.

Vale ressaltar que essa lei não trata apenas da instituição do “fator previdenciário”, tendo também implantado várias modificações destinadas a ampliar a cobertura da previdência social brasileira, que hoje equivale a apenas 45% da população ocupada². Todavia, não obstante sua amplitude, a presente análise centra-se no “fator previdenciário”, que representou a grande “cartada” do Poder Executivo no jogo político envolvendo o processo de reforma da previdência social no Brasil.

Embora não tendo incluído o limite de idade para aposentadorias na esfera do setor privado, a Emenda 20 abriu caminho para substancial inovação na metodologia de cálculo do salário-de-benefício dos segurados do RGPS. Calcado no novo dispositivo constitucional (art. 201), que explicita o caráter contributivo da previdência social e requer equilíbrio atuarial e financeiro do sistema, bem como na “desconstitucionalização” da regra de cálculo do valor dos benefícios³, o Governo implantou o chamado “fator previdenciário”.

Trata-se da inserção, na fórmula de cálculo do salário-de-benefício, de um fator que inclui a expectativa de sobrevida, a idade e o tempo de contribuição do segurado, ou seja, critérios atuariais que aumentam a correlação entre contribuição e benefício. Ademais, ao invés de considerar apenas os últimos três anos de contribuição como base para a fixação do valor da aposentadoria, como antes estabelecido na Constituição, o

novo cálculo considera toda a vida laboral do trabalhador (a partir de julho de 1994).

Com o novo método, cada segurado passou a ter direito a receber um benefício calculado de acordo com a estimativa do montante de contribuições realizadas, capitalizadas por uma taxa determinada pelo tempo de contribuição e idade do segurado, bem como pela expectativa de duração do benefício.

A equação de cálculo do benefício, que ajusta a média de todos os salários de contribuição dos segurados pelo fator previdenciário, é a seguinte:

$$Sb = M \times f \quad \text{onde:}$$

Sb = salário-de-benefício (valor da aposentadoria);

M = média dos 80% maiores salários-de-contribuição (valor da remuneração até o teto do RGPS sobre o qual incide a alíquota de contribuição) do segurado, apurados entre julho de 1994 e o momento da aposentadoria, corrigidos monetariamente;

f = fator previdenciário, determinado pela seguinte fórmula:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \frac{(1 + Id + Tc \times a)}{100} \quad \text{onde:}$$

Tc = tempo de contribuição de cada segurado;

a = alíquota de contribuição do segurado = 0,31(20% da empresa mais 11% do segurado);

Es = expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria (fornecido pelo IBGE, considerando-se a média única nacional para ambos os sexos);

Id = idade do segurado na data da aposentadoria.

Na primeira parte do fator, onde o tempo de contribuição é multiplicado pela alíquota e dividido pelo período médio em que o segurado irá receber seu benefício, está sendo equalizado o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevida). Por exemplo, supondo um segurado que trabalhou durante 30 anos, o tempo de contribuição efetivo à Previdência é 9,3 anos (30 x 0,31). Portanto, se a expecta-

tiva de sobrevida desse segurado for 9,3 anos, a primeira parte do fator estará equilibrada e o resultado da divisão do tempo de contribuição vezes alíquota pela expectativa de sobrevida será 1.

Na segunda parte, está sendo pago um prêmio para os segurados que permanecerem em atividade, o que, de certo modo, pode estar associado a uma taxa de juros. Ou seja, efetua-se aqui a capitalização dos recursos acumulados ao longo do período de contribuição do segurado. Destaque-se que essas taxas são diferenciadas, ou seja, quem sair mais cedo do RGPS receberá menor remuneração, uma vez que o prêmio cresce com a permanência em atividade.

É fundamental entender que a nova regra representa passo significativo em direção à construção de um sistema previdenciário equilibrado. Isso, porque, além de embutir em seu cálculo um fator atuarial – a expectativa de sobrevida por faixa etária – tende a equilibrar o fluxo de caixa do sistema previdenciário no curto e médio prazos. Tal se dá porque o segurado que sair mais cedo, provocando um desembolso antecipado, receberá, em contrapartida, uma aposentadoria de menor valor.

Ademais, tal critério é absolutamente justo. É razoável que aquele que opte por se aposentar por tempo de contribuição (35 anos para homens e 30 para mulheres) em idade precoce faça jus a benefício inferior ao de outro que prefira se aposentar com idade mais elevada. Esse último, além de ter contribuído por maior período, deverá receber o benefício por menos tempo, sendo justo, pois, que aufera uma renda mensal mais elevada que o primeiro.

Na verdade, o fator introduz na previdência social brasileira uma espécie de sistema de “capitalização escritural”, onde as contribuições dos trabalhadores ativos, embora continuem sendo direcionadas ao pagamento das rendas dos inativos e pensionistas, passam a ser contabilizadas nas contas individuais de cada trabalhador. Desde que o trabalhador cumpra o tempo mínimo

de contribuição ou a idade mínima requerida para se aposentar, poderá começar a sacar os recursos acumulados em sua conta “virtual”. Tais recursos, por sua vez, corresponderão ao montante de contribuições por ele aportadas dividido pelo tempo esperado de percepção do benefício (expectativa de sobrevida), capitalizadas por uma espécie de taxa de juros implícita diretamente proporcional à idade do segurado e ao seu tempo de contribuição. Tal trabalhador poderá, então, optar por continuar trabalhando e receber um benefício de valor superior ou aposentar-se e receber menor renda mensal.

Percebe-se, pois, que a nova metodologia, embora não elimine o déficit existente, nem altere direitos adquiridos de aposentados, permite maior correlação entre salário-de-contribuição e salário-de-benefício para as novas aposentadorias. Ademais, representa grande avanço no sistema de repartição simples, profundamente afetado por mudanças demográficas. Com o aumento da expectativa de sobrevida da população, por exemplo, é necessário que limites de idade mínima sejam periodicamente repactuados com a sociedade. No entanto, na medida em que esta variável está presente no próprio cálculo do salário de benefício, os ajustes necessários serão automaticamente internalizados, de modo que o sistema se mantenha equilibrado.

Assim, o que se conclui é que o Governo conseguiu estabelecer uma sistemática que substitui, com vantagens, a não-imposição de limites de idade na concessão de apo-

sentadorias por tempo de contribuição no âmbito do RGPS.

3. Principais resultados da reforma e perspectivas

3.1. Previdência pública

Nos quase quatro anos em que a proposta de reforma da previdência social tramitou no Congresso Nacional, o cenário das finanças públicas que levou o Poder Executivo a encaminhá-la agravou-se progressivamente. Entre 1995 e 1998, o déficit entre a arrecadação líquida do INSS e os gastos com benefícios previdenciários passou de R\$ 406 milhões para R\$ 8,9 bilhões, ou seja, aumentou cerca de 2.000 % (Tabela 1 e Gráfico 3). Nos três anos seguintes, o aumento do déficit foi menos expressivo – 19%.

A Emenda 20 foi promulgada há menos de quatro anos, sendo ainda cedo para comprovar seus efetivos resultados. Contudo não há dúvida de que essa sensível redução na taxa de crescimento do déficit do RGPS é reflexo, entre outros fatores, da reforma constitucional e de sua posterior regulamentação.

Outros dados ilustram o impacto da alteração da legislação. Em 1999, a idade média de concessão de aposentadoria urbana por tempo de contribuição era 48,9 anos. Em 2001, a idade média dos segurados, que tiveram o valor de seus benefícios afetados pela Lei nº 9.876/99, já apresentou considerável incremento, indo para 54,1 anos.

Também a queda na taxa de incremento das aposentadorias emitidas demonstra os

Tabela 9
Evolução da quantidade média de aposentadorias emitidas pela previdência social 1998/2002 (janeiro a junho)

	Média de Janeiro a Junho (mil)					Variação entre os Períodos (%)			
	1998	1999	2000	2001	2002	99/98	00/99	01/00	02/01
Aposentadorias	10.153	10.564	10.940	11.264	11.494	4,1	3,6	3,0	2,0
Idade	4.990	5.207	5.423	5.639	5.782	4,3	4,2	4,0	2,5
Invalidez	2.081	2.137	2.217	2.267	2.296	2,7	3,7	2,3	1,3
Tempo de Contribuição	3.082	3.220	3.301	3.358	3.416	4,5	2,5	1,7	1,7

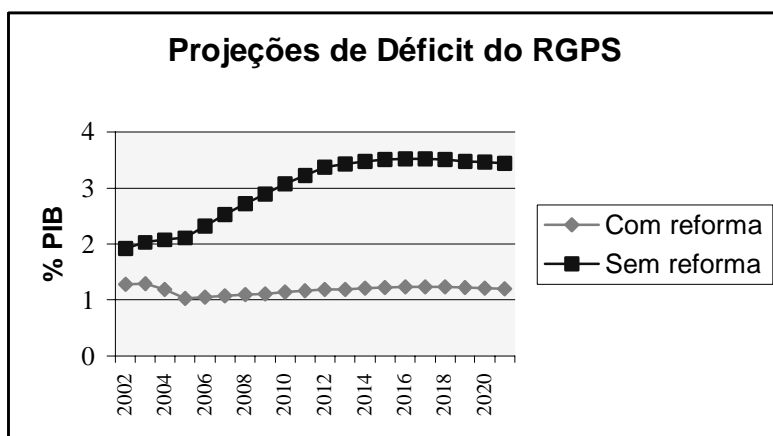
Fonte: SPS/MPAS.

resultados do processo de reformulação da previdência social em curso (Tabela 9). Entre 1998 e 1999, o número médio de aposentadorias pagas no primeiro semestre cresceu 4,1% ao ano. No ano seguinte, o aumento foi de 3,6%, diminuindo para 3% e 2%, em 2001 e 2002, respectivamente. No caso das aposentadorias por tempo de contribuição, a tendência de queda na taxa anual de crescimento é ainda mais marcante – no mesmo período, essa taxa passou de 4,5% para 1,7% – o que comprova a eficácia da

aplicação do fator previdenciário no cálculo dessas aposentadorias.

Adicionalmente, destaque-se que projeções atuariais da Secretaria de Previdência Social (SPS) indicam que o déficit do RGPS em relação ao PIB tende a se estabilizar em torno de 1,20%, como decorrência das medidas implementadas em função da reforma da previdência social. Situação bastante distinta da projeção da relação déficit/PIB quando se considera a inexistência da Emenda 20 e leis posteriores (Gráfico 4).

Gráfico 4



Fonte: SPS/MPAS

Comprovam-se, assim, os resultados positivos das mudanças implementadas e a tendência de que sejam muito mais satisfatórios no longo prazo. Mesmo assim, não há como negar que a situação continua crítica. Em 2001, o déficit do RGPS foi da ordem de R\$ 12,8 bilhões, equivalente a 1,08% do PIB, o que representou aumento real de 18% em relação ao ano anterior.

A fim de ilustrar a gravidade do tema, trazemos para discussão os dados constantes da proposta orçamentária do governo federal para o exercício de 2003. Por esse documento, temos uma previsão de superávit primário, sem considerar a seguridade social, de R\$ 51,3 bilhões. No entanto, esse

valor é corroído em R\$ 19,6 bilhões (38,2%), correspondente ao valor do déficit estimado da previdência.

Não obstante, é importante analisar corretamente os dados concernentes a esse déficit. Como se sabe, dentre as mudanças advindas da Constituição de 1988, destacam-se as referentes aos trabalhadores rurais: ampliação dos benefícios de meio para um salário mínimo, redução em cinco anos na idade e tempo de serviço para efeito de aposentadoria e incorporação de milhares de trabalhadores que nunca haviam contribuído para o sistema.

Embora tais mudanças tenham representado substancial avanço social, não foram

acompanhadas de correspondente fonte de receitas que viabilizasse o equilíbrio financeiro de longo prazo do sistema. Com efeito, as contribuições oriundas da área rural nunca ultrapassaram 13% dos dispêndios totais com benefícios rurais.

Nesse contexto, o que se verifica é que a componente básica do déficit da previdência social encontra-se na área rural, onde milhões de segurados recebem benefícios sem terem aportado as respectivas contribuições ao sistema. Os dados da Tabela 10 demonstram essa assertiva, possibilitando verificar que a previdência na área urbana é praticamente equilibrada. Na verdade, a maioria dos segurados da área rural não configuram típicos participantes de um seguro social como o previdenciário. Representam, em realidade, beneficiários da assistência social, onde não se exige contribuição prévia para usufruto de benefício. Como tais, deveriam, pois, ter o custeio de suas aposentadorias custeados pela assis-

tência social, a partir de contribuições gerais, e não pela previdência.

Tal percepção é essencial, na medida em que permite que se discuta de forma apropriada a questão vinculada ao montante real do déficit do RGPS. Isso é, que se saiba que ele embute expressivo montante de gastos que deveriam estar em outra rubrica, a da assistência social. Na verdade, a previdência conduz o maior programa de assistência social do país, na medida em que, segundo estimativa da Secretaria de Previdência Social (SPS), retira 18 milhões de pessoas da linha de pobreza.

Outro condicionante significativo do aumento do déficit do RGPS é a política de elevação gradual do valor real do salário mínimo – que representa o valor do benefício da maior parte dos participantes da previdência social (13,4 milhões de pessoas) – que vem sendo implementada nos últimos anos. Entre maio de 1997 e março de 2002, enquanto a inflação foi 32,87%, o salário

Tabela 10

Evolução da arrecadação líquida, despesa com benefícios previdenciários e saldo previdenciário, segundo a clientela urbana e rural – 1997/2000

(Valores em R\$ milhões correntes)

ANO	CLIENTELA	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA (a)	BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS (b)	SALDO (a – b)
1997	TOTAL	44.148	47.249	-3.101
	Urbana	42.670	38.182	4.488
	Rural	1.478	9.067	-7.589
1998	TOTAL	46.641	53.743	-7.102
	Urbana	45.301	43.872	1.429
	Rural	1.340	9.870	-8.531
1999	TOTAL	49.128	58.540	-9.412
	Urbana	47.801	47.886	-85
	Rural	1.327	10.654	-9.328
2000	TOTAL	55.715	65.787	-10.072
	Urbana	54.172	53.614	558
	Rural	1.543	12.173	-10.630
2001	TOTAL	62.492	75.328	-12.836
	Urbana	60.651	60.711	-60
	Rural	1.841	14.617	-12.776

Fonte: SPS/MPAS.

mínimo foi reajustado em 66,67%. Ou seja, foi objeto de aumento real de 25,44%⁴.

Há, ainda, outro fator não-atuarial que influencia significativamente o déficit: as renúncias previdenciárias presentes nos setores com regras especiais (empresas do SIMPLES, segurados especiais, entidades filantrópicas, empregadores rurais e domésticos, clubes de futebol), estimadas em R\$8,4 bilhões em 2001.

Em suma, a despeito dos componentes atuariais, por trás do déficit da previdência social estão: (a) a política assistencial de

transferência de renda da área urbana para a rural; (b) os aumentos reais conferidos ao salário-mínimo; (c) políticas de subsídios a determinados setores.

Quanto ao regime especial dos servidores públicos, os impactos da Emenda Constitucional nº 20 ficam evidentes quando se nota a diminuição brusca das aposentadorias concedidas após 1998, conforme ilustra o gráfico 5 seguinte.

Também alvissareira é a projeção de declínio e estabilização – em torno de 1,8% – da participação da necessidade de financi-

Gráfico 5



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal-Julho/2002 - MPOG

amento da previdência dos servidores civis federais e militares no PIB, no período 2002/2021, constante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias-2002.

Tal projeção é consequência dos avanços alcançados no que concerne à redução de privilégios no escopo do regime de previdência social dos servidores públicos civis. Embora tenham permanecido a aposentadoria dos servidores vinculadas ao último salário e os respectivos reajustes vinculados aos salários dos servidores ativos, requer-se agora dez anos no serviço público, cinco no último cargo e limite mínimo de

idade. Tais requisitos garantem maior aproximação entre a média salarial na ativa e os rendimentos na inatividade, assim como pelo menos dez anos de contribuições para o regime do setor público e o fim de aposentadorias precoces.

Além disso, os seguintes fatores também serão de extrema relevância para o equilíbrio de longo prazo das despesas com inativos e pensionistas no âmbito do setor público:

– regime híbrido de aposentadoria, onde apenas os servidores de menor faixa de renda continuarão a gozar das regras especiais da previdência do setor público;

– regime também híbrido de contratação de novos funcionários, onde a maior parte estará regida pela CLT (carreiras não típicas de Estado) e, assim, coberta pelo RGPS.

Por fim, vale sublinhar dois recentes e relevantes avanços na legislação que dispõe sobre a previdência na esfera do setor público:

(a) Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que estabelece regras gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos federais, estaduais, municipais e do DF, buscando viabilizar o equilíbrio financeiro desses regimes no longo prazo;

(b) Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que estabelece as regras para compensação financeira entre o RGPS e os regimes dos servidores públicos.

Mesmo com essas realizações, ainda persiste sério desequilíbrio entre receitas e despesas. Basta ver que o governo central pagou em benefícios R\$ 28,1 bilhões e arrecadou apenas R\$ 3,3 bilhões no exercício de 2001. Cabe explicitar, todavia, que o cálculo da necessidade de financiamento da previdência no setor público federal (diferença entre as despesas com inativos e pensionistas e as contribuições dos servidores públicos) não leva em consideração que a União, como empregadora, deve ter pelo menos a mesma participação no custeio verificada pelos empregadores do setor privado, ou seja, 22% do total da folha de pagamento.

Importante também frisar que falta estabelecer as mudanças necessárias no regime dos membros das Forças Armadas, cujos proventos de inatividade e pensões representam cerca de 36% dos gastos com inativos e pensionistas do setor público, mas cujas contribuições representam apenas 0,5% do total das contribuições recolhidas para os dois sistemas.

Os dados e análise até aqui apresentados deixam claro duas questões. A primeira refere-se aos primeiros impactos da Emenda 20 e demais medidas implementados no bojo do processo de reformulação da previ-

dência social. A segunda vincula-se à constatação de que, por mais urgente que seja a questão do ajuste fiscal, não há como pensar em repercussões de curto prazo significativas no âmbito do sistema de previdência social, na medida em que lida com fluxos de despesas e receitas entre gerações de cidadãos.

De qualquer forma, considerando as dificuldades envolvidas no processo de aprovação de uma reforma constitucional que repercute na vida da maioria dos cidadãos e, pior, repercute de forma desfavorável, já que se destina, primordialmente, a reduzir direitos e vantagens, em especial de categorias profissionais mais organizadas, conclui-se que o Governo conseguiu avançar bastante.

3.2. *Previdência privada*

Não há dúvida de que o mencionado processo de regulamentação da Emenda 20 assegura animadora perspectiva de expansão da previdência privada no Brasil. Principalmente quando se observa que, mesmo sob o bojo de uma legislação arcaica, inflexível e sem incentivos, os fundos de pensão detêm 14% do PIB brasileiro.

É óbvio que, em países onde a previdência complementar já está desenvolvida e consolidada, a participação do volume de ativos das entidades de previdência complementar no PIB é expressivamente superior. Para se ter uma idéia, os ativos dessas entidades alcançam o valor de 120% do PIB na Holanda, 100% na Suíça, 78% nos Estados Unidos e 40% no Japão.

Entretanto, assumindo a existência de legislação apropriada e ações públicas eficientes, o potencial de crescimento da previdência privada brasileira é grande. Observe-se que existem cerca de 40 milhões de integrantes da força de trabalho que não estão vinculados a nenhum sistema fechado de poupança previdenciária. Além disso, de acordo com dados recentes (PNAD-IBGE), pelo menos 3 milhões de trabalhadores não cobertos estão situados em altas faixas salariais e detêm bom nível de qualifi-

cação profissional. Portanto, constituem participantes potenciais da previdência complementar.

Além disso, a Emenda 20 abriu caminho para que a previdência privada aumente sua participação de acordo com a expansão da renda. Tal tendência existe, pois, ao invés de estabelecer o teto do RGPS em termos de número de salários mínimos, a Emenda fixou um valor nominal, a ser corrigido monetariamente (na época correspondia a 10 salários mínimos). Assim, com o crescimento da renda *per capita*, os rendimentos dos trabalhadores tenderão a ultrapassar, cada vez mais, o limite do Regime Geral, o que resultará em incremento da previdência complementar.

Distinta abordagem a considerar refere-se às externalidades positivas da expansão da previdência privada sobre o sistema financeiro do país. São exemplos o desenvolvimento do mercado de capitais, a modernização dos instrumentos financeiros disponíveis e a maior disponibilidade de recursos para projetos de investimento de médio e longo prazos.

Outro importante ponto relaciona-se ao modelo ideal de sistema previdenciário para o Brasil. No início da década de 90, a questão da reforma da previdência era abordada em termos da opção entre regime público de repartição *versus* regime privado de capitalização e entre regime de benefício definido *versus* de contribuição definida.

Decorridos mais de dez anos, as opções passaram a se dar sob bases mais amplas. Antigas crenças são hoje contestadas, como, por exemplo, a que afirmava que a privatização do regime previdenciário conduz ao aumento da poupança nacional (embora esteja confirmado seu impacto positivo no desenvolvimento do mercado de capitais). Estudos realizados no Chile não conseguem provar tal assertiva, estimando-se, ao contrário, que o resultado líquido da privatização, lá empreendida há mais de 18 anos, tem sido negativo, em vista do elevadíssimo custo fiscal da transição.

Com efeito, o aporte financeiro do Estado, em caso de privatização do sistema previdenciário, é uma carga tripla. Isso porque, em primeiro lugar, cabe ao Governo cobrir o déficit do sistema público. Em segundo, transferir contribuições do regime antigo para o novo (no Chile, isso foi chamado “bônus de reconhecimento”). Por último, arcar com a aposentadoria mínima, que, em geral, é conferida àqueles segurados que não acumularam o suficiente para financiar sua própria conta individual.

No caso brasileiro, estima-se que tal custo representaria 2,5 vezes o PIB, o que, diante da crítica situação fiscal, significa que o Brasil jamais poderia optar por essa alternativa. Na verdade, o País despendeu tempo demais em discussões e análises centradas na alternativa de privatização do sistema, nos moldes do modelo de três pilares do Banco Mundial. Após anos de debates e estudos, pode-se dizer que o caminho escolhido não foi copiar modelos adotados em outros países, mas ajustar os elementos positivos de cada modelo à realidade brasileira.

4. Considerações finais

O presente estudo buscou fornecer uma ampla visão do recente processo de reformulação da previdência social no Brasil, mostrando que já houve significativo avanço.

Certamente a reforma empreendida não foi a ideal. Contudo é importante ter em mente que foi a reforma possível de ser implantada. Mesmo assim, conseguiu-se avançar sobremaneira em termos de garantia de equilíbrio de longo prazo do sistema previdenciário, além de se ter implantado vários ajustamentos paramétricos, que permitirão conter o aumento do déficit no curto prazo.

O problema é que, sendo de curtíssimo prazo a necessidade de ajuste fiscal do Brasil, a redução do déficit previdenciário também configura-se como urgente. Contudo previdência social é, por sua natureza intrínseca, política de longo prazo, visto que afeta diversas gerações. Ademais, os princi-

pais interessados em contar com um sistema equilibrado no longo prazo são os integrantes da geração futura, que não dispõem de representação política. As gerações passada (aposentados e pensionistas) e presente (trabalhadores ativos), por outro lado, são as menos interessadas em mudanças, porque tais ajustamentos representam, em geral, perdas de direitos e privilégios. Como essas últimas gerações gozam de significativa representação política, lutam ferrenhamente contra mudanças que impliquem em perdas no curto e médio prazo. Isso mostra o quão difícil é promover ajustes de curto prazo em qualquer sistema previdenciário.

Há que se considerar, igualmente, que não há como igualar, no curto prazo, direitos e obrigações entre gerações, quando mudanças significativas são implementadas no regime previdenciário. Ou seja, não há como tratar da mesma forma os que ainda vão entrar no mercado de trabalho, os já filiados a algum regime previdenciário e os que se encontram em gozo de benefícios, porque muitas decisões individuais foram tomadas, levando em consideração o arcabouço legal vigente, sendo impossível para muitas pessoas fazerem ajustes inesperados.

Isso não quer dizer, entretanto, que cada um dos grupos envolvidos – ativos, inativos e futuros segurados – não devam arcar com parte do ônus do ajuste. Pelo contrário. É importante que assim seja, para que não se imponha uma sobrecarga insuportável sobre as gerações futuras.

Outra conclusão é que o processo de regulamentação da reforma em curso tem sido bastante satisfatório, em termos de modernização e racionalização do sistema previdenciário brasileiro, explorando satisfatoriamente as possibilidades de racionalização de gastos abertas pelo novo texto constitucional resultante da Emenda 20.

Em termos gerais, pode-se dizer que a reforma da previdência que vem sendo empreendida no Brasil, já tendo estabelecido importantes ajustes paramétricos, caminha na direção de consolidar um eficiente mo-

delo misto de previdência, calcado em dois pilares básicos. O primeiro abrange o RGPS e o regime dos poucos servidores estatutários que perceberem até o teto do RGPS, consolidado sob bases atuariais e equilibradas no longo prazo. O segundo, um amplo, flexível e eficiente sistema privado de previdência complementar.

Observe-se que tal configuração do sistema previdenciário representará, em termos práticos, a consecução do objetivo inicial de unificação entre o RGPS e do regime especial dos servidores públicos e o conseqüente fim das aposentadorias e pensões integrais neste último regime. No caso dos militares, todavia, não houve avanço nesse sentido.

Assim, a tendência é que os próximos passos do processo de reforma concentrem-se na regulamentação da previdência complementar no âmbito do setor público e, posteriormente, na inclusão dos militares na nova sistemática.

Também deverão constituir futuras etapas do processo todas as outras matérias⁵ relevantes que não conseguiram ser adotadas na reformulação implementada, quais sejam:

- (a) contribuições de servidores públicos inativos e pensionistas (Projeto de Lei nº 9, de 1999);
- (b) desvinculação entre os rendimentos dos servidores ativos e inativos;
- (c) igualdade de tratamento entre homens e mulheres, entre trabalhadores urbanos e rurais e entre professores não-universitários e as demais categorias profissionais; e
- (d) alteração das renúncias previdenciárias presentes nos setores com regras especiais.

Notas

¹ Adiante verificar-se-á que legislação ordinária recentemente aprovada parece ter conseguido resolver, em grande parte, esse problema.

² O Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) estima que, tendo em vista o elevado

grau de informalização do mercado de trabalho, cerca de 40,2 milhões de trabalhadores não contribuem para qualquer regime previdenciário. A grande maioria desses indivíduos, quando perder a capacidade laboral, demandará benefícios assistenciais a serem custeados por toda a sociedade.

³ Anteriormente, a Constituição estabelecia que o salário de benefício deveria corresponder à média dos últimos 36 salários de contribuição, corrigidos monetariamente.

⁴ Observe-se que, entre junho de 1997 e maio de 2002, os benefícios com valores acima de um salário mínimo tiveram reajuste de 36,4% , o que significou um ganho real de apenas 1,99% em relação à inflação do período (33,75%).

⁵ Considerando que a instituição da previdência complementar para os servidores públicos e a eventual inclusão dos militares representariam o atendimento de dois dos objetivos iniciais da reforma da previdência social: (a) o fim da aposentadoria e pensão integrais na esfera pública e (b) mudanças na previdência dos militares.

Bibliografia

ALÉM, A.C.D. & GIAMBIAGI, F. *Despesa Previdenciária: Análise de sua Composição, Efeitos da Inflação e Bases para uma Alternativa Intermediária de Reforma*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia da PUC, set/1997. (Texto para Discussão, nº 374).

AMARO, M. N. *O Processo de Reformulação da Previdência Social Brasileira*. Em: *Revista de Informação Legislativa*, nº 148, out/dez-2000. Brasília: Senado Federal, 2000.

FOGUEL, M., RAMOS, L. e CARNEIRO, F. *The impact of minimum wage on the labor market, poverty*

and fiscal budget in Brazil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001 (Texto para discussão, 839)

GIAMBIAGI, F. & ALÉM, A.C. *Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.

MPAS. Anuário Estatístico da Previdência Social 2000, volume 8. Brasília: MPAS, 2001.

MPAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, volume 6, número 10, outubro/2001. Brasília: MPAS, 2001.

MPAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, volume 5, número 12, dezembro/2000. Brasília: MPAS, 2000.

MPAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*, volume 7, número 6, junho/2002. Brasília: MPAS, 2000.

MPAS. *Previdência prevê estabilidade do sistema*. Em: *Informativo da Previdência do Serviço Público*, nº 03, vol.01, abr-mai/2001. Brasília: MPAS, 2001.

MPAS. Informe da Previdência Social, volume 14, números 1 a 7, jan a jul/2002. Brasília: MPAS, 2002.

NAJBERG, S. & IKEDA, M. *Previdência no Brasil: Desafios e Limites*. Em: F. Giabiagi & M.M.Moreira (orgs). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

ORNÉLAS, W. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), 1999.

ORNÉLAS, W. & VIEIRA S. P. *Novo Rumo para a Previdência Brasileira*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), out/1999.

VELLOSO, R. *A Situação das Contas Públicas após o Real*. Em: J.P.R. Velloso (coord.) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. 2v. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

Previdência dos servidores públicos: situação e perspectivas dos regimes próprios de previdência

Luiz Alberto dos Santos

Sumário

1. Regime próprios: características específicas. 2. Reforma e ajustes recentes nos regimes próprios. 3. O “Déficit Previdencial” dos regimes próprios. 4. Propostas em tramitação no Congresso Nacional e cenários para a próxima legislatura. 5. O Projeto de Lei Complementar nº 9. 6. Conclusão.

1. Regimes próprios: características específicas

Os Regimes Próprios de Previdência Social requerem, por sua natureza e situação, uma abordagem específica, no âmbito da Previdência Social.

Em primeiro lugar, trata-se de regimes que, diferentemente do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, não admitem a filiação facultativa, caracterizando-se como regimes fechados e específicos dos servidores públicos civis e militares em cada ente federativo. Não se enquadram, portanto, no objetivo da universalidade da cobertura, que é um dos objetivos básicos da Seguridade Social, conforme definida pelo art. 194 da Constituição Federal.

Em segundo lugar, mesmo quanto a esses entes, dirigem-se exclusivamente aos ocupantes de cargos efetivos, relativamente aos servidores civis, e aos ocupantes de cargos militares. Não admitem, portanto, a filiação de empregados públicos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, nem de ocupantes de cargos comissionados, e tam-

Luiz Alberto dos Santos é Consultor Legislativo do Senado Federal e Mestre em Administração pela UnB.

pouco de ocupantes de cargos ou empregos temporários na Administração Pública.

Historicamente, esses regimes tiveram, também, um desenvolvimento diferenciado do ocorrido no RGPS. Enquanto no RGPS a filiação do trabalhador sempre teve caráter contributivo, no âmbito dos regimes próprios a aposentadoria era considerada como um prêmio deferido ao servidor público depois de cumpridos certos requisitos, especialmente a aquisição da estabilidade após um tempo mínimo de serviço público, e um tempo de serviço total exigível para tornar-se elegível para a aposentadoria, independentemente de recolhimento de contribuição. Desde os anos 1940, mesmo tendo ocorrido mudanças na legislação, apenas os benefícios de pensão foram fundados em contribuições específicas, que, no caso dos servidores federais, eram de cerca de 6% sobre o total dos vencimentos.

Esse fato está relacionado à concepção, historicamente adotada, de que o sistema de previdência desenvolve um importante papel para atrair e reter trabalhadores qualificados no serviço público. Na verdade, isso tem funcionado no Brasil, e é parcialmente verdadeiro, especialmente tendo em vista que, para cargos de maior qualificação profissional, o mercado privado paga salários superiores aos do serviço público, e quando existe uma competição entre ambos os setores para atrair os mais qualificados e diligentes indivíduos no mercado de trabalho¹. No Brasil, desde sua origem, diversas características da relação de trabalho entre os servidores públicos e o Estado têm sido determinadas por esta concepção, como a estabilidade e o sistema de aposentadorias. Durante décadas, essas diferenças têm funcionado como forma de compensação à instabilidade econômica e às perdas do poder aquisitivo dos vencimentos dos servidores. De fato, não é irrelevante a sua importância para a retenção, no longo prazo, de bons servidores públicos – mas também daqueles que não seria tão importante reter.

Não obstante, em um ambiente submetido inteiramente ao império da lei e da Constituição, é praticamente impossível criar diferenciações razoáveis relacionadas ao sistema de aposentadorias. Em vista dessa condição, vinculada ao princípio da isonomia, não apenas o sistema perde a sua condição de “prêmio”, como ocorrem alguns indesejáveis *spill-over effects*, que, notadamente até a Emenda Constitucional nº 20/98, reduzem a legitimidade e razoabilidade dos regimes próprios, especialmente mediante o incentivo às aposentadorias precoces².

Os regimes próprios diferenciam-se do RGPS, ainda, quanto aos benefícios que proporcionam. Diferentemente do Regime Geral, onde o benefício depende da média dos salários de contribuição do segurado, apurados a partir de julho de 1994³, nos regimes próprios eles correspondem à última remuneração total percebida em atividade, observado o teto de remuneração aplicável a cada esfera de governo. Assim, os valores pagos aos inativos do serviço público são, em média, bem mais elevados do que os efetuados no regime geral da previdência. No Poder Executivo da União, segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão⁴, cerca de 59,5% dos aposentados e pensionistas recebem menos de R\$ 1.500, e 80% recebem até R\$ 3.000. As médias de aposentadorias (R\$ 2,1 mil no Executivo, R\$ 6,1 mil no Legislativo e R\$ 6,8 mil no Judiciário) refletem as disparidades salariais entre os Poderes, as estruturas dos respectivos planos de carreira e a heterogeneidade dos quadros de pessoal, que é maior no Poder Executivo, onde é também maior a concentração de remunerações e proventos inferiores a R\$ 1.500.

No entanto, em face das peculiaridades dos Regimes Próprios, essas médias não podem ser comparadas com as do INSS. No serviço público pode-se considerar incluída parte expressiva da elite profissional do país. No INSS, dada a sua cobertura, estão desde os trabalhadores mais qualificados do setor privado, mas que só recebem bene-

fícios até R\$ 1.561,56, e os menos qualificados, até uma enorme quantidade de trabalhadores de baixa remuneração⁵.

Do ponto de vista do custeio, também há diferenças significativas. Enquanto o RGPS, por ser único, é sujeito a alíquotas uniformes, embora progressivas, aplicáveis a todos os seus segurados, nos Regimes Próprios não existe uma regra única. A autonomia dos entes federativos confere a cada um deles a capacidade de fixar as alíquotas de contribuição. No caso do Regime Próprio dos servidores da União, aplicável aos servidores estatutários civis dos três Poderes, a alíquota atual é de 11%, mas incide sobre a totalidade da remuneração, excetuadas apenas parcelas de caráter eventual. Os militares das Forças Armadas contribuem, nos termos da Medida Provisória nº 2.218, de 5 de setembro de 2001, apenas para o custeio da pensão militar, no percentual de 7,5% do total do soldo e adicionais e dos proventos.

No RGPS, no entanto, a alíquota paga pelo segurado empregado incide sobre o salário de contribuição, até o limite máximo que, desde junho de 2002, é de R\$ 1.561,56; o empregador é obrigado a recolher ao INSS, também, 20%, no mínimo, sobre a folha de pagamentos. Os contribuintes individuais contribuem com 20% sobre o salário de contribuição, cabendo à empresa que contrate seus serviços recolher outros 20% sobre o montante pago pelos serviços prestados.

Um segurado empregado do RGPS que receba, portanto, R\$ 8.000 mensais, contribuirá com apenas R\$ 171,77; um servidor público, na mesma situação, recolherá, mensalmente, R\$ 880,00. O benefício do RGPS, evidentemente, é limitado a R\$ 1.561,56, e baseado no salário de contribuição; o do servidor, é limitado pela Constituição (art. 37, XI), e baseado **na remuneração sobre a qual incidiu a contribuição** – embora, em alguns casos, a contribuição incida sobre parcelas que não serão consideradas no cálculo do benefício⁶.

Velloso (1998, pág. 112) ressalta que os regimes próprios de previdência têm seme-

lhanças com o regime de repartição simples do INSS, mas existem diferenças básicas. Uma delas se refere à gestão do próprio sistema, que é feita conjuntamente com a do pessoal ativo, como se não houvesse qualquer diferença entre ativos e inativos. Tal sistemática, continua Velloso (Idem, pág. 113), agravada pela incorporação aos regimes próprios de centenas de milhares de servidores que até então eram vinculados ao RGPS e pela redução da força de trabalho ativa no serviço público nos últimos 15 anos, gerou um descompasso entre a receita das contribuições dos servidores na ativa e os benefícios recebidos pelo pessoal inativo. Nesse sentido, o governo deixa de explicitar qualquer recolhimento de contribuição para aposentados. Paga, simplesmente, o valor corrente das aposentadorias e pensões, incorporando, na sua receita geral, quaisquer contribuições cobradas dos funcionários ativos. Segundo o MPAS, em 2001 a União adicionou, para o custeio dos benefícios, R\$ 7,00 para cada R\$ 1,00 de contribuição dos segurados.

Trata-se de uma distinção significativa, em relação ao RGPS, pois se, em ambos os casos, os “déficits” dos dois regimes são de responsabilidade do Tesouro e devem ser cobertos por dotações consignadas no Orçamento Geral, é inequívoco que, no caso do RGPS, as suas receitas e despesas integram o Orçamento da Seguridade Social, dispondo, em última análise, de fontes específicas, destinadas ao custeio **desse regime**. Já os regimes próprios, por serem administrados de forma fragmentada pelos diversos entes federativos, dependem exclusivamente das receitas arrecadadas por cada ente em decorrência de seu poder de tributar e, em especial, das receitas oriundas das contribuições recolhidas pelo próprio ente e as pagas pelos servidores ativos ou, em alguns casos, aposentados e pensionistas⁷.

É matematicamente impossível que o regime próprio seja custeado **apenas** pelas contribuições dos próprios servidores, em

regime de repartição, uma vez que o contingente de aposentados e pensionistas tende a igualar o de ativos, num horizonte de tempo de 30 a 35 anos, qualquer que seja a composição inicial da força de trabalho, e até mesmo a superá-lo, se não houver a reposição da força de trabalho, situação que vem atingindo a maior parte dos regimes próprios de previdência, em face da retração do emprego público no país verificada nos últimos dez anos, especialmente.

2. Reforma e ajustes recentes nos regimes próprios

As peculiaridades dos Regimes Próprios em relação à sua clientela, benefícios e mecanismos de custeio tiveram repercussões nas mudanças que foram introduzidas na regulamentação desses regimes, especialmente desde 1993, com o propósito, basicamente, de enfrentar os seus desequilíbrios financeiros.

O desequilíbrio nas contas do Regime Próprio da União deve-se, conforme Ornélas (1999, pág. 8), à forma como foi estruturada a seguridade dos servidores públicos na Constituição de 1988. Até 1990, ao lado dos servidores estatutários, que eram minoria, a administração pública federal, estadual e municipal era composta por um grande contingente de servidores cuja relação de trabalho era regida pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Os servidores efetivos, por sua vez, não contribuía para a aposentadoria, mas apenas para a cobertura de pensões mediante alíquota de 6% sobre os vencimentos, destinadas apenas ao custeio de pensões para os dependentes do servidor, como ainda ocorre com os militares das Forças Armadas.

Ornélas (*idem*, pág. 8) constata que, após a promulgação da Constituição de 1988, a maior parte dos celetistas foi convertida em estatutários com a instituição do Regime Jurídico Único, que previa também a possibilidade da existência de regimes próprios de previdência no âmbito da União, dos

Estados, do DF e dos Municípios. Os Estados e grande parte dos Municípios adotaram esta política, assumindo a responsabilidade pelo passivo previdenciário desses servidores que, anteriormente, haviam contribuído para o Regime Geral de Previdência Social e estavam submetidos ao teto de contribuição e de benefícios. A isto se agregou a aparente vantagem de deixar de recolher contribuições para o INSS, bem como encargos sociais como o FGTS, que não é devido aos servidores estatutários.

Esses entes federativos assumiram o ônus de conceder os benefícios – exonerando-se, todavia, de continuar recolhendo contribuições sobre a folha de pagamentos para o INSS em percentual da ordem de 20% – sem que, ao mesmo tempo, tivessem assegurada a compensação financeira devida pelo RGPS em relação ao período em que os seus servidores estiveram vinculados a esse regime⁸.

A falta de um sistema contributivo homogêneo, atuarialmente equilibrado, teve efeitos perversos, acarretando uma crescente oneração dos tesouros dos entes federativos, à medida que aumentavam os gastos com aposentados e pensionistas, dado que inexistiam fontes de custeio ou reservas financeiras acumuladas para fazer frente a tais despesas. O alívio inicial foi corroído pelos encargos com benefícios de funcionários que começavam a constituir o estoque de aposentados e agravado pela inexistência de fundos de reserva nos regimes próprios de previdência.

A Emenda Constitucional 20/98 introduziu importantes mudanças no sistema de aposentadorias aplicável aos servidores públicos, assim como no Regime Geral de Previdência Social.

Embora a CF 88 tenha instituído a vinculação entre o sistema de previdência e a adoção do regime estatutário para os servidores públicos, esse critério não foi observado em todos os casos, havendo, em alguns casos, a figura híbrida do servidor celetista submetido a regime próprio de previdência.

A EC 20/98 afastou essa possibilidade, tornando obrigatória a vinculação entre regime estatutário e regime próprio⁹. Além disso, instituem-se limites de idade para aposentadoria no serviço público, até então inexistentes, e que são exigíveis apenas nos Regimes Próprios. A ausência desses limites é apontada como uma das razões de desequilíbrios no sistema, uma vez que a associação entre a inexistência de limites de idade para a aposentadoria no Brasil e os altos valores de benefícios, vinculados à remuneração do cargo efetivo, permitiam a concessão de aposentadorias sem qualquer lastro contributivo, em alguns casos de valor elevado, tendo como beneficiários servidores com reduzido tempo de serviço e longa expectativa de vida.

Tais situações, injustificáveis aos olhos do cidadão comum, criaram uma imagem de ilegitimidade e privilégio, gerando ainda impactos nas finanças públicas, sem que o Estado brasileiro estivesse preparado para fazer frente a essas despesas.

Assim, os regimes próprios de previdência passaram, a partir do segundo semestre de 1998, a ser objeto de diversas medidas de ajuste, materializadas por alterações constitucionais e legais ou proposições ainda em fase de apreciação, algumas delas de grande impacto. No entanto, as reformas no âmbito dos regimes próprios tiveram início, efetivamente, em 1993, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 3, que, pela primeira vez, introduziu a previsão expressa de que o servidor deveria contribuir para o custeio de sua aposentadoria. Essa previsão, no entanto, atingia somente a União, sem obrigatoria aplicação aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

De caráter mais amplo, a Emenda Constitucional nº 20/98 estabeleceu, de forma definitiva, a natureza contributiva dos regimes próprios, além de novos requisitos de elegibilidade para o gozo dos benefícios. Ainda antes de sua promulgação, no entanto, já se implementavam mudanças na sua organização e regulamentação, em vista dos

questionamentos quanto à sua viabilidade econômica, notadamente em razão dos encargos que geram para os entes federativos.

É o caso da aprovação da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que instituiu normas gerais aplicáveis aos regimes próprios. Embora tenha sido objeto de questionamentos junto ao Poder Judiciário, a Lei introduziu, com base no art. 24, XII da Constituição, normas gerais de validade inequívoca, de caráter racionalizador ou moralizador.

Dentre as regras estabelecidas estão: limites de gasto com aposentadorias e pensões; requisitos de receita mínima diretamente administrada para a manutenção desses regimes pelos entes estatais; número mínimo de participantes; limites de contribuição do ente estatal; separação de contas entre serviços de assistência à saúde e benefícios previdenciários; e obrigatoriedade de contribuição de inativos e pensionistas para o custeio dos benefícios.

Dentre os requisitos para que os entes federativos possam instituir seus regimes próprios, a Lei nº 9.717 estabeleceu a vedação de que concedam benefícios distintos dos previstos para os segurados do RPPS, exceto naquilo que a própria Constituição os diferencie. As contribuições dos entes estatais não poderão ser superiores ao dobro das contribuições dos segurados, e a despesa líquida com benefícios não poderá superar 12% da receita corrente líquida. A lei vedou o uso de contribuições e dos recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, para pagamento de despesas estranhas aos benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais.

Além disso, a Lei estabeleceu o requisito de número mínimo de participantes, fixado por meio da Portaria MPAS 4.992/98 em 1.000 segurados. Esse limite, posteriormen-

te, foi revogado pela Portaria nº 7.796, de 28.08.2000. A Lei vedou, ainda, a manutenção de regimes próprios nos entes da federação que não tivessem receita diretamente arrecadada superior às receitas de transferências. Essa exigência foi posteriormente restrita aos regimes que viessem a ser instituídos após 27 de novembro de 1998 e, finalmente, foi revogada pela Medida Provisória nº 2.187-12, de 27.7.2001. Em ambos os casos prevaleceu o entendimento de que não seria lícita a fixação dessa espécie de restrição à autonomia dos entes federativos em lei ordinária ou por meio de portarias.

Embora tenha sido estabelecida a exigência de contribuição de aposentados e pensionistas, essa exigência esbarrou na decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIN nº 2.010, que considerou inconstitucional a cobrança. Assim, o Poder Executivo acabou por também suspender, por meio da Medida Provisória nº 2.187-12, de 27.7.2001, a exigibilidade dessa contribuição e do cumprimento de limite máximo de despesas com os regimes próprios, de doze por cento da receita corrente líquida, até 31 de dezembro de 2003.

Foi facultada à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a constituição, mediante lei, de fundos integrados de bens, direitos e ativos, com finalidade previdenciária¹⁰, os quais devem ter existência distinta da conta do Tesouro da unidade federativa, contar com aporte de capital inicial em valor a ser definido conforme diretrizes gerais, aplicar os seus recursos conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional, observar a vedação da utilização de recursos do fundo de bens, direitos e ativos para empréstimos de qualquer natureza, inclusive à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a entidades da administração indireta e aos respectivos segurados e de aplicação de recursos em títulos públicos, com exceção de títulos do Governo Federal, promover a avaliação de bens, direitos e ativos de qualquer natureza integrados ao fundo, em conformidade com

a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e observar limites para a taxa de administração, conforme parâmetros gerais.

O descumprimento da Lei 9.717/98 deveria acarretar, aos entes federativos, desde 1º de julho de 1999, a suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União; o impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União; a suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e a suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da compensação financeira regulamentada pela Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. No entanto, os prazos para exigência dessas obrigações foram sendo sucessivamente elasticados: em 27 de agosto de 2002, o Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social editou a Portaria nº 951, prorrogando para 1º de janeiro de 2003 a obrigatoriedade, para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, do cumprimento de alguns dos critérios e exigências fixados pela Lei 9.717/98.

A Lei prevê, ainda, que os entes federativos que vierem a extinguir seus regimes próprios passarão a contribuir para o RGPS, responsabilizando-se, apenas, pelos direitos já adquiridos pelos servidores e pelos benefícios em manutenção. Para viabilizar a transferência de servidores ativos dos Regimes Próprios para o RGPS, foi promovida alteração no Decreto 3.048/99 permitindo que sejam consideradas, para efeito de carência, as contribuições vertidas para os regimes próprios anteriormente ao retorno dos servidores para o RGPS.

É visível o impacto que a Lei 9.717/98 teve sobre os regimes próprios. Embora a Lei tenha sido objeto de questionamentos judiciais, em face da interferência na autonomia dos entes federativos, iniciou-se um processo de reformulação no âmbito dos Regi-

mes Próprios, visando a cumprir o requisito de equilíbrio financeiro e atuarial, promovendo a revisão das alíquotas de contribuição e dos planos de benefícios, e instituindo-se fundos previdenciários destinados a garantir o financiamento, no longo prazo, dos benefícios a serem concedidos.

Segundo dados do MPAS, pelo menos dezessete estados e dezesseis capitais alteraram, desde 1998, a sua legislação, de modo a fixar alíquotas de contribuição para o custeio dos seus regimes próprios em percentuais que vão de 8% a 14% para servidores ativos. Alguns Estados, porém, ainda aplicam alíquotas inferiores, como o Rio Grande do Sul (7,4%) e São Paulo (6%).

Diversos Estados e Municípios instituíram, ainda, Fundos Previdenciários capitalizados com ativos públicos oriundos de bens e direitos do município.

O Estado do Rio de Janeiro optou pela criação de uma autarquia previdenciária (RioPrevidência) e de um Fundo Previdenciário capitalizado com títulos públicos, receitas de privatizações realizadas até 1998 e receitas de *royalties* da exploração de petróleo.

O Paraná, além da transferência da gestão do regime próprio para uma entidade de direito privado (Paranáprevidência), promoveu a criação de fundos: um, financeiro, destinado a honrar os direitos dos servidores antigos e outro, de capitalização, destinado a honrar os servidores recém-ingressados e futuros, com menos de 50 anos (homens) ou 40 anos (mulheres) de idade. Esse segundo fundo seria capitalizado em bases atuariais, e recebeu aportes de recursos provenientes da venda de ativos do Estado, tais como a alienação de direitos ao recebimento de compensações financeiras devidas ao Estado pelo setor elétrico, cujo produto, em títulos federais inalienáveis, reverteu para os fundos previdenciários do Estado. Em abril de 2002, os fundos dispunham de mais de R\$ 2,5 bilhões em caixa, estando previsto o aporte de mais R\$ 3,2 bilhões decorrentes da privatização da Companhia Paranaense de Energia Elétrica - COPEL.

O Estado do Amazonas optou por solução semelhante, embora com corte etário de 53 e 48 anos. O fundo de capitalização recebeu recursos oriundos de certificados da dívida da União, *royalties* da Petrobrás, imóveis estaduais, e 35% do resultado da venda da COSAMA (Companhia de Saneamento do Estado do Maranhão), além do aporte de contribuições do Estado e dos servidores.

O Rio Grande do Sul optou por também instituir fundos separados para os novos e antigos servidores, embora não tenha incluído no aporte inicial recursos de privatizações, estando previsto o aporte de imóveis e contribuições dos participantes e do Estado. A proposta ainda está em estudos pelo Governo estadual.

Em Pernambuco, foram criados dois fundos. O fundo financeiro, destinado a cobrir as aposentadorias dos servidores com mais de 50/45 anos, foi capitalizado com o aporte inicial de R\$ 300 milhões oriundos da privatização da Companhia de Eletricidade de Pernambuco - CELPE. Até abril de 2002, o fundo já dispunha de R\$ 350 milhões em reservas, mantido em conta separada, a ser destinada ao fundo de capitalização.

Na Bahia, foi criado, em 1997, um fundo único, o Fundo de Custeio da Previdência Social dos Servidores da Bahia - Funprev, com o aporte de 30% da venda da Companhia de Eletricidade da Bahia - CELBA, o que representou o ingresso de R\$ 400 milhões. Foi prevista ainda o aporte de R\$ 40 milhões em ações do Estado no capital da Empresa Baiana de Águas e Saneamento - EMBASA. Somadas as contribuições dos servidores e do Estado, o patrimônio do Funprev atingiu, em abril de 2002, R\$ 650 milhões.

No Estado de Sergipe também foi criado um fundo único, contando com o aporte de recursos da participação acionária do Estado na Telergipe - Telecomunicações de Sergipe S.A., e o respectivo produto de dividendos, bonificações e resultados financeiros, bem como o de venda, resgate ou recompra

e a participação de 10% do capital bruto de qualquer privatização efetuada pelo Estado. No entanto, o Governo estuda a separação em dois fundos, como nos demais casos.

Goiás, Tocantins e Mato Grosso também estudam a adoção de fundos semelhantes, baseados na capitalização de ativos.

Além dos ajustes introduzidos pela Lei 9.717/98, a Emenda Constitucional 20/98 instituiu a possibilidade de que os entes federativos possam criar regimes de previdência complementar para os seus servidores ocupantes de cargo efetivo. Esse regime, contudo, depende da regulamentação em lei complementar, e, somente após a edição desse regulamento, os entes federativos poderão instituir tais regimes. Nesse caso, poderão também estabelecer teto de benefícios para os respectivos regimes próprios igual ao fixado para o RGPS, desobrigando-se de conceder benefícios acima desse valor. Caberá, então, aos fundos de pensão a serem instituídos conceder e manter os benefícios complementares, na forma dos respectivos planos de benefícios. Os atuais servidores somente serão sujeitos às novas regras se manifestarem, previa e expressamente, opção nesse sentido. O custeio desses fundos de pensão será rateado entre o participante ou assistido e o respectivo ente estatal na proporção máxima de 1x1, ou seja, a contribuição do patrocinador não poderá exceder a contribuição do participante ou assistido.

Não obstante tais alternativas possam vir a contribuir para o controle e a redução progressiva das despesas com aposentadorias e pensões dos regimes próprios, a dimensão dos compromissos já assumidos pelos entes federativos sujeita os regimes próprios a novas e mais profundas mudanças, que produzam efeitos de curto e médio prazos.

Para os que defendem mudanças radicais e de efeitos imediatos, são insustentáveis a manutenção de garantias tais como a paridade de reajustes entre ativos e inativos e a aposentadoria integral dos atuais servidores. Além disso, são apontadas como necessárias mudanças nos limites de idade –

as idades fixadas pela Emenda Constitucional 20/98, de 53 anos para o homem e 48 anos para a mulher, são tidas como excessivamente baixas, num contexto em que a longevidade da massa de aposentados e pensionistas é provavelmente superior à média da população e à que se verifica no RGPS, refletindo a média de qualificação dos trabalhadores vinculados aos regimes próprios, assim como a sua média de renda e de proventos, que são mais elevadas do que a do RGPS.

Em vista disso, acham-se ainda na ordem do dia mudanças e ajustes na legislação ordinária, e até na Constituição Federal, que permitam enfrentar, no curto e médio prazos, mediante a permissão da contribuição de aposentados e pensionistas, a redução dos benefícios a conceder e de seus valores e períodos de gozo, e cuja discussão e eventual aprovação poderão ser objeto de grandes embates no Congresso Nacional na próxima legislatura.

3. O “déficit previdencial” dos regimes próprios

Além das mudanças já introduzidas com o propósito de afastar algumas irracionalidades decorrentes da forma como os entes estatais estruturaram seus regimes próprios, e das medidas adotadas para homogeneizar os regimes previdenciários, já materializadas tanto na Lei 9.717/98 quanto na EC 20/98, subsistem aspectos da questão que dizem respeito à própria natureza do regime previdenciário do serviço público, que, tanto quanto o RGPS, deve observar “critérios de equilíbrio financeiro e atuarial” para sua sustentação.

Uma destas questões é o estado atual das necessidades de financiamento desses regimes, evidenciada pelo elevado grau de dependência de recursos dos Tesouros dos entes federativos para honrar seus compromissos.

Segundo o MPAS, o proclamado “déficit previdencial” (consideradas despesas totais menos receitas de contribuições dos próprios

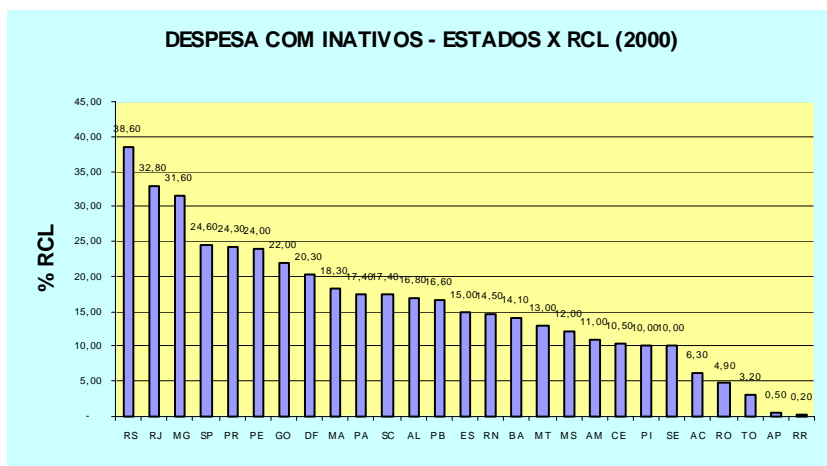
os servidores) dos regimes próprios de previdência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios alcança cerca de 4% do Produto Interno Bruto, o que pressiona fortemente as finanças públicas, em consequência da insuficiência das receitas destinadas a fazer frente às despesas. No ano 2000, deduzidas as contribuições dos servidores e dos entes estatais na proporção autorizada pela Lei 9.717/98, o “déficit previdencial” atingiu, somadas as três esferas de Governo, 2,9% do PIB.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o “déficit previdencial” estimado para o ano 2002 no Regime Próprio da União é de 2,5% do Produto Interno Bruto. Desse total, 1,11% correspondem ao “déficit previdencial” dos servidores civis inativos e pensionistas. Percebe-se, portanto, que o “déficit previdencial” do regime previdenciário dos militares já supera o dos civis¹¹.

Em 2001 o governo central pagou R\$ 28,1 bilhões aos aposentados e pensionistas civis e militares, enquanto recolheu contribuições no montante de R\$ 3,7 bilhões, relativos à Contribuição para a Seguridade Social dos Servidores, descontada dos respectivos vencimentos. Da despesa total com aposentadorias e pensões no ano 2001, R\$ 16,2 bilhões foram destinados aos servidores civis, e R\$ 11,9 bilhões aos militares. Em 2001,

segundo o Ministro da Previdência e Assistência Social, as despesas dos regimes próprios das três esferas somaram R\$ 56,4 bilhões. Além dos gastos da União, os Estados dispenderam R\$ 24,6 bilhões, e os Municípios R\$ 3,7 bilhões – embora, como ressalta o Ministro, os dados municipais sejam precários. Já as receitas foram, respectivamente, de R\$ 3,7 bilhões e R\$ 500 milhões. Nas três esferas, a diferença total foi de R\$ 48,6 bilhões, coberta pelos respectivos tesouros¹².

Mantida a tendência atual, os gastos com inativos tendem a ultrapassar a folha de pagamento de ativos, afetando inclusive a disponibilidade de recursos para as políticas públicas locais, situação que já atinge alguns Estados da Federação. Atualmente, a maior parte dos Estados brasileiros compromete com a despesa de pessoal valor superior a 60% de suas receitas correntes líquidas, definido como limite de gasto nesta rubrica pela Lei Complementar 102/2000. As despesas líquidas com aposentadorias e pensões ultrapassam, em grande parte dos casos, o limite de 12% da Receita Corrente Líquida. Dados apurados pelo MPAS, relativos ao ano 2000, demonstram a situação dos Estados. Segundo esse levantamento, 16 Estados superavam o limite de 12% da RCL e, dos 27 Estados, 20 comprometem mais do que 10% da RCL com aposentadorias e pensões, como demonstra o gráfico a seguir:



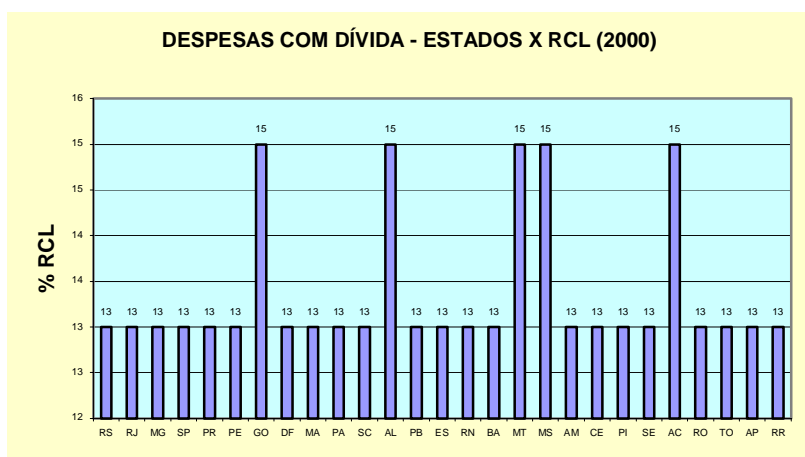
Fonte: MPAS, Informativo da Previdência do Serviço Público nº 4, vol. 1, jul-ago 2001.

Em pelo menos três casos, as despesas com inativos e pensionistas ultrapassavam 30% da RCL: Rio Grande do Sul (38,6%), Rio de Janeiro (32,8%) e Minas Gerais (31,6%).

O cumprimento do limite de 12% da RCL implicaria a existência obrigatória de uma proporção mínima de 2,8 ativos por aposentado, consideradas médias iguais de vencimentos e benefícios, uma contribuição dos servidores ativos de 11% sobre os vencimentos e o limite máximo de 60% de comprometimento da RCL com a folha total de ativos e aposentados e pensionistas. Caso contrário, somente uma elevação de alíquotas de contribuição dos ativos, ou a própria contribui-

ção dos aposentados e pensionistas, seria capaz de manter a proporção “ideal” estabelecida pela Lei. Trata-se, portanto, de um limite que, nas atuais circunstâncias, é inatingível por grande parte dos entes federativos, pelo menos a curto prazo.

Por outro lado, levantamento realizado pela Agência de Administração e Negócios Públicos de Goiás constatou que, em 16 Estados, a parcela da RCL comprometida com inativos e pensionistas é superior ao percentual de comprometimento da RCL com as despesas financeiras (amortização, juros e encargos da dívida pública), como mostra o Gráfico a seguir:



Fonte: Agência de Administração e Negócios Públicos de Goiás. Revista Investidor Institucional nº 114, 30 mar 2002, p. 28.

Essa situação evidencia que muitos entes federativos têm um elevado grau de comprometimento da sua RCL com despesas que não podem adiar nem elidir, o que reduz drasticamente o grau de discricionariedade na execução orçamentária.

Outra questão associada a esse fato é o tamanho do passivo previdenciário dos entes federativos.

Segundo o MPAS¹³, o passivo atual dos regimes próprios da previdência - ou seja, o quanto seria necessário para saldar todos os compromissos previdenciais futuros desses regimes - é de R\$ 592,4 bilhões, ou 54,5% do PIB. Deste total, R\$ 250,1 bilhões caberi-

am aos Estados e R\$ 342,3 bilhões deveriam ser custeados pela União. Trata-se de uma estimativa elaborada a partir dos dados de 14 estados, extrapolada para os demais. O Estado de São Paulo apresenta um déficit atuarial de R\$ 64 bilhões¹⁴, seguido de Minas Gerais, com R\$ 27,9 bilhões e Rio Grande do Sul, com R\$ 21 bilhões.

Na maior parte dos casos, a inexistência de fundos previdenciários ou meios para capitalizar os fundos que possam ser instituídos remete para o futuro a solução do problema, a partir de mudanças nos próprios fundamentos do regime previdenciário dos servidores públicos. Por isso, têm-se

avolumado as pressões no sentido de que o regime estatutário seja reduzido, quanto à sua clientela, de modo a atingir apenas e tão-somente os servidores cujas carreiras exercem as chamadas “atividades exclusivas de Estado”, onde o regime estatutário, em face da garantia da estabilidade contra a perda do cargo, é inafastável em razão do próprio interesse público. Os demais servidores públicos, contratados sob regime de emprego público e, portanto, não ocupantes de cargos efetivos, estariam automaticamente afastados da aplicação do Regime Próprio de Previdência.

Segundo as estimativas atuariais apresentadas pelo Poder Executivo nos Anexos de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2002, essa opção permitiria reduzir, no plano do Poder Executivo Federal, de 500.000 para 81.000 servidores o contingente de servidores submetidos, no longo prazo, ao Regime Próprio dos servidores civis da União. Os demais, pela natureza de sua relação jurídica com o ente estatal, estariam vinculados ao RGPS¹⁵.

Nesse caso, a opção pela implementação dos fundos de pensão torna-se ainda mais importante, para que, no médio prazo, possam ser limitadas as despesas dos regimes próprios em decorrência da adoção do “teto” do RGPS para os benefícios a serem concedidos aos novos servidores ou aos que aderirem a esses fundos de pensão.

Não obstante, em ambos os casos, as possibilidades de aumento do “déficit previdencial” no curto prazo são significativas. No caso da opção pela reintrodução do regime de emprego público, além de continuarem a arcar com as atuais responsabilidades pela manutenção dos benefícios previdenciários, os entes da federação teriam que arcar com encargos sociais que, obrigatoriamente, teriam que passar a recolher ao RGPS, além do recolhimento da contribuição ao FGTS, de 8% sobre a folha de pagamentos, totalizando cerca de 28% de encargos sociais que, atualmente, não são exigíveis. No caso da implementação dos fun-

dos de pensão, as despesas seriam menores, mas, ainda assim, haveria uma oneração adicional – além de arcarem com a atual folha de aposentados e pensionistas, passariam a contribuir, mensalmente, para o custeio do plano de benefícios dos fundos de pensão, na condição de patrocinadores, em igualdade com os segurados participantes desses planos. Quaisquer efeitos positivos na redução da despesa somente seriam percebidos no médio prazo, ou seja, em mais de 10 anos a contar da instituição dessas alternativas.

Segundo BELLUZZO & APPY (2000), além de a mudança do regime próprio para o regime complementar ter um impacto negativo para as contas públicas no curto prazo, somente no longo prazo poderia haver uma redução nas despesas públicas, em vista da redução dos gastos diretos com aposentadorias dos servidores vinculados ao regime complementar. Essa vantagem, porém, dependeria da comparação entre o custo adicional no curto prazo acrescido dos juros sobre este custo e a economia com o pagamento de benefícios no longo prazo. Concluem os Autores que, mantida a atual contribuição de 11% dos servidores para o sistema próprio, para um funcionário entrando no serviço público aos 25 anos e se aposentando aos 60, a mudança de sistema será positiva para as finanças públicas no longo prazo se o custo médio real da dívida pública for inferior a 4,1% a.a. – caso o salário real do funcionário permaneça constante –, ou se for inferior a 6,6% a.a. – caso o salário real do funcionário cresça à taxa de 2% a.a. No entanto, se a alíquota de contribuição dos servidores for elevada para 20%, o novo sistema só será vantajoso no longo prazo para as contas públicas se o custo médio real da dívida pública for inferior a 1,2% a.a. no primeiro caso e 3,7% a.a. no segundo – o que é muito pouco provável. Como as taxas de juros ainda são muito elevadas, as apontadas vantagens pouca capacidade têm, mesmo a longo prazo, de se mostrarem verdadeiras, resultando, mesmo,

numa situação desvantajosa para os cofres públicos.

4. Propostas em tramitação no Congresso Nacional e cenários para a próxima legislatura

A Legislatura que se inicia em fevereiro de 2003 encontrará um cenário bastante instigante e desafiador, no que se refere às políticas dirigidas aos Regimes Próprios de Previdência.

Em primeiro lugar, porque se trata de tema que permeou a agenda política de todos os candidatos à Presidência da República, merecendo um nível de atenção que colocará medidas de ajuste nesse setor dentre as primeiras a serem encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Chefe do Executivo em seu primeiro ano de mandato, à semelhança do que ocorreu em 1995, quando teve início a “Reforma da Previdência” do Governo Fernando Henrique Cardoso.

Além disso, competirá à próxima Legislatura, notadamente no Senado Federal, dar prosseguimento à apreciação das proposições já em tramitação, relativas ao regime próprio de previdência dos servidores públicos, em especial o Projeto de Lei Complementar 9/99 e a Proposta de Emenda à Constituição 136/99.

O PLP 9/99 diz respeito à possibilidade, introduzida pela Emenda Constitucional 20/98, de implantação de regimes de previdência complementar para os servidores públicos, de forma muito mais ampla do que a permitida até então, quando tais regimes poderiam ser aplicados apenas aos empregados das empresas estatais e funcionários regidos pela CLT.

Essa opção está materializada no artigo 202 de Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/98, e afeta o regime de previdência dos servidores públicos de maneira significativa, uma vez que, ao autorizar a fixação de um teto de benefícios para esse regime, quando for assegurada a complementação de aposenta-

dorias e pensões por meio de planos de aposentadoria complementar, os entes federativos passam a exonerar-se de garantir o pagamento de benefícios acima do teto fixado para o RGPS, e que corresponde, atualmente, a cerca de 7,8 salários mínimos (R\$ 1.561,56).

No nível Federal, é possível estimar que a implantação do regime de previdência complementar e do teto de benefícios poderá reduzir, no futuro, em até 42% as despesas diretas com benefícios previdenciários, tendo em vista que é essa a participação na despesa com pessoal do gasto com a remuneração dos atuais servidores ativos cujos benefícios ultrapassam aquele valor. Com a adoção da nova sistemática, e considerando-se a concessão de benefícios previdenciários para um contingente de mesmo número de servidores, seria essa a parcela da despesa com benefícios que deixaria de ser realizada pelo regime próprio, cabendo a sua execução ao fundo de pensão.

Em termos numéricos, estimativas indicam que a clientela potencial dos fundos de pensão, no serviço público em todo o país, que são os servidores posicionados nas faixas de remuneração acima do teto do RGPS e que precisariam aderir a planos de aposentadoria complementar, sob pena de redução em seus benefícios futuros, alcançaria 20% do total de servidores, cujas remunerações são responsáveis por aproximadamente 35 a 45% da despesa total com folha de pagamento, nos vários níveis de governo. Dados apurados pelo MPAS, relativos a dezembro de 2000, apontam que, somando União, Estados e capitais, haveria um universo de cerca de 735 mil servidores estatutários com remuneração acima do teto do RGPS (vide tabela a seguir).

No RGPS, embora planos de previdência complementar não configurem uma inovação, o efeito pode ser ampliado, tendo em vista que o benefício médio será reduzido, no futuro, em função do Fator Previdenciário, levando uma parcela dos trabalhadores que ainda obtêm benefícios até o valor teto a

Servidores estatutários – dezembro de 2000

Item	Estados	União	Total
Total de Servidores Ativos	3.042.584	582.507	3.624.091
Despesas com Ativos (R\$ Bi)	49,60	15,80	65,40
Remuneração Média (R\$)	1.243,00	2.041,00	1.357
Servidores com remuneração maior do que o teto de benefícios do INSS	446.263	289.119	735.382
% em relação ao total	14,7%	49,6%	20,3%
Despesa excedente ao teto (R\$ Bi)	6,3	5,1	11,5

Fonte: MPAS, 2001.

buscar complementação, a fim de reduzir as perdas indiretamente impostas pelo Fator, ou para compensar as perdas decorrentes da elevação do número de salários-de-contribuição considerados na fórmula de benefício. Segundo o MPAS, o número de contribuintes do RGPS com renda acima do teto desse regime, em junho de 2001, atingia 1,8 milhão de indivíduos classificados como empregados e, portanto, capazes de aderir ou participar de fundos de pensão, sendo que parcela expressiva desses trabalhadores já participa de fundos de pensão. Haveria, assim, uma margem de crescimento menor, comparativamente, do que no âmbito do serviço público.

Outro efeito a ser considerado é o papel dos fundos de pensão para aumentar a taxa de poupança e assegurar melhores benefícios aos participantes. Mas há algumas controvérsias, na literatura, a respeito desta capacidade¹⁶.

Os fundos de pensão, embora sejam um instrumento para garantir os direitos dos empregados, são, ao mesmo tempo, altamente atraentes para o setor privado, como uma forma de atrair poupança, tendo em vista uma renda na aposentadoria. Supostamente, tais fundos teriam a capacidade de atrair recursos extraordinariamente volumosos, e a situação presente em vários países da Europa e nos Estados Unidos demonstra o seu potencial. Num caso específico, os EUA, os fundos de pensão de servidores públicos estão entre os maiores patrimônios acumulados do país, e também do mundo, administrando bilhões de dólares e assumindo

papel decisivo como investidores nos mercados nacionais e internacionais.

Existe, em todo o mundo, um forte movimento em torno do crescimento dos fundos de pensão. Segundo a revista *The Economist*, embora as estatísticas sobre o crescimento dos fundos de pensão na Europa sejam insatisfatórias, várias tendências são claras. Inicialmente, uma vez que os poupadores percebem que não podem contar com um sistema de previdência financiado pelo Estado, tendem a aumentar sua poupança dramaticamente. Na Holanda, os fundos de pensão tinham, em 1991, ativos acumulados equivalentes a 73% do PIB; desde então, esse índice aumentou quase 85%, segundo a European Federation for Retirement Provision. Os fundos de pensão também se distanciaram de aplicações como títulos e outros ativos, investindo mais em ações ordinárias, que proporcionam retornos superiores no longo prazo. Segundo Jonathan Hoffman, economista do CS Primer Boston, banco de investimentos americano, os fundos de pensão britânicos investiram mais de 75% de seus ativos em ações desde 1994, contra 63% em 1990 e menos de 50% em 1970. O mesmo movimento pode ser identificado em outras economias européias.

No Brasil, de acordo com a Secretaria de Previdência Complementar do MPAS, havia, em dezembro de 2000, 361 entidades fechadas de previdência privada (EFPP), patrocinadas por 2.213 companhias. Das EFPP em atividade, 87 são patrocinadas por entidades públicas (empresas estatais, essencialmente). Os fundos de pensão, de acor-

do com a Associação Brasileira de Entidades de Previdência Privada - ABRAPP, alcançam um total de 1,73 milhões de participantes ativos, além de aproximadamente 535 mil assistidos e 4,3 milhões de dependentes.

Não importa o quão expressivos esses números possam parecer, eles mostram o ainda incipiente caráter do setor: a população alcançada não chega a 3% da população economicamente ativa no Brasil (ou aproximadamente 6,2% da mão-de-obra no setor formal). Com efeito, os fundos de pensão brasileiros ainda estão muito longe da realidade de países como os Estados Unidos e Reino Unido, onde mais do que metade da força de trabalho participa de fundos de pensão fechados, cujo patrimônio representa em torno de 80% do PIB do país. No Brasil, há um mercado potencial de 48 milhões de trabalhadores que não participam de qualquer plano de pensão privado, mas cuja adesão a esses planos depende, fundamentalmente, da melhoria da distribuição de renda no país.

Mesmo assim, desde 1994 o volume de recursos administrado por fundos de pensão aumentou 136% em termos nominais, alcançando, em maio de 2002, R\$ 172 bilhões, ao redor 14,3% do PIB brasileiro.

As estimativas do setor de seguro privado são de que as reservas acumuladas pela previdência aberta e fechada aumentarão para R\$ 500 bilhões até o ano 2011. Estimativas mais otimistas avaliam que, até 2005, poderá ser elevada a participação do setor de seguro privado para 40% do PIB¹⁷.

Um outro aspecto a ser considerado é o fato de que o setor de previdência privada, apesar do seu crescimento nos últimos 6 anos, ainda sofre de uma grande falta de credibilidade, a partir da experiência brasileira nos anos 70 e de alguns recentes exemplos internacionais de fracasso, como o registrado no Reino Unido a partir de 1986, onde a oferta de planos privados individuais de aposentadoria pelas companhias de seguros com promessas irreais de retorno e

taxas de comissão altas levaram mais de 2 milhões de trabalhadores a migrar da seguridade social pública para a previdência aberta, tendo que suportar grandes prejuízos. Como lembram BELLUZZO & APPY,

“Uma das principais diferenças entre o regime complementar e o regime próprio é que o último está isento de risco, enquanto o primeiro possui um grau de risco não desprezível. Uma queda da rentabilidade do fundo de pensão – em função de redução dos juros ou de má gestão dos recursos – ou uma elevação da expectativa de vida da população exigem ajustes no sistema complementar que passam ou pela redução dos benefícios a conceder ou por um aumento das contribuições¹⁸... No limite, uma gestão financeira desastrosa ou turbulências macroeconômicas muito acentuadas podem levar à perda total ou quase total dos recursos do fundo de pensão (como ocorreu com os montepios, que além de mal geridos não estavam preparados para sobreviver à turbulência do final dos anos 70 e dos anos 80). A legislação atual e as propostas em tramitação no Congresso não prevêm qualquer garantia aos segurados nestas hipóteses – o que talvez faça sentido do ponto de vista econômico, mas certamente não faz do ponto de vista social. O máximo que o PLP n.º 10¹⁰ garante é a possibilidade de intervenção por parte do órgão regulador e fiscalizador em entidades que estejam sendo mal geridas.”

Esse é um aspecto essencial do problema, uma vez que a experiência histórica recente relativa à gestão de fundos de pensão para servidores públicos não é das mais meritórias. A gestão de fundos de pensão até a inclusão dos servidores federais no Regime Jurídico Único, em 1990, deu-se num outro marco jurídico e constitucional, onde não havia limites ao financiamento das entidades fechadas de previdência privada como os ora estabelecidos pela EC 20/98. Assim, durante as décadas de 1970/80, ocorreram algumas situações que são aponta-

das como responsáveis por excessivos ônus para os entes patrocinadores, além da manipulação de seus ativos e investimentos em função de interesses do Governo.

Há, portanto, uma defasagem a ser resolvida no curto prazo, que é desenvolver capacidade de governo e implantar uma regulação efetiva. Com esse objetivo, vem sendo cogitada a instituição de uma agência reguladora, uma vez que as instituições de governo atualmente existentes não têm condições para desenvolver suas tarefas como requer a complexidade do mercado. É importante levar em consideração o alerta da Associação Internacional de Seguridade Social no sentido de que o regime de fundos de pensão privado exige uma regulamentação e supervisão muito elaboradas, para assegurar que os problemas gerados pela dinâmica do setor público não sejam somente substituídos por uma série diferente de problemas originados da dinâmica das operações do setor privado (AISS, 1998).

5. O Projeto de Lei Complementar nº 9

O Projeto de Lei Complementar 9/99 compõe, juntamente com as Leis Complementares 108 e 109/2000, a “trinca” de instrumentos destinados a regulamentar, no que se refere à previdência complementar, a Emenda Constitucional 20/98.

O PLP 09/99, em fase final de tramitação na Câmara dos Deputados, dirige-se, especificamente, a regulamentar os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da CF, com a redação dada pela EC 20/98, assim redigidos:

Art. 40 ...

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituam regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201.

§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

§ 16. Somente mediante sua prévia e expressa opção, o disposto nos §§ 14 e 15 poderá ser aplicado ao servidor que tiver ingressado no serviço público até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar.

Em função do que prevê o § 15 supra, o projeto dispõe sobre as “normas gerais” para a instituição de regime de previdência complementar pela União, pelos Estados, pelo DF e pelos Municípios. Assim, em face do que dispõe o art. 24, XII da CF, não afasta a competência concorrente dos demais entes federativos para legislar sobre previdência social. Esses entes poderão, assim, editar leis para complementar a matéria, para atender a suas peculiaridades (§§ 1º, 2º e 3º do art. 24 da CF).

Trata-se, portanto, de proposição essencial para a implementação do novo modelo de regime de previdência instituído para os servidores públicos pela Emenda Constitucional 20/98, o qual se baseia, fundamentalmente, na idéia de que é preciso reduzir custos mediante a limitação dos benefícios a mecanismos de capitalização, além dos critérios de equilíbrio financeiro e atuarial já estabelecidos pela Emenda Constitucional.

A criação de fundos de pensão para assegurar os benefícios para os servidores materializará, para os futuros servidores que venham a ser admitidos sob regime estatutário, ou para os atuais que optarem pelo novo regime, o fim do direito à aposentadoria integral e da paridade entre ativos e inativos, relativamente à parcela de vencimentos acima daquele limite.

A lei que vier a ser aprovada, no entanto, regerá apenas os servidores da administra-

ção direta, autárquica e fundacional dos três Poderes, não se aplicando aos empregados das empresas estatais ou do setor privado, que seguirão regras gerais fixadas na Lei Complementar 109/2000 e na Lei Complementar 108/2000, que disciplina as relações entre os entes estatais e suas entidades, enquanto patrocinadoras, e os fundos de pensão por eles patrocinados.

Um dos pontos mais importantes da matéria em discussão é a possibilidade de adesão dos atuais servidores ao novo regime. Para os que exercerem essa opção, é assegurada a contagem total do “serviço passado”, que corresponde ao tempo de contribuição acumulado até a data da opção pelo novo regime. Prevaleceu, no texto em apreciação pela Câmara dos Deputados, a regra que permite o cômputo, como serviço passado, a ser satisfeito mediante o pagamento de benefício proporcional diferido pelo próprio Tesouro ou mediante o aporte de recursos ao fundo de pensão proporcional ao tempo de serviço, de todo o tempo de serviço prestado a outros entes governamentais e a empresas privadas, reproduzindo o alcance da prerrogativa de contagem recíproca de tempo de serviço entre os regimes.

Um segundo ponto relevante, ainda em aberto, é a obrigação, contida no texto em fase de apreciação, de que os fundos de pensão ofereçam, apenas, planos de benefício na modalidade contribuição definida. Ou seja: o benefício dependerá diretamente do montante das reservas acumuladas por cada indivíduo, e da remuneração ou rendimento individualizado dessas reservas, durante o período de contribuição, determinada pela rentabilidade de carteira de fundo de investimento especialmente constituído, nos termos de regulamentação estabelecida pela autoridade competente. Essa previsão está contida no art. 4º, inciso I do Substitutivo em fase de votação em Plenário e, combinada com a alteração do art. 7º e do § 1º do art. 8º, inviabiliza que as entidades fechadas de previdência ofereçam planos de

benefício definido e assegurem a complementação de aposentadoria que atenda ao disposto no art. 40 da CF, em seu § 3º, que garante a aposentadoria integral aos servidores públicos ocupantes de cargos efetivos²⁰.

Foi suprimida pelo Plenário da Câmara dos Deputados, mediante a votação de Destaque para Votação em Separado, uma terceira possibilidade, contida no inciso II do art. 4º, segundo a qual as EFPP deveriam obrigatoriamente, ao conceder o benefício ao participante, adquirir um plano de renda mensal vitalícia para a cobertura por morte e invalidez permanente e benefício de aposentadoria, sob a forma de renda mensal vitalícia, diretamente de entidade aberta de previdência complementar ou de sociedade seguradora **com fins lucrativos e de livre escolha dos participantes, mediante portabilidade das respectivas reservas individuais acumuladas**.

Assim, a EFPP estaria impedida de conceder o benefício e ser responsável pelo seu pagamento, e seria forçada ou obrigada a “comprar” no mercado, em entidade de previdência aberta com fins lucrativos ou seguradora privada, um plano de renda mensal vitalícia, que será pago com o montante acumulado pelo participante, materializando a **ampla portabilidade**, que era, desde o início da tramitação dos projetos de regulamentação, a grande intenção do setor segurador privado, de modo que as reservas de cada participante pudessem migrar de uma entidade fechada para uma entidade aberta. A preocupação com essa regra tinha o propósito de flexibilizar de tal modo o regime complementar, que se instauraria uma “competição” entre a previdência aberta e a fechada pelos recursos dos participantes. Nessa competição, a atuação das entidades abertas e seguradoras privadas, que têm finalidades lucrativas, poderia ser favorecida a atração de participantes mediante o oferecimento de “vantagens”, tais como possibilidades de benefícios vinculados a planos baseados em taxas de juros irreais, mas

que poderiam não se realizar no longo prazo, em face do risco que é inerente ao investimento no mercado financeiro. Tal proposta, no entanto, foi rejeitada em votação em separado, sem, no entanto, haver vedação expressa que impeça que, por meio de regulamentação, essa alternativa possa ser oferecida aos participantes.

Os planos de previdência complementar serão facultativos para os futuros servidores, ou seja, somente mediante prévia e expressa opção, o futuro servidor titular de cargo efetivo aderirá ao regime de previdência complementar. No entanto, se não aderir, não fará jus à complementação, mas apenas ao benefício limitado a R\$ 1.561,56. Permite-se, ainda, a contribuição facultativa dos servidores com salário inferior ao limite máximo de benefício do regime básico, a fim de facultar-se a qualquer servidor, independentemente do salário, filiar-se ao fundo de pensão. Mas, ainda assim, no caso dos que recebam menos do que o limite de benefícios (R\$ 1.561,56), a contribuição não teria contrapartida do ente estatal, ou seja, só o servidor contribuiria²¹.

O texto legal em discussão prevê ainda que não haverá penalização aos atuais servidores que não optarem pelo novo sistema. Embora inicialmente tenha sido acatada pelo Executivo, durante as negociações, a proposta de introduzir-se regra no sentido de que dos atuais servidores públicos que não optarem pelo novo sistema **não poderia ser cobrada alíquota de contribuição para o regime do serviço público em percentual superior à maior alíquota de contribuição exigida dos segurados empregados do regime do INSS**, essa regra não foi incorporada pelo Relator no Substitutivo de Plenário. O Plenário, contudo, aprovou emenda com esse propósito, mas sua permanência depende ainda de não ser a mesma objeto de veto presidencial.

Caso essa regra venha a ser mantida, ficaria mantida a alíquota atual, de 11%, no caso dos servidores federais, e os servidores estaduais e municipais teriam esse percen-

tual (que é a maior alíquota também no INSS) como limite para suas contribuições previdenciárias. Apenas se o INSS elevasse suas alíquotas, os servidores também poderiam sofrer aumento, mas sempre por meio de lei federal.

Ao analisarmos as motivações e prováveis decorrências do regime de previdência regulamentado pelo PLP 09/99, surge com evidente relevância a questão do “equilíbrio financeiro e atuarial”, que é ainda mais importante quando se trata de regimes privados de previdência complementar, onde a responsabilidade do patrocinador é limitada ao pagamento de suas contribuições regulares.

Por outro lado, a fixação de um limite máximo para a participação dos patrocinadores na proporção de 1x1, que é inferior à proporção fixada para o custeio do RGPS, reduz a possibilidade de que a soma das contribuições de patrocinador e participante sejam suficientes para assegurar benefícios satisfatórios para os servidores públicos. Através desta limitação, pretende o Governo abrir caminho para uma redução de gastos com o custeio de benefícios previdenciários de servidores públicos, especialmente no longo prazo.

A experiência dos regimes de previdência dos servidores nos EUA é emblemática para esse debate. Os recursos integrantes dos *Old Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds*, fundos compostos pelos recolhimentos das empresas e trabalhadores que contribuem para o custeio do regime básico de previdência, têm apresentado rendimentos da ordem de 7% ao ano, aplicados apenas em títulos do Tesouro americano. No *Federal Employee Retirement System*, as taxas de retorno tem-se situado entre 6 e 7%, nos últimos 5 anos. Já no âmbito do *Thrift Savings Plan*, as taxas de retorno dos recursos investidos, entre 1999 e 2000, foram de 6,01% a 7,36%²². Tais rendimentos têm permitido a esses planos manterem contribuições relativamente baixas: no total, os servidores públicos federais norte-

americanos contribuem para os dois sistemas (regime básico e FERS) com apenas 7% da sua renda, e o governo americano paga mais 7%, enquanto as contribuições para o *Thrift Savings Plan* podem ir de zero a dez por cento, uma vez que a contribuição do servidor não é obrigatória, enquanto a do ente estatal pode chegar a 5%, totalizando um máximo de 15%, somando as duas partes. A soma destas três contribuições tem condições de gerar, ao longo de 35 anos de contribuição e observada a idade mínima de aposentadoria, que é de 55 anos para os servidores públicos, um benefício, composto pelas três partes, que se situa entre 60% até mais de 100% do valor do salário de contribuição.

A mesma situação poderá verificar-se no Brasil, embora, para os fins de obter-se um sistema atuarial e financeiramente viável, não seja indispensável a implantação de regimes de previdência complementar ou a extinção dos regimes próprios, mas, sim, a busca de mecanismos de financiamento que superem os desajustes originados da situação historicamente constituída, uma vez que, com base nas atuais regras de custeio em bases correntes, é possível demonstrar a viabilidade, no longo prazo, dos regimes próprios²³.

6. Conclusão

Os dados e cenários apontados neste estudo demonstram, inequivocamente, a dimensão e gravidade do atual quadro das finanças públicas, decorrente dos compromissos assumidos pelos regimes próprios de previdência, situação que demandará intervenções eficazes, política e tecnicamente, para o seu equacionamento.

No caso dos regimes de previdência dos servidores públicos, a adoção de fundos de pensão não é compulsória - dependerá da avaliação de vantagens e desvantagens que cada entidade federativa fará conforme sua situação específica. Os efeitos só serão visíveis no médio prazo - no curto prazo, pode

até mesmo acontecer um aumento das despesas públicas com os regimes de previdência, especialmente como conseqüência da imposição de regras de custeio emanadas da legislação federal.

Uma solução imediata, que é colocada como válida para o saneamento dos regimes próprios, é a tributação dos servidores *ativos* (uma vez que os regimes próprios concederão aposentadorias *por tempo de contribuição*), mas em bases razoáveis e atuarialmente justificáveis, bem como a adoção de medidas fiscais adicionais que assegurem às entidades federativas meios para honrarem compromissos com os seus servidores, como também com os demais cidadãos, tais como a constituição de fundos de ativos conforme prevê o art. 249 da Constituição, com a transferência de recursos, inclusive patrimônio e participações acionárias estatais, para esses fundos.

Contudo, o caminho está traçado, e certamente haverá, em um período de aproximadamente 10 anos, efeitos importantes, em conseqüência das mudanças ora introduzidas, quando se poderá, então, começar a avaliar de um modo mais efetivo o seu grau de adequação à realidade brasileira.

As perspectivas no médio e longo prazos são de crescimento dos fundos de pensão em regime de capitalização, e de planos de contribuição definida, em detrimento dos atuais planos de benefício definido, à semelhança do que acontece em várias entidades fechadas de previdência privada patrocinadas por empresas estatais e, principalmente, em países que adotam vários sistemas de seguro, como é o caso dos regimes de previdência dos servidores públicos americanos retro descritos.

É importante ressaltar, porém, que a principal razão para a adoção dessa alternativa, no caso dos servidores públicos, é a busca da redução de custos, e não a oferta de benefícios melhores para os aposentados, inclusive, porque planos de contribuição definida e de capitalização individual não têm, necessariamente, capacidade de asse-

gurar melhores benefícios do que os planos de benefícios definidos, nem tampouco condições de introduzir incentivos efetivos para retardar o gozo do benefício quando realizadas as exigências para tanto (ORSZAG & STIGLITZ, 1999).

Ainda que o Estado possa incentivar a criação de fundos de pensão como uma alternativa para o provimento de complementações acima do limite do RGPS, adotando medidas nessa direção sem maiores danos para os objetivos dos regimes de previdência dos servidores públicos de assegurar competitividade, atratividade e retenção de pessoal qualificado, não se pode conceber que a concepção de regime de previdência complementar seja implementada com o simples propósito de privatizar a previdência social, porque, afinal de contas, é ele o responsável pela garantia dos direitos e por suprir as falhas do mercado.

Ademais, não é admissível a possibilidade de, por meio da implementação de um novo regime de previdência ou qualquer outro artifício, ignorarem-se os direitos adquiridos, ou reduzirem-se esses direitos por artifícios que contrariem a noção de Estado democrático de direito, que é um dos princípios fundamentais da Constituição brasileira.

O fato de se estar tratando de uma situação que atinge basicamente os futuros servidores – embora possa também atingir os atuais servidores, em vista da potencial alteração das bases contributivas do regime próprio durante a fase de implementação do novo sistema – acaba por agregar um complicador, que é ter, ao mesmo tempo, a visão de futuro que o tema requer, sem se perder de vista a situação presente e suas múltiplas implicações.

Caberá, sem dúvida, aos Legisladores e administradores públicos a tarefa de equacionar essas duas variáveis, reduzindo o grau de incerteza tanto para a sociedade brasileira quanto para os servidores quanto à viabilidade dos regimes próprios de previdência social.

¹ No caso do Governo Federal, o perfil da força de trabalho indica que 39,3% dos cargos são de nível superior, e que 43,2% dos servidores têm curso superior, e outros 10% são detentores de titulação em nível de mestrado ou doutorado (MPOG/SRH, Boletim Estatístico de Pessoal, nº 75, jul. 2002). Segundo os dados da PNAD/99, do IBGE, somente 27,23% da população economicamente ativa ocupada com mais de 18 anos de idade tem mais de 11 anos de estudo, o que revela a diferença daquele segmento do mercado de trabalho em termos de qualificação.

² Uma das causas, até a vigência da EC nº 20/98, era a possibilidade da contagem de tempo fictício para a aposentadoria, como o tempo de licença-prêmio não gozada, que era computado em dobro, ou a contagem de tempo em outras atividades, tais como tempo de serviço rural, mediante averbação de tempo de serviço. Tais situações, somadas à possibilidade da aposentadoria proporcional, permitiam que indivíduos obtivessem o direito à aposentadoria, em alguns casos excepcionais, com idades inferiores a 40 anos.

³ A partir da vigência da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, os benefícios de aposentadoria voluntária por tempo de contribuição, aposentadoria por idade, aposentadoria especial e aposentadoria por invalidez, do RGPS, passaram a ser calculados com base na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo.

⁴ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal nº 73*, maio de 2002.

⁵ Com efeito, mais de 13 milhões de benefícios do RGPS são de 1 salário mínimo, dos quais mais de 6 milhões são de trabalhadores rurais, o que, de fato, promove um expressivo rebaixamento do valor do benefício médio nesse regime. Segundo o MPAS, no primeiro semestre de 2002 o valor médio dos benefícios pagos pela Previdência atingiu R\$ 324,93; o valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição, no entanto, foi de R\$ 680,40.

⁶ Esse é o caso, atualmente, das parcelas percebidas pelos servidores federais a título de gratificação pelo exercício de cargos em comissão ou funções de confiança, cujos valores integram a base de cálculo das contribuições previstas pela Lei nº 9.783/99, mas que não se incorporam aos proventos desde a vigência da Lei nº 9.624, de abril de 1998. O Tribunal de Contas da União, no entanto, entende indevida a contribuição sobre essas parcelas, à luz da nova redação do “caput” do art. 40 da CF.

⁷ Alguns entes da Federação continuam recolhendo tais contribuições, com base em legislação anterior à Emenda Constitucional nº 20/98, embora em muitos casos pronunciamentos do Poder Ju-

diciário já tenham proibido essa cobrança.

⁸ A compensação financeira entre os regimes previdenciários, prevista no art. 202, § 2º da CF 88, somente foi regulamentada em 5 de maio de 1999, pela Lei nº 9.796, a qual instituiu as regras para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam compensar-se, mutuamente, pelos encargos previdenciários assumidos desde 5 de outubro de 1988, quando computados, para concessão dos benefícios aos seus servidores ou segurados, períodos de contribuição em outros regimes.

⁹ Não obstante, têm havido freqüentes questionamentos contra a aplicação da nova regra aos entes federativos que, até dezembro de 1998, permitiam a filiação de comissionados aos seus regimes próprios, e em alguns casos a Justiça Federal tem deferido liminares favoráveis a Municípios que questionam a obrigatoriedade de filiar esses segurados ao RGPS. No entanto, o STF já emitiu decisão considerando constitucional a exigência contida no § 12 do art. 40 da Constituição Federal.

¹⁰ A Emenda Constitucional nº 20/98 inseriu, no art. 249 da Constituição, previsão semelhante, permitindo aos entes federativos constituírem fundos integrados por recursos provenientes de contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes.

¹¹ Segundo apuração realizada por Gilberto Guerzoni Filho, entre 1995 e 2001 houve um acentuado crescimento das despesas com o pessoal militar inativo e pensionistas na União: enquanto em 1995 a participação dos militares na despesa com aposentadorias, reformas e pensões era de 36%, em 2001 ela atingiu 47%.

¹² PINHEIRO, Paulo. Aposentadorias, déficit que não pára de crescer. *O Estado de São Paulo*, 18 ago 2002.

¹³ MPAS, *Informativo da Previdência do Serviço Público nº 5*, vol. 1, maio 2002.

¹⁴ Esse déficit tende a ser significativamente ampliado, uma vez que o Estado de São Paulo vem sendo obrigado a cumprir decisões judiciais que reconhecem o direito de pensionistas à integralidade das pensões. Esse direito, fixado pela Constituição Federal e Estadual, não tem previsão na legislação ordinária do Estado. Em maio de 2002, o IPESP foi condenado, em ação promovida pelo Ministério Público do Estado, a estender a pensão integral a todos os beneficiários, com efeitos retroativos a outubro de 1988 (cfe. MACEDO, Fausto. SP terá gasto extra de R\$ 1 milhão por dia. *O Estado de São Paulo*, 19 mai 2002).

¹⁵ Tal definição, no entanto, depende de alteração constitucional cuja validade acha-se *sub judice*: a redação dada pela Emenda Constitucional 19/

98 ao *caput* do art. 39 da Constituição, excluindo a obrigatoriedade do regime jurídico estatutário no serviço público civil da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, é objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135-DF, ora em fase de apreciação pelo STF, e que já conta com 3 votos favoráveis à concessão da medida liminar que, se deferida, restabelecerá a redação original da Constituição de 1988, inviabilizando a reintrodução do regime de emprego público, até que nova emenda constitucional seja aprovada regularmente pelo Congresso Nacional.

¹⁶ De acordo com o Banco Mundial, não há nenhuma evidência empírica deste efeito, ou seja, não se pode afirmar com segurança que fundos de pensão aumentem a poupança nacional, mas há uma relação entre despesas da previdência social e a poupança dos fundos de pensão. Segundo a Associação Internacional de Seguridade Social, há testemunho escasso de que o sistema de capitalização aumente as taxas de poupança; também não há indicação de que o regime de capitalização reduza os custos econômicos para enfrentar o envelhecimento da sociedade (IASS, 1998). Como afirmam ORSZAG & STIGLITZ (1999:10), a privatização, entendida como a substituição de um sistema de previdência público por um gerenciado pelo setor privado, e a pré-capitalização ampla (que é a acumulação de ativos contra pagamentos futuros de aposentadorias e pensões) são conceitos distintos, e a privatização não é necessária nem suficiente para a pré-capitalização ampla; por outro lado, a pré-capitalização ampla pode ser cumprida sem a privatização. Embora exista uma volumosa literatura acadêmica demonstrando que a introdução de sistema de previdência em regime de repartição (pay-as-you-go) reduz poupanças nacionais, mudar de um regime de repartição para um regime de contas individuais não implica, necessariamente, um aumento da poupança nacional.

¹⁷ Cfe. VIANA, Francisco. Em busca de um novo modelo. ANAPP, 1999. Esta perspectiva está atraiendo a atenção e interesse das empresas de previdência privada aberta, cuja evolução também foi significativa nos últimos seis anos. Desde 1994, os recursos administrados por entidades abertas de previdência privada, que provêm planos individuais de aposentadoria (semelhante às Individual Retirement Accounts - IRA oferecidas nos EUA através de empresas do setor financeiro privado), aumentaram 773%, e os recursos investidos em Planos Geradores de Benefícios Livres - PGBL alcançaram, em julho de 2002, mais de R\$ 5 bilhões, demonstrando um crescimento de quase 1.000% em relação a 1999. O investimento em planos de previdência privada aberta irá assumir, gradualmente, um papel importante no sentido de atrair poupanças, como acontece em outros países, embora isto

não signifique aumento nas poupanças totais, mas seu redirecionamento.

¹⁸ Nota de Belluzo & Appy: “Também é verdade que uma rentabilidade superior à esperada poderia dar margem a uma redução das contribuições ou um aumento dos benefícios. Segundo o PLP 10, no entanto, o superávit financeiro deve ser alocado primeiramente na formação de reservas e só depois na elevação dos benefícios ou redução das contribuições”.

¹⁹ Convertido na Lei Complementar 109/2000.

²⁰ Essa “exclusividade” retira, das EFPP, a capacidade de ofertarem planos diversos, e de assegurarem benefícios definidos que tenham como base a integralidade da remuneração, por exemplo, ou a diferença entre essa e o benefício a ser pago diretamente pelo ente estatal, que estará limitado ao valor-teto do Regime Geral do INSS. Além disso, remete a regulamentação desses planos a uma legislação posterior, que não terá caráter necessariamente previdenciário, mas securitário ou financeiro, o que poderá agravar o grau de risco que é inerente a aplicações dessa natureza, reduzindo a capacidade potencial do sistema de assegurar complementações satisfatórias para os participantes e assistidos.

²¹ Com a implantação do regime complementar, ter-se-á dois tipos de servidores públicos: os atuais ou os futuros estatutários. Um deles, com garantia de integralidade, até R\$ 1.561,56; o segundo, com garantia de integralidade plena. Poderá haver, ainda, servidores celetistas, sujeitos à aplicação plena de Fator Previdenciário. Nos dois primeiros casos, o servidor estatutário se sujeitaria aos limite de idade mínima para aposentadoria, fixados pela Emenda Constitucional 20/98. No caso dos servidores celetistas, esses requisitos não seriam exigíveis, em vista da inexistência desse requisito no corpo permanente da Constituição (art. 202).

²² Thrift Savings Plan - Current Rates. URL Internet <http://www.tsp.gov/rates/index.html>. Nos anos de 1997e 1998, no entanto, as aplicações em fundos de ações do TSP tiveram rendimento negativo. Embora nos últimos 15 anos, o rendimento médio tenha sido muito elevado, superando 35% de rendimento real, nos últimos 3 anos o desempenho foi bem inferior. Essa é uma evidência dos riscos das aplicações financeiras em regimes de contribuição definida, que somente pode ser evitado mediante a aplicação em opções mais conservadoras.

²³ Ver, nesse sentido, GUERZONI (2001).

American Federation of State, County and Municipal Employees. Defined Benefit versus Defined Contribution Pension Plan. URL Internet <http://www.afscme.org/wrkplace/pensfact.htm>.

Asociacion Internacional de la Seguridad Social. En busca de un nuevo consenso - resumen. AISS, 1998, 52 p.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & APPY, Bernard. Observações sobre os projetos de lei que instituem regime de previdência complementar para os servidores públicos. Parecer elaborado para a Associação dos Magistrados Brasileiros - novembro de 2000. AMB, mimeo, nov. 2000.

California Public Employees Retirement System. Understanding CalPERS. 1997, URL <http://www.calpers.ca.gov/about/pubsdir/membpub/pers-pub-36.pdf>

CAVALCANTI, Francisco de Queiroz Bezerra. *Considerações sobre o novo regime previdenciário dos servidores públicos (pós E.C. no.20/98)*. URL Internet <http://www.teiajuridica.com/mz/servprev.htm>.

GIABIAGI, Fábio, OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto e BELTRÃO, Kaizô Iwakami. Alternativas de Reforma da Previdência Social: Uma Proposta. *Revista do BNDES*, nº 6, dez. 1996.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Análise do Projeto de Lei da Câmara nº 57, de 1999: a contratação de servidores públicos pela CLT. Senado Federal: Consultoria Legislativa, mimeo, jan 2000.

GUERZONI FILHO, Gilberto. Notas sobre a cobrança de contribuição previdenciária no serviço público. *Revista de Informação Legislativa*, ano 38, nº 152, out/dez 2001.

KOCHARD, Lawrence. *The transition from defined benefit to defined contribution pension plans in the public sector*. Kansas Public Policy Institute, jan. 2000.

M.M.Moreira (orgs). *A Economia Brasileira nos Anos 90*. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

MACEDO, Fausto. SP terá gasto extra de R\$ 1 milhão por dia. *O Estado de São Paulo*, 19 mai 2002.

Ministério da Previdência e Assistência Social. *Informativo da Previdência do Serviço Público* nº 4, vol. 1, jul-ago 2001.

Ministério da Previdência e Assistência Social. *Informativo da Previdência do Serviço Público* nº 5, vol. 1, maio 2002.

Ministério da Previdência e Assistência Social. *Informe de Previdência Social*, nº 4, vol. 14, abril 2002.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal* nº 73, maio de 2002.

Bibliografia

A última do Garotinho. *Revista Investidor Institucional*, 14 abr 2002. p. 17.

- Modelo do Paraná em alta. *Revista Investidor Institucional*, 14 abr 2002. p. 20-21.
- O peso dos inativos. *Revista Investidor Institucional*, 30 mar 2002. p. 28-29.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo, BELTRÃO, Kaizô Iwakami e MANIERO, Leandro Vicente Fernandes. Alíquotas Equânimes para um Sistema de Seguridade Social. *Textos para Discussão* nº 524, IPEA, 1998.
- ORNÉLAS, W. & VIEIRA S. P. *Novo Rumo para a Previdência Brasileira*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), out/1999.
- ORNÉLAS, W. *O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição*. Brasília: Ministério da Previdência e Assistência Social (Publicações), 1999.
- ORSZAG, Peter R. & STIGLITZ, Joseph. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*. Documento apresentado na conferência "New Ideas about Old Age Security". World Bank, september 1999.
- PETERSON, Bill. *Defined Benefit vs. Defined Contribution: Which Is Better?* URL Internet <http://www.bcsolutionsmag.com/Archives/March1997/defben.htm>.
- PINHEIRO, Paulo. Aposentadorias, déficit que não pára de crescer. *O Estado de S. Paulo*, 18 ago 2002.
- PINHEIRO, Vinicius Carvalho. 20 anos de reforma da previdência no Chile. *Revista Investidor Institucional*, 13 nov. 2001, p. 46-47.
- Previdência pede por reformas. *Revista Investidor Institucional*, 24 out 2001, p. 19.
- STECLOW, Steve & CALIAN, Sara. Plano de pensão individual: uma solução inglesa que virou bagunça. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 12.8.98.
- THOMPSON, Lawrence. *Mais velha e mais sábia – a economia dos sistemas previdenciários*. Coleção Previdência Social, Série Debates, MPAS, 2000, 160 p.
- USA, General Accounting Office. Federal Retirement - Federal and Private Sector Retirement Program Benefits Vary. Report to Congressional Requesters. GAO, April 1997, 130 p.
- VELLOSO, R. A Situação das Contas Públicas após o Real. Em: J.P.R. Velloso (coord.) *O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século*. 2v. Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.
- VIANA, Francisco. *Em busca de um novo modelo*. ANAPP, 1999.
- When George Soros meets Granny Smith. *The Economist*, 22 apr 95.
- WILLIAMSON, John B. & PAMPEL, Fred. C. ¿ En las naciones en desarrollo tiene sentido la privatización de la seguridad social? *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 51, 4/98, p. 3-36.

Política de salário mínimo: efetividade, condicionantes e alternativas

Fernando Boarato Meneguim e Meiriane Nunes Amaro

Sumário

1. Introdução. 2. Política de salário mínimo. 2.1. Evolução da política de salário mínimo. 2.2. Objetivos da política de salário mínimo. 3. Impactos do aumento do salário mínimo. 3.1. Mercado de trabalho. 3.2. Pobreza e distribuição de renda. 3.3. Equilíbrio fiscal e taxa de inflação. 4. Regionalização do salário mínimo. 5. Considerações finais.

1. Introdução

A fixação pelo governo do valor do salário mínimo é objeto de intenso debate em diversos países. É entendimento popular que quanto maior o mínimo, maior o bem-estar da sociedade. No entanto, estudos mostram resultados ambíguos a esse respeito. Este texto tem por objetivo subsidiar discussões acerca do salário mínimo, esclarecendo as polêmicas sobre o tema.

Primeiramente, apresentamos um breve histórico do assunto e abordamos a questão no âmbito da Constituição da República, trazendo os dispositivos da Carta Magna que regulam a matéria. Além disso, será discutida a evolução do valor real do mínimo.

Em seqüência, são apresentadas pesquisas que ilustram o impacto do aumento do salário mínimo sobre mercado de trabalho, distribuição de renda, pobreza, taxa de inflação e equilíbrio fiscal do governo em suas três esferas: federal, estadual e municipal. A seguir, temos um tópico que aborda o problema da regionalização do piso nacional.

Fernando Boarato Meneguim é Mestre em Economia do Setor Público e Doutorando em Economia pela Universidade de Brasília. Consultor Legislativo do Senado Federal.

Meiriane Nunes Amaro é Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e Consultora Legislativa do Senado Federal.

Por fim, apresentamos uma síntese do discutido e as últimas considerações deste trabalho, trazendo as perspectivas da política de salário mínimo.

2. Política de salário mínimo

2.1. Evolução da política de salário mínimo

O salário mínimo completou 62 anos de existência em julho de 2002. Sua trajetória, ao longo desse período, foi bastante conturbada, repleta de altos e baixos, em especial nos últimos 20 anos. Ademais, passou a representar variável crucial na condução da política econômica do Governo. Mas algo não mudou durante todos esses anos: seu forte apelo popular.

Inicialmente instituído para garantir ao indivíduo a satisfação de suas necessidades básicas, de acordo com a região geográfica em que residia, teve sua concepção alterada em direção à garantia do sustento da família a partir da Constituição de 1946.

Em 1940, quando os primeiros salários foram estabelecidos, a relação entre o maior e o menor valor regional era bastante significativa: 2,67. Em 1984, entretanto, o mínimo foi unificado em todo o país. Até então, o número de salários mínimos regionais variou bastante ao longo do tempo: eram 14 quando foi iniciada a política de salário mínimo, atingiu 39 em 1963 e caiu para 2 antes da unificação.

A Constituição de 1988 consolidou o conceito familiar e a unificação nacional do salário mínimo. Adicionalmente, vedou sua utilização como referência para determinação de outros valores, estipulou a atualização monetária periódica, além de ter incluído novos itens no escopo das necessidades básicas a serem custeadas pelo salário em questão. Com efeito, dispõe o inciso IV do art. 7º da Constituição Federal que o trabalhador tem direito a “salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades básicas e às de sua família com moradia, alimenta-

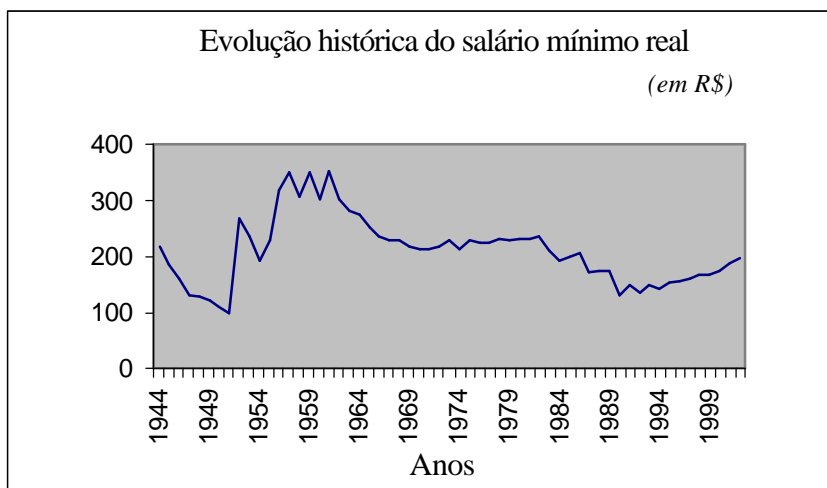
ção, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”.

Ao vedar a utilização do salário mínimo para determinação de qualquer rendimento, pensou-se em evitar que sua elevação fosse automaticamente repassada para as demais remunerações. Com isso, facilitou-se o processo de redistribuição de salários no âmbito do mercado de trabalho e reduziu-se o correspondente impacto inflacionário. Todavia, tal flexibilização da política de salário mínimo encontrou relevante óbice: a exceção estabelecida para os benefícios previdenciários, cujo piso passou a corresponder ao valor do salário mínimo (§ 2º do art. 201).

Em uma perspectiva temporal, após ser reajustado em 1943, o salário mínimo não foi corrigido por oito anos, o que resultou na deterioração expressiva de seu valor real. Após esse período, iniciou-se uma prática de concessão de reajustes mais frequentes, que garantiram a manutenção, e até elevação, do seu poder de compra, que atingiu seus maiores valores na segunda metade dos anos 50: em torno de R\$ 350,00 (em preços de agosto de 2002). Depois, nunca mais se aproximou de tal pico (Gráfico 1).

Após o golpe militar, em 1964, a política de reajustes do salário mínimo foi modificada. Como consequência, voltou-se a verificar sensível corrosão do seu valor real. Com o tempo, a adoção de distintas estratégias de correção fez com que o poder de compra do salário mínimo oscilasse bastante, especialmente em vista das elevadas taxas de inflação. Por fim, com a estabilização monetária ocorrida após o Plano Real, o salário mínimo teve maiores ganhos reais, totalizando cerca de 38% entre 1994 e 2002 (Tabela 1). Não obstante, tal salário acabou perdendo muito de sua importância para determinação das remunerações mínimas em setores e regiões mais desenvolvidos do país.

Gráfico 1



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA.

Nota: Série de valores médios anuais em reais constantes de agosto de 2002 (em 2002, a média foi de janeiro a agosto), deflacionando-se o salário mínimo nominal pelo INPC-IBGE, a partir de mar/1979. Para períodos anteriores, o deflator utilizado foi o ICV-RJ da FGV.

Tabela 1

Salário mínimo real
(média anual em reais de agosto/2002)

1991	149
1992	135
1993	149
1994	143
1995	153
1996	157
1997	161
1998	167
1999	169
2000	175
2001	191
Jan-ago/2001	189
Jan-ago/2002	197

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEA, deflacionados pelo INPC-IBGE.

Nos anos recentes, a política de salário mínimo tem-se limitado à concessão anual (atualmente em abril) de reajustes ligeiramente acima da inflação do período. Atualizações monetárias mais significativas têm sido impedidas pela séria restrição fiscal decorrente da vinculação dos benefícios previdenciários ao aumento real do piso nacional da economia.

2.2. *Objetivos da política de salário mínimo*

Em abril de 2002, o salário mínimo aumentou de R\$ 180 para R\$ 200, o que representou acréscimo nominal de 11,11%, sendo 1,50% a título de ganho real no poder de compra dos trabalhadores e dos aposentados e pensionistas da previdência social que têm seus benefícios a ele vinculados. Tal valor é inquestionavelmente pequeno para suprir os gastos essenciais de um trabalhador e sua família, tal qual estipulado na Constituição.

Com efeito, baseado no maior valor da cesta básica de alimentos e considerando o preceito estabelecido no inciso IV do art. 7º da Constituição Federal, o DIEESE estima que o valor do salário mínimo necessário para cumprir seu objetivo constitucional seria R\$ 1.168,92 (considerando as necessidades de uma família composta por dois adultos e duas crianças), o que representa 5,8 vezes o mínimo vigente em agosto de 2002 ¹.

Não obstante seja inegável o baixo valor do salário mínimo, cabe reconhecer que sua definição constitucional, ao supor que cabe apenas ao chefe da família o sustento de todos os membros da unidade familiar, está defasado da realidade atual do mercado de trabalho brasileiro. Conforme será mostrado adiante, os cônjuges e outros membros da família são essenciais na formação da renda familiar. Assim, talvez coubesse modificar o conceito constitucional do mínimo, de forma a introduzir a noção de salário mínimo como aquele necessário à satisfação das necessidades individuais.

De qualquer forma, toda discussão acerca do valor do mínimo torna-se estéril, se não considerada em face dos objetivos pri-

mordiais da política de salário mínimo no Brasil. Tais objetivos, ao que parece, são redistribuição de renda e redução da pobreza. Ou seja, assume-se que a elevação do salário mínimo conduz ao atendimento desses objetivos. Entretanto, a relação causa-efeito não é tão simples e direta quanto pode parecer a princípio.

Em primeiro lugar, cabe considerar as relevantes diferenças regionais existentes no Brasil. Diferenças que vão desde o custo de vida até a estrutura e comportamento do mercado de trabalho. Nesse contexto, a realidade é que determinado valor do salário mínimo pode ser suficiente para colocar uma família acima da linha de pobreza em alguma região, o mesmo não ocorrendo em outras. Ou que um valor específico gere desemprego e aumento da informalidade em algumas regiões e sequer atinja o cerne do mercado de trabalho em outras.

Em segundo lugar, é fundamental estar ciente dos efeitos concretos do aumento do salário mínimo no mercado de trabalho, na pobreza e na distribuição de renda. Ademais, saber a partir de que valor o salário mínimo pode passar a gerar efeitos contrários aos desejados, na forma de maior desemprego, maior informalidade, menor crescimento econômico, elevação da inflação, etc. Ou seja, é importante ter em mente que uma má escolha do valor do salário mínimo pode acarretar maior desigualdade e pobreza do que no caso limite de não-existência desse salário.

Por fim, é essencial considerar que a redução da pobreza decorrente da política de salário mínimo hoje implementada no país não tem tido seu principal foco propulsor na redistribuição de renda no âmbito do setor privado, como deveria ocorrer. Ao invés disso, o processo redistributivo tem sido fortemente financiado pelo setor público, por intermédio do pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios sociais e trabalhistas.

De fato, apenas no âmbito da previdência e assistência social, o aumento do salá-

rio mínimo beneficia diretamente 13,6 milhões de pessoas: 11,5 milhões de beneficiários da previdência social e 2,1 milhões da assistência social. Considerando a estimativa do Governo de que para cada beneficiário direto haja 2,5 indiretos, tal elevação beneficia 47,6 milhões de pessoas. No escopo dos programas de proteção e assistência ao trabalhador, a elevação do mínimo tende a favorecer diretamente 11 milhões de trabalhadores: 5 milhões via seguro-desemprego, 6 milhões via abono salarial. Somando as duas parcelas, tem-se o contingente de 24,6 milhões de cidadãos diretamente beneficiados com o aumento do salário mínimo.

Estudo elaborado por Barros, Corseuil e Cury (2000) indica que, entre 1993 e 1999, o nível de pobreza da população caiu de 41,7% para 34%. Entretanto, caso excluídas as transferências de recursos feitas por intermédio do sistema previdenciário e assistencial, tal nível, em vez de reduzir, teria aumentado para 45,3% em 1999. Ou seja, segundo os autores, 18 milhões de pessoas vivem atualmente acima da linha de pobreza graças às políticas públicas de previdência e assistência social.

Assim, conforme os pesquisadores, aumentos do salário mínimo não reduzem a pobreza, quando não considerados os resultados sobre a previdência social. Ou seja, os efeitos positivos advindos do aumento de renda dos beneficiários da previdência são fundamentos para diminuição da pobreza no Brasil.

Isso não significa, entretanto, desprezar os efeitos de elevações do mínimo na renda dos trabalhadores ativos. Análise empreendida por Neri (1999) demonstra que mais de 40% da queda da pobreza observada no período Pós-Real foi contemporânea ao expressivo aumento concedido ao mínimo em maio de 1995. Isso sem incorporar os efeitos sobre os rendimentos dos beneficiários do INSS. Ou seja, parece que o aumento do salário mínimo pode, sim, ser relevante para a redução da pobreza, apenas considerando seus efeitos na renda do trabalho.

De qualquer forma, embora se observe, na literatura sobre o assunto, ausência de consenso com relação à influência da política de salário mínimo na expansão da renda no mercado de trabalho, em vista dos efeitos negativos sobre emprego, não há dúvida com respeito a sua importância no aumento da renda dos aposentados, pensionistas e demais beneficiários da previdência social e de outros programas sociais de cunho trabalhista com benefícios vinculados ao mínimo. Ademais, outro consenso existe: o alto custo da elevação do salário mínimo para o Estado, refletido em crescentes déficits públicos, em especial no escopo do sistema previdenciário, e prejuízo na obtenção do imprescindível equilíbrio das contas públicas do país. Como conseqüência, a restrição fiscal passou a ser o principal elemento inibidor da consecução de uma política mais efetiva de concessão de aumentos reais para o mínimo.

Todos esses aspectos são a seguir examinados, procurando-se, ao final, sugerir estratégias alternativas de condução da política de salário mínimo no Brasil.

3. Impactos do aumento do salário mínimo

Os efeitos de políticas de salário mínimo nos grandes agregados do mercado de trabalho, na incidência de pobreza e no equilíbrio fiscal são extremamente discutidos. Isso acontece devido à natureza conflituosa dos propósitos do salário mínimo, bem como aos efeitos colaterais gerados por essa política. Para exemplificar, de forma bem simples, apresentamos duas análises divergentes. Suponha que um incremento no mínimo seja implementado com o objetivo de redistribuir renda. Assim, promoverá a redução da pobreza e, em conseqüência, aquecerá a demanda agregada, que acelerará o crescimento econômico. Em contrapartida, pode-se pensar que o aumento do mínimo irá alterar a alocação eficiente de trabalho, pois força os salários para um valor diferente do que

seria o equilíbrio de mercado. Isso pode gerar desperdício de recursos e desemprego, que prejudicará a capacidade de ajuste da economia, o que arrefecerá o investimento e provocará queda na taxa de crescimento econômico. Dessa maneira, vemos claramente a dicotomia que envolve o tema.

Neste tópico, apresentaremos as conclusões de vários estudos sobre os diversos impactos de uma política de salário mínimo. A fim de facilitar a exposição do tema, a análise dos efeitos do aumento do mínimo está dividida em: mercado de trabalho, distribuição de renda e pobreza, taxa de inflação e equilíbrio fiscal.

3.1. Mercado de trabalho

No caso dos países em desenvolvimento, os resultados com relação ao impacto do salário mínimo no mercado de trabalho são conflitantes. Pesquisas mostram que o salário mínimo afeta positivamente os outros salários, mas gera efeitos ambíguos sobre o emprego e pobreza. Isso significa que, enquanto aumentos no piso nacional tendem a contribuir para uma redução de pobreza, efeitos negativos sobre o nível de emprego também são observados.

A descrição clássica da literatura sobre os efeitos da política de salário mínimo sobre o emprego segue, em linhas gerais, a previsão do modelo teórico de mercado de trabalho competitivo. Ou seja, o aumento do mínimo faz com que a oferta de mão-de-obra seja maior que a demanda por mão-de-obra. Tal descompasso gera desocupação.

Há outras teorias, como a do empregador monopsonista, que fixa o nível salarial abaixo do produto marginal do trabalho. Desse modo, quando é imposto um salário mínimo acima do determinado pelo empregador, eleva-se o nível de emprego.

Existe ainda a teoria dos salários de eficiência, em que os empregadores definirão os salários dos seus empregados acima do nível de equilíbrio do mercado com o intuito de incrementar a produtividade e minimizar os custos da rotatividade de mão-de-

obra. Nesse contexto, o salário mínimo pode resultar num aumento de emprego.

No caso do Brasil, artigos escritos por Foguel, Ramos e Carneiro (2001) e Corseuil e Carneiro (2001) mostram um impacto negativo do salário mínimo sobre o emprego no setor formal da economia, ocorrendo o contrário para os empregados do setor informal.

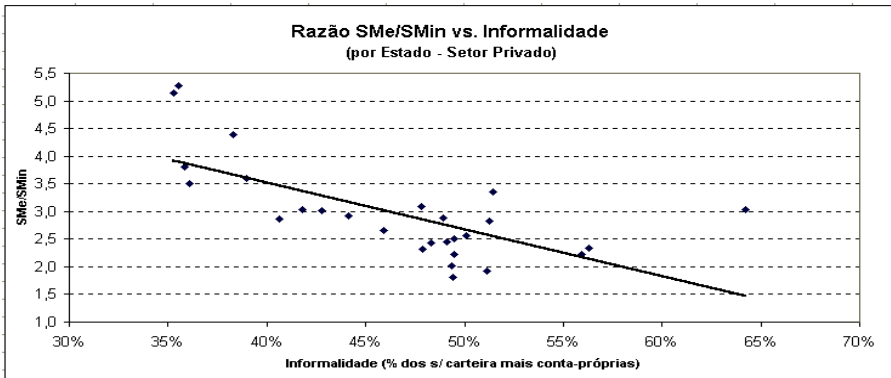
Assim, os perdedores de uma política de salário mínimo são, basicamente, os que sofrem o efeito do desemprego, incluindo aí principalmente os trabalhadores jovens que ficam sem oportunidade de conseguir qualificação.

O efeito negativo do salário mínimo sobre o emprego formal e o impacto positivo sobre o emprego informal permitem inferir um aumento de empregos sem carteira assinada. Esse fato caracteriza o outro grupo que perde com uma política de salário mínimo: os trabalhadores do setor não-protetido, que tendem a ter seus ganhos reduzidos em função do afluxo de indivíduos que perderam seus empregos no setor protegido.

O gráfico 2 ilustra bem essas inferências, pois, onde a relação entre o salário médio (SMe) e o salário mínimo (SMin) é menor, a informalidade é maior. Ou seja, quanto maior a importância relativa do salário mínimo no mercado de trabalho, mais intenso é o movimento de informalização. No caso da Tabela 2, pode-se constatar que, enquanto nos cinco estados com maior razão SMe/SMin a informalidade atinge, em média, 37% dos trabalhadores, entre os cinco estados com menor razão SMe/SMin este número passa para 51%.

Essas diferenças entre os estados indicam a necessidade de se discutir a regionalização do salário mínimo, pois, dependendo do estado da federação, um aumento do salário mínimo pode acarretar ganhos para os trabalhadores que passam a perceber o novo valor, mas pode também trazer redução de bem-estar para um grupo de trabalhadores devido à diminuição dos empregos com remuneração igual ou superior ao mínimo ou ao aumento da informalidade.

Gráfico 2



Fonte: Ministério da Fazenda (2000), com base nos dados da PNAD-1998.

Tabela 2
Razão entre o Salário Médio e o Salário Mínimo e Informalidade
(Setor Privado por Estados)

	Sme/Smin	Informalidade
São Paulo	5,3	35,5%
Distrito Federal	5,1	35,3%
Rio de Janeiro	4,4	38,3%
Santa Catarina	3,8	35,8%
Paraná	3,6	39,0%
Rio Grande do Sul	3,5	36,1%
Amazonas	3,4	51,4%
Acre	3,1	47,8%
Espírito Santo	3,0	41,8%
Roraima	3,0	64,2%
Minas Gerais	3,0	42,8%
Rondônia	2,9	44,1%
Mato Grosso	2,9	48,9%
Mato Grosso do Sul	2,9	40,6%
Goiás	2,8	51,3%
Amapá	2,7	45,9%
Paraíba	2,6	50,1%
Alagoas	2,5	49,5%
Sergipe	2,5	49,1%
Bahia	2,4	48,3%
Pará	2,3	56,3%
Pernambuco	2,3	47,9%
Ceará	2,2	49,5%
Maranhão	2,2	55,9%
Tocantins	2,0	49,4%
Rio Grande do Norte	1,9	51,1%
Piauí	1,8	49,4%

Fonte: Ministério da Fazenda (2000), com base nos dados da PNAD-1998.

Ainda sobre os setores formal e informal, cabe ressaltar que há evidências (Corseuil e Carneiro – 2001) do comportamento cíclico do emprego associado ao crescimento econômico, ou seja, em períodos de expansão da atividade econômica, cresce o emprego formal e reduz-se o emprego informal, com o oposto acontecendo em períodos de recessão. Assim, os efeitos negativos do aumento do mínimo no mercado de trabalho podem ser reduzidos caso estejamos num período de crescimento econômico.

Claro que existem também os beneficiários de uma política de salário mínimo: aqueles cujo salário estava entre o valor antigo e o novo valor do mínimo, desde que tenham mantido seus empregos. Os grupos mais fortemente afetados por esse acréscimo de renda são os beneficiários da previdência social, os assalariados pouco qualificados do setor formal, os funcionários públicos municipais e os assalariados do setor informal, que seguem, em grande parte, o valor fixado pelo governo. A tabela a seguir mostra a importância do SM por tipo de ocupação.

Tabela 3

Posição na Ocupação	Rendimento até 1 SM	Rendimento maior que 1 SM	Total
Empregados com carteira	9,15%	90,85%	100,00%
Funcionário Público (Estatutário e Militar)	8,15%	91,85%	100,00%
Empregados sem carteira	47,47%	52,53%	100,00%
Conta própria	30,51%	69,49%	100,00%
Empregador	3,46%	96,54%	100,00%
Outros	0,06%	99,94%	100,00%
Total	21,35%	78,65%	100,00%

Fonte: Ministério da Fazenda (2000), com base nos dados da PNAD-1998.

Outra consequência da elevação do salário mínimo acontece sobre a distribuição de salários na sociedade. A elevação de renda não ocorre somente para as pessoas que atingiram o novo mínimo, mas atinge também faixas salariais superiores, principalmente nas regiões metropolitanas. Explica-se esse fenômeno pelo efeito numerário, ou seja, apesar de ser proibido legalmente indexar remunerações pelo salário mínimo, na prática, há uma vinculação com o piso nacional. Quando este é aumentado, parte da distribuição de salários também é majorada. Pesquisa de Corseuil e Carneiro (2001) demonstra que esse efeito acontece principalmente nas remunerações de valor até dois salários mínimos, sendo limitado o impacto para salários além desse montante.

3.2. Pobreza e distribuição de renda

Os efeitos do salário mínimo sobre a economia em geral e sobre o mercado de trabalho em particular são diversos, podendo causar aumentos ou reduções na pobreza conforme seus impactos sobre os rendimentos dos trabalhadores sejam superiores ou não a seus impactos sobre o nível de emprego.

A questão central, então, será aferir o quanto uma política de salário mínimo é bem sucedida em reduzir a incidência da pobreza e em alterar a distribuição de renda em favor dos mais pobres. No caso da renda, a medida mais adequada não é o salário nem, em particular, o salário-mínimo, mas sim a renda familiar *per capita*, isto é, a renda da família dividida pelo número de familiares.

Os impactos distributivos e de redução de pobreza em consequência de um aumento do mínimo estão muito relacionados com a formação da unidade familiar. Se for elevado o número de trabalhadores que recebem o mínimo e, ao mesmo tempo, são membros de famílias em que existem outras pessoas com salários maiores, a eficácia distributiva do aumento será reduzida. Os dados brasileiros mostram que grande parte da parcela inferior da distribuição de salários é formada por pessoas mais jovens, ou seja, não são chefes de família. Essas evidências constituem uma limitação ao papel redistributivo do SM. As tabelas abaixo demonstram essa situação.

Tabela 4
Proporção de ocupados que recebem até um salário mínimo por posição no domicílio

Chefes de família	11,7%
Cônjuges	14,5%
Filhos	16,2%

Fonte: Ministério da Fazenda (2000), com base em dados da PNAD-1998.

Tabela 5
Percentual dos trabalhadores que recebem salário mínimo por faixa etária

Idade	%
10-19	18,1
20-29	34,9
30-39	21,4
40-49	15,1
50-64	9,5
+65	1,0

Fonte: Foguel, M.N.; Ramos L.; Carneiro, F. (2001), com base em dados da PNAD-1998.

Outro fator a ser considerado é o número de trabalhadores que tem por remuneração o valor do salário mínimo. O efeito distributivo e de redução de pobreza pela elevação do SM será maior à medida que mais

pessoas sejam beneficiadas, ou seja, à medida que for maior o grau de cobertura do SM. No entanto, as estatísticas demonstram que o salário mínimo não é universal, ou seja, ainda existe um contingente razoável de trabalhadores não protegidos pela legislação e que não percebem o salário mínimo. A baixa cobertura, conforme a Tabela 6, é mais problemática nas regiões Nordeste e Norte. Isso certamente também limita o papel redistributivo de uma política de elevação de salário mínimo.

Tabela 6
Trabalhadores assalariados que ganham até um salário mínimo

Região	Milhares de pessoas	%
Centro-Oeste	131	5,4%
Nordeste	1.361	20,1%
Norte	150	9,9%
Sudeste	775	4,7%
Sul	242	4,5%

Fonte: Ministério da Fazenda (2000), com base em dados da PNAD-1998.

Essas considerações não significam dizer que aumentos do mínimo não tendam a reduzir a desigualdade e a pobreza. Apenas que seu efeito é abrandado, particularmente quando se leva em conta também seu impacto sobre o emprego.

Dessa forma, outras políticas redistributivas devem, necessariamente, ser contempladas. Por exemplo, cabe destacar que investimentos em educação e saúde, bem como em infra-estrutura básica, melhoram o bem-estar da população sem que se manifestem no poder de compra dos salários.

3.3. Equilíbrio fiscal e taxa de inflação

Podemos citar efeitos diretos e indiretos na inflação em decorrência de um aumento do salário mínimo. Os efeitos indiretos ocorrem devido a uma demanda mais aquecida pelo consumo das classes de renda mais

baixa e pelo aumento de custos, em particular das pequenas empresas.

Já o efeito direto é visto no incremento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – (IPCA), devido ao item empregado doméstico que compõe o índice. Um aumento do salário mínimo reflete-se diretamente na remuneração desses profissionais e essa variação é automaticamente repassada para o IPCA. Lembre-se que esse índice é aferido mensalmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – (IBGE) e é utilizado pelo Banco Central para o acompanhamento dos objetivos estabelecidos no sistema de metas de inflação, adotado a partir de julho de 1999, para o balizamento da política monetária.

Tema de suma importância nesse contexto, tendo reflexo também na inflação é o

equilíbrio fiscal. Como se sabe, o ajuste das contas públicas é hoje pré-condição para a retomada do crescimento da economia no médio e longo prazos num ambiente de estabilidade monetária. Nesse contexto, o impacto fiscal do aumento do mínimo tem representado a principal variável a considerar na condução da política do salário mínimo no Brasil.

Aumentos no mínimo refletem-se diretamente nos gastos da previdência e assistência social, no seguro-desemprego e pagamento do abono anual (cujos pisos equivalem a um salário mínimo), sendo também relevante o impacto nas folhas-de-pagamento dos municípios e, em menor magnitude, dos estados, do Distrito Federal e da União. Vejamos cada um desses impactos.

Tabela 7
Impactos do aumento do salário mínimo nos gastos em 2000

Salário Mínimo (R\$)	Previdência Social	Assistência Social	Seguro-Desemprego e Abono Salarial	Folha de Pagamento Federal	Folha de Pagamento de Estados	Folha de Pagamento de Municípios	Gastos do Governo Federal (Total)	(R\$ milhões)
								Gastos do Governo Consolidado (Federal, Estadual e Municipal)
145	772	84	216	27	20	60	1099	1179
150	1211	131	336	33	33	87	1711	1831
155	1656	178	456	38	47	127	2328	2501
160	2108	224	576	44	60	160	2952	3172
165	2567	271	696	51	67	180	3585	3832
170	3032	318	816	57	80	233	4223	4536
175	3504	365	936	63	90	260	4868	5218
177	3695	383	984	67	100	287	5130	5517

Fonte: MPAS, MTE, SOF/MP, SRH/MP, IPEA (elaboração própria).

A tabela acima apresenta os impactos fiscais do aumento do salário mínimo para diferentes valores de reajuste para o ano de 2000 (nesse ano, o valor fixado foi R\$ 151,00). Observa-se que, em média, para cada real de aumento no valor do salário mínimo, ocorre uma elevação da ordem de R\$ 124 milhões nos gastos do Governo Federal. Deste total, quase 75% vêm do impacto sobre a

previdência, seguido do advindo do aumento dos gastos do programa de seguro-desemprego e do pagamento do abono anual e das despesas vinculada aos benefícios assistenciais.

A alta sensibilidade dos gastos previdenciários em relação a aumentos do mínimo explica-se pelo fato de que aproximadamente 67% dos benefícios previdenciários equi-

valem ao salário mínimo, o que corresponde a quase 36% do gasto total com benefícios.

É óbvio que a elevação do salário mínimo também gera maior arrecadação de contribuições sociais, na medida em que se traduz em aumento das remunerações dos trabalhadores que ganham menos que o novo valor. Ocorre que o aumento na receita é muito inferior ao verificado na despesa da previdência social.

Isso se dá porque a distribuição de salários dos trabalhadores alocados no setor formal da economia (que representam os que contribuem para a previdência) é muito menos concentrada em torno de um salário mínimo do que o que ocorre no caso dos benefícios previdenciários. Com efeito, Carneiro, Foguel e Ramos (2001) estimam que o efeito nas despesas decorrente do aumento do mínimo é 13 vezes superior ao aumento das receitas.

Como resultado, tem-se, necessariamente, expansão do déficit da previdência social, cuja estimativa para 2002 é ficar em torno de 16,6 bilhões. Em 1994, quando o Plano Real foi implantado, a previdência registrou um pequeno superávit de 0,2% do PIB. Contudo, o aumento do poder de compra do salário mínimo verificado em 1995 transformou o superávit em déficit e deu início a um período de crescente desequilíbrio financeiro.

Entre maio de 1997 e março de 2002, por exemplo, enquanto a inflação (medida pelo INPC) ficou em 32,87%, o reajuste concedido ao salário mínimo foi de 66,67%. Isso representa um ganho real da ordem de 25%². Conseqüentemente, quase 70% dos benefícios previdenciários tiveram equivalente aumento real.

Simulação realizada por Carvalho (2002) indica que, em caso de concessão de aumento real anual de 5% ao salário mínimo – o que corresponderia a elevá-lo, em 2006, para o equivalente hoje a R\$ 242,00 –, o déficit da previdência aumentaria em R\$ 7,6 milhões (a preços de julho de 2002). Isso representaria mais de 2% do PIB, contra 1,4% em 2002.

Em suma, a vinculação do piso de benefícios previdenciários ao valor do salário mínimo redundou na expansão vertiginosa do déficit da previdência social, fazendo com que tal déficit passasse a configurar o principal elemento de pressão negativa no resultado primário do setor público e a impedir a necessária queda da relação dívida pública/PIB. Como resultado, hoje, o elemento-chave da política de salário mínimo no Brasil passou a ser o impacto de aumentos do mínimo no déficit previdenciário.

A análise do impacto fiscal de aumentos do mínimo nas folhas de pagamento dos entes federados mostra distinta realidade. No caso do Governo Federal, o impacto é mínimo. Isso decorre do fato de que a maioria dos servidores públicos federais percebe remunerações muito acima desse valor. No âmbito dos servidores civis do Poder Executivo (ativos e aposentados), por exemplo, apenas 1% recebiam menos de R\$ 545,50 (quase três vezes o valor do salário mínimo), em junho de 2002, de acordo com dados do Ministério do Planejamento. Com efeito, Carneiro, Foguel e Ramos (2001) estimam que apenas 0,2% dos servidores públicos federais percebem remunerações de até um salário mínimo

No caso dos servidores estaduais, salvo poucas exceções, também é reduzida a parcela de servidores que recebem até um salário mínimo, conforme pode ser observado na Tabela 8. Desse modo, o impacto do aumento do mínimo nas folhas de pagamentos estaduais, embora mais significativo do que o verificado para a esfera federal, também não é relevante.

Nos municípios, todavia, a situação é distinta, na medida em que é expressivo o percentual de trabalhadores que percebem até um salário mínimo de remuneração mensal. Mesmo considerando que a elevação nominal de gastos não seja tão representativa, quando comparada com a expansão das demais despesas do Governo Federal (Tabela 7), é fundamental atentar que, para os

municípios pequenos e de regiões menos desenvolvidas, esse impacto pode ser enorme em termos relativos. Entre as prefeituras da Região Nordeste, onde este problema

deve ser mais grave, 37% do total de servidores públicos municipais recebem salários num valor menor ou igual a um salário mínimo (Tabela 8).

Tabela 8
Parcela dos funcionários públicos estaduais e municipais que ganham até um salário mínimo, por Estado da Federação (%)

Estados e Distrito Federal	Servidores Estaduais	Servidores Municipais
Ceará	12,4	43,9
Maranhão	0,4	43,4
Piauí	17,8	41,1
Rio Grande do Norte	14,5	40,6
Paraíba	8,7	40,6
Alagoas	0,4	40,0
Sergipe	1,8	38,1
Bahia	0,8	36,6
Tocantins	0,7	24,6
Pernambuco	0,7	23,4
Amazonas	13,2	19,7
Pará	7,7	17,5
Acre	0,0	10,9
Goiás	4,9	10,1
Rondônia	0,0	9,4
Minas Gerais	0,4	5,0
Mato Grosso	0,5	4,5
Espírito Santo	0,1	4,4
Amapá	0,2	4,4
Mato Grosso do Sul	0,6	2,7
Roraima	0,1	1,7
Paraná	1,0	1,7
Rio de Janeiro	1,6	1,2
Santa Catarina	0,2	0,7
Rio Grande do Sul	0,2	0,6
São Paulo	1,1	0,4
Distrito Federal	0,4	—

Fonte: MTE/RAIS-98 Preliminar

4. Regionalização do salário mínimo

Conforme visto, a política de salário mínimo no Brasil teve início com a estipulação de distintos salários mínimos regionais, que, vale acrescentar, eram fixados pelo Governo Federal. Nos 44 anos em que vigorou a

regionalização (1940-84), as diferenças entre os valores máximo e mínimo foram significativas: 87% em média.

A prática de fixação de valores regionais decorreu do reconhecimento de diferenças marcantes entre padrões de consumo, preços ao consumidor e estruturas do mercado

de trabalho entre as diversas regiões do país. O salário mínimo razoável para São Paulo não o é para João Pessoa, por exemplo. Com efeito, projeções relacionadas às linhas de pobreza regionais (baseadas na Pesquisa de Orçamento Familiar – POF de 1987/88), vigentes em setembro de 1997, demonstram tal diferenciação (Tabela 9). De acordo com os

dados apresentados, o trabalhador da metrópole paulista necessitava receber pelo menos mais 28% do salário mínimo para não ser considerado pobre. Ao mesmo tempo, aquele situado na região rural de Minas Gerais e Espírito Santo bastava ganhar pelo menos o equivalente a 34% do mesmo valor para estar acima da linha de pobreza da região.

Tabela 9
Linhas de pobreza por regiões
setembro de 1997

Regiões e Extratos	Em Salários Mínimo
<i>Norte</i>	
Belém	0,68
Urbano	0,59
<i>Nordeste</i>	
Fortaleza	0,68
Recife	0,95
Salvador	0,88
Urbano	0,59
Rural	0,36
<i>Minas Gerais e Espírito Santo</i>	
B. Horizonte	0,83
Urbano	0,56
Rural	0,33
<i>Rio de Janeiro</i>	
Metrópole	1,00
Urbano	0,62
Rural	0,45
<i>São Paulo</i>	
Metrópole	1,27
Urbano	0,81
Rural	0,51
<i>Sul</i>	
Curitiba	0,79
Porto Alegre	0,61
Urbano	0,53
Rural	0,35
<i>Centro</i>	
Brasília	1,13
Goiânia	1,04
Urbano	0,79
Rural	0,46

Fonte: ROCHA (1999).

Dados do DIEESE relativos a agosto de 2002 indicam razoável diferenciação entre os valores da cesta básica nas capitais brasileiras, em especial entre as situadas no Nordeste e as demais. A maior variação foi de 29% e correspondeu à diferença entre os valores registrados em Porto Alegre e João Pessoa: R\$ 139,14 e R\$ 107,84, respectivamente.

Outro aspecto relevante nessa discussão refere-se às diferenças regionais no grau de efetividade do salário mínimo, mensurado pela proporção de trabalhadores com salários iguais ao mínimo ou múltiplos para to-

dos os segmentos do mercado de trabalho (empregados com e sem carteira, servidores públicos, conta-própria e empregadores). A Tabela 10 mostra tal diferenciação, ficando evidentes as distintas realidades das regiões Sul e Sudeste, as mais ricas do país, e das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Essa última região, em especial, é a que apresenta maior proporção de trabalhadores ganhando até um salário mínimo. Dessa forma, representa a região onde a política de salário mínimo tende a ser muito mais efetiva.

Tabela 10
Proporção de salários idênticos ao mínimo ou múltiplos do mínimo

Regiões	Igual a um salário mínimo	Múltiplos do salário mínimo	Abaixo de um salário mínimo
Sul	6,5%	11,6%	10,3%
Sudeste	7,1%	11,8%	7,2%
Norte e Centro-Oeste	11,3%	19,1%	11,6%
Nordeste	10,7%	13,7%	34,9%

Fonte: Neri, Marcelo (1999), baseado em dados da PNAD-96.

Ademais, análise mais desagregada [feita por Camargo, Gonzaga e Neri (1999)] aponta a importância de “efeitos informais” do mínimo nas regiões Norte e Centro-Oeste (pessoas sem carteira de trabalho recebendo um mínimo e pessoas do setor formal recebendo múltiplos inteiros do mínimo) e a predominância de efeitos tradicionais do mínimo (indivíduos do setor formal recebendo um salário mínimo) na região Nordeste.

Embora tais números apontem a coerência na adoção de valores regionais distintos para o salário mínimo, efeitos indesejados ocorreram quando essa foi a prática implementada, o que conduziu à mudança de política. Dentre tais problemas, o mais significativo foram os movimentos migratórios em direção às regiões com salários mais elevados.

Contudo é importante observar que a diferenciação regional dos salários era,

como já apontado, bastante elevada. Além disso, as informações sobre o mercado de trabalho em cada região eram mínimas. Assim, os trabalhadores residentes longe dos grandes centros consideravam, na decisão de migrar rumo ao Sudeste, apenas a diferença do valor do salário mínimo.

Hoje, a realidade é completamente distinta. Dispõe-se de informações acerca do nível de desemprego nas diferentes regiões. Desse modo, se em São Paulo, por exemplo, fosse verificado um salário mínimo mais elevado, concomitantemente a uma também maior taxa de desemprego, muito dificilmente seria observado fluxo migratório similar ao que antes se verificaria.

Passados 17 anos da unificação nacional do salário mínimo, as restrições evidenciadas comprovaram-se maiores do que as vigentes na estratégia anterior. Dentre essas, a mais importante passou a ser a limi-

tação à condução de uma estratégia de aumento real do mínimo imposta pelo forte impacto nos gastos da previdência social.

Em vista dessa situação, foi promulgada a Lei Complementar nº 103, de 14 de julho de 2000, que autorizou os estados e o Distrito Federal a instituírem o piso salarial a que se refere o inciso V do art. 7º da Constituição Federal – piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho – por aplicação do disposto no parágrafo único do seu art. 22. Ou seja, foi delegada competência aos estados para fixar pisos salariais regionais.

A intenção da medida foi que cada estado passasse a determinar seus próprios pisos salariais, situação diferente da anterior a 1984, quando isso era função do Governo Federal. Ademais, continuou a vigor o salário mínimo nacionalmente unificado, disposto no inciso IV do art. 7º da Constituição. Ocorre que agora cada estado tem a competência para determinar pisos superiores ao valor fixado para o salário mínimo nacional, que, em vista da restrição fiscal, tende a continuar deprimido.

Isso representa algo próximo da regionalização do salário mínimo, nos moldes do modelo norte-americano, onde o Governo Central fixa o mínimo nacional, e os estados têm competência para estabelecer valores superiores no âmbito de suas regiões.

Com essa nova medida, transferiu-se da União para os estados grande parcela da pressão política por maiores ganhos reais para o mínimo, instituindo-se uma agenda positiva para as futuras discussões sobre a matéria. Isso, porque foi aberto um caminho para conciliar a necessidade de controle do déficit da previdência social com a observância de pisos salariais maiores que o salário mínimo nacional nos estados mais ricos e com maiores índices de produtividade.

Três estados estabeleceram, até o momento, pisos regionais – Bahia, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul – embora tenham surgido questões legais sobre a matéria.

A Bahia fixou um piso único de R\$ 180,00, quando o salário mínimo nacional correspondia a R\$ 151,00. Mas o fez de forma incorreta. Em primeiro lugar, promulgou a lei em abril de 2000, ou seja, antes da delegação constitucional conferida pela Lei Complementar nº 103. Em segundo, estabeleceu um salário mínimo regional, ao invés de pisos salariais específicos, proporcionais à extensão e complexidade do trabalho de cada categoria profissional. Assim, contrariou o dispositivo constitucional que estabelece salário mínimo nacionalmente unificado. A questão encontra-se *sub judice*, e o valor fixado não chegou a ser cumprido.

No Rio de Janeiro, questão similar ocorreu, em novembro de 2000: fixação de um piso salarial único para o estado, equivalente a R\$ 220,00. Resultado: a lei foi julgada inconstitucional. No mês seguinte, outra lei foi promulgada. Dessa vez, sem os vícios de inconstitucionalidade verificados na anterior. Foram fixados três pisos distintos para diferentes categorias profissionais (R\$220,00, R\$ 223,00 e R\$ 226,00), agregadas de acordo com extensão e complexidade laborais semelhantes³. Desde dezembro de 2002, mais um piso foi incluído, passando os valores a corresponder a R\$ 240,00, R\$ 260,00, R\$ 270,00 e R\$ 280,00 (Lei nº 3.726, de 13 de dezembro de 2001).

No Rio Grande do Sul, onde a questão foi corretamente encaminhada desde o início, foi estabelecido, em 2001, quatro diferentes pisos salariais regionais no estado, todos superiores ao salário mínimo nacional então vigente e que variavam de R\$ 230,00 a R\$ 250,00. Tais valores foram corrigidos a partir de 1º de maio de 2002, passando a corresponder a R\$ 260,00, R\$ 266,00, R\$ 272,00 e R\$ 283,00 (Lei nº 11.787, de 1º de maio de 2002).

Ressalte-se que ainda tramitam ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) contra as leis cariocas e gaúchas. Contudo não parece haver vício de inconstitucionalidade em tais di-

plomas legais, na medida em que ambos estabelecem pisos salariais distintos para diferentes categorias profissionais, agregadas de acordo com a extensão e complexidade do trabalho de cada uma. Isso é, não fixam, explicitamente, valor único e generalizado, passível de configurar salário mínimo regional.

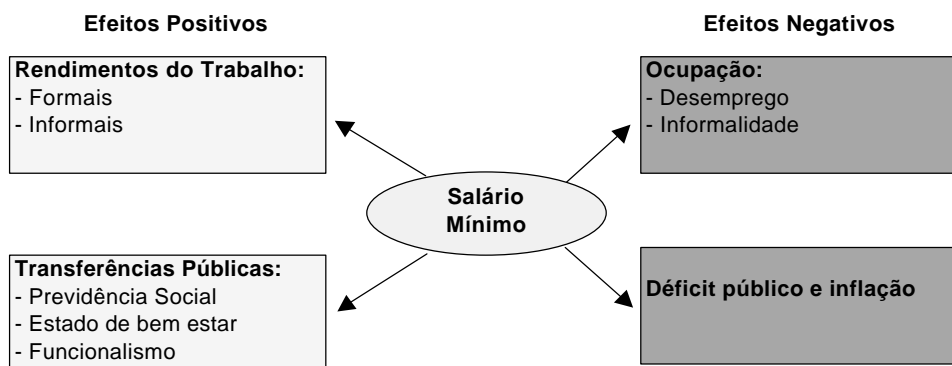
Não obstante, cabe reconhecer que, embora não o fixem, legalmente, o resultado concreto é que o fazem por intermédio do estabelecimento de valores de pisos salari-

ais que divergem pouquíssimo entre si (diferença de apenas R\$ 6,00, por exemplo).

5. Considerações finais

O presente estudo objetivou agregar idéias e apresentar um panorama sobre este polêmico tema, que é o salário-mínimo.

Vimos que existem efeitos benéficos e prejudiciais inerentes à majoração do piso nacional. O diagrama abaixo consolida de forma sintética esses efeitos, dividindo-os em positivos e negativos.



Fonte: Conjuntura Econômica, abril/2000

Relevância especial recai sobre a vinculação do salário mínimo ao piso dos benefícios sociais, em especial daqueles vinculados à previdência social. Isso conduziu a uma expressiva dicotomia entre dois importantes objetivos de política econômica: redução da pobreza versus controle do déficit fiscal.

Por um lado, a estratégia de conferir ganhos reais ao poder de compra do salário mínimo, com o objetivo de melhorar a distribuição de renda e reduzir a pobreza, implica aumento de déficit público. Tal aumento, por sua vez, pode redundar no descontrole das contas fiscais, comprometendo a capacidade do país de gerir satisfatoriamente sua economia, o que pode conduzir o Brasil a uma perigosa rota em direção à recessão econômica, volta da espiral inflacionária e, conseqüentemente, aumento da pobreza.

Por outro lado, a estratégia de apenas preservar o valor real do mínimo, tal qual exigido no inciso IV do art. 7º da Constituição, com vistas a não prejudicar o controle das finanças públicas, implica prescindir de uma política ativa de salário mínimo como instrumento de redistribuição de renda e redução da pobreza.

Como sair do impasse sem prejudicar os aposentados e pensionistas e os trabalhadores ativos que percebem menores remunerações? Essa não é uma questão fácil de ser respondida, principalmente porque tem conseqüências enormes para a maioria da população brasileira, e, por conseguinte, forte apelo popular e político. O simples rompimento da vinculação entre salário mínimo e previdência social seria politicamente difícil de ser aprovado, em vista de sua

conotação “anti-social” de ir contra os interesses de milhões de idosos e pensionistas.

Não obstante, cabe considerar a inadequação técnica de tal posicionamento. Na verdade, a crítica situação das contas previdenciárias – onde as despesas com benefícios transformou-se no principal elemento dos gastos primários do Governo Federal – impossibilita a concessão de aumentos reais relevantes para o salário mínimo. Dessa forma, o argumento político de que a desvinculação restringiria o aumento real das aposentadorias e pensões não é válido. Nesse caso, o que está em jogo não é a possibilidade de conceder aumentos reais para tais benefícios, mas sim de implementar uma política redistributiva ativa em favor daqueles que estão trabalhando.

Há que se considerar também que a previdência representa uma espécie de seguro social de caráter contributivo. Ou seja, a renda do benefício deve ser proporcional ao aporte de contribuições recolhidas pelo segurado. Assim, a concessão de aumento real para os benefícios só poderia ocorrer se precedida pela elevação real de suas contribuições pretéritas. Como isso não ocorre, fica evidente a incorreção técnica da atual sistemática.

De qualquer forma, a concessão de autorização para que os estados e o Distrito Federal passem a instituir pisos salariais regionais superiores ao valor do salário mínimo nacional representa medida que visa a amenizar a dicotomia em questão, sem romper com o vínculo entre mínimo e benefícios previdenciários. Contudo, ao invés de modificar a Constituição Federal e introduzir a noção de salário mínimo regional, optou-se por instituir tal conceito por via transversa: pisos salariais proporcionais à extensão e complexidade do trabalho. Isso tem suscitado questionamentos jurídicos que talvez estejam atuando de forma a inibir muitos governos estaduais de fazer uso da mencionada autorização (afinal, apenas três estados fizeram uso da prerrogativa até o momento).

Seja como for, cabe reconhecer que salários mínimos regionais, além de conferirem maior eficiência à política de salário mínimo, representam meio apropriado de conciliar o controle do déficit da previdência social – por intermédio da contenção de aumentos reais expressivos para o salário mínimo nacional – com a melhoria da renda dos trabalhadores situados na base da pirâmide salarial brasileira – por meio da fixação de salários mínimos regionais mais elevados que o mínimo nacional.

Outra idéia, apresentada por Giambiagi e Neri (2000), é a criação do Salário Mínimo dos Trabalhadores da Ativa – (SMA) e manutenção da indexação dos benefícios previdenciários. Mais uma vez, não se procura desvincular o menor valor das pensões e aposentadorias do valor do salário mínimo, tendo em vista a enorme dificuldade política de implementar tal estratégia. A proposta é instituir um novo mínimo para os trabalhadores em atividade, cujo valor seria superior ao do salário mínimo. Com isso, permitir-se-ia manter o valor real dos benefícios previdenciários e de outros atrelados ao salário mínimo, permitindo, ao mesmo tempo, que os trabalhadores em atividade passassem a ter direito a um piso salarial mais elevado.

Notas

¹ O DIEESE toma por base as definições do Decreto-Lei nº 399, de 30.04.38, única legislação que dispõe a respeito das necessidades de alimentação de um trabalhador no Brasil. Assim, verifica-se a desatualização de cesta básica considerada.

² Vale mencionar que limitações fiscais têm impedido que os reajustes do salário mínimo e dos demais benefícios previdenciários sejam iguais, sendo estes últimos inferiores aos primeiros. Caso fossem idênticos, o déficit da previdência para 2002 passaria de R\$ 16,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões (aumento de 72%), de acordo com projeção do MPAS.

³ A autorização para instituição de piso salarial não se aplica à remuneração dos empregados

que tenham piso definido em lei federal, convenção ou acordo coletivo de trabalho e dos servidores públicos municipais, além de ser vedada no segundo semestre do ano em que se verificar eleição para os cargos de governador e deputados estaduais.

Bibliografia

- BARROS, R.; CORSEUIL, C.H.; CURY, S. *Salário mínimo e pobreza no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral*. Em: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 30, nº 2, ago. 2000. Rio de Janeiro. 2000.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Salário mínimo no Brasil: evolução e impactos sobre o mercado de trabalho e as contas públicas*. Ministério da Fazenda: 2000. Disponível em: http://www.fazenda.gov.br/portugues/salariominimo/salario_evolucao.asp. Acesso em: 11/10/2002.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Boletim Estatístico de Pessoal*. nº 75, jul. 2002. Brasília: MPOG, 2002.
- BRASIL. Relatório Final da Comissão Técnica do Salário Mínimo (instituída pelo Decreto nº 333, de 4 de novembro de 1991), Brasília, 5 de março de 1992.
- CAMARGO, J. M.; GONZAGA, G.; NERI, M. *Distribuição regional da efetividade do salário mínimo no Brasil*. Em: *Nova Economia*, vol.9, nº 2, 9-38, dez. 1999.
- CARVALHO, C.J. *Simulação do impacto do salário mínimo sobre o resultado do Regime Geral de Previdência Social* (Nota Técnica). *Boletim de conjuntura*, nº 58. IPEA. jul./ago. 2002.
- CORSEUIL, C.H. & CARNEIRO, F.G. *Os impactos do salário mínimo sobre emprego e salários no Brasil: evidências a partir de dados longitudinais e séries temporais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº 849)
- CORSEUIL, C.H. & SERVO, M.S.S. *Salário mínimo e bem-estar social no Brasil: uma resenha da literatura*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para Discussão nº 880)
- FAJNZYLBER, P. *Minimum wage effects throughout the wage distribution: evidence from Brazil's formal and informal sectors*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001. (Texto para Discussão nº 151).
- FOGUEL, M.N.; CORSEUIL, C.H.; BARROS, R.P.; LEITE, P.G. *Uma avaliação dos impactos do salário mínimo sobre o nível de pobreza metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para Discussão nº 739)
- FOGUEL, M.N.; RAMOS L.; CARNEIRO, F. *The impacts of the minimum wage on the labor market, poverty and fiscal budget in Brazil*². Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº 839)
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Mesa-redonda: por que R\$ 151?*. Em: *Conjuntura Econômica*, abr. 2000. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.
- FURTADO, A. *Reflexões sobre a política de salário mínimo*. *Cadernos ASLEGIS*. v.3, nº 7, Brasília, jan./abr. 1999.
- GIAMBIAGI, F.; NERI, M. *Previdência social e salário mínimo: o que se pode fazer, respeitando a restrição orçamentária?* Texto para Discussão nº 78. BNDES. Rio de Janeiro, jun. 2000.
- NERI, M. *Salário mínimo: o reajuste de 99, a desvinculação e a regionalização* (Nota Técnica). *Boletim Conjuntural* nº 45. IPEA. Abr. 1999.
- NERI, M. *O reajuste do salário mínimo de maio de 1995*. V Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho. (mimeo)
- PUC. *O Salário mínimo regional por quem o sugeriu*. Em: *Jornal da PUC*. Rio de Janeiro, Maio 2000.
- ROCHA, S. *A Pobreza e desigualdade no Brasil – o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*. Ago. 1999. mimeo
- ROMITA, A. S. *Os pisos salariais estaduais. Síntese Trabalhista*, nº 150, dez. 2001.

Reforma tributária: ainda em busca do “ovo de colombo”

Renato Friedmann

Sumário

1. Introdução. 2. Problemas percebidos do regime atual e objetivos da reforma tributária. 2.1 As “virtudes tributárias” 2.2 Problemas da situação atual e objetivos da reforma tributária. 3. O processo de reforma tributária na década de 1990. 3.1 A reforma tributária nos anos FHC. 3.2 Análise de projetos de reforma tributária. 4. Os dilemas da reforma tributária – que lições aprendemos na década de 1990? 5. Conclusão.

1. Introdução

A reforma tributária converteu-se em um dos mais badalados temas de reforma política e econômica no Brasil nos últimos anos. Seu prestígio na agenda ascendeu a ponto de tornar-se uma panacéia e de receber o apoio entusiástico – pelo menos em princípio – dos mais diversos grupos da sociedade, para depois se desgastar em uma longa e estéril discussão de objetivos e instrumentos e acabar caindo, como reza o costume no país, no limbo das agendas esgotadas por decurso de prazo, e não por objetivos atingidos.

Certo é que a reforma tributária tem – ou deveria ter – um papel de destaque entre as reformas do Estado que vêm sendo realizadas nos últimos dez anos. Não é tarefa menor na profunda reorganização do Estado, que, durante a década de 1980, perdeu a funcionalidade e deixou de atender às expectativas da sociedade.

Renato Friedmann é Mestre em Economia pela PUC/RJ e Consultor Legislativo do Senado Federal.

Por outro lado, talvez o “fracasso” da reforma tributária no país deva-se, em grande parte, ao excesso de esperanças de que essa mesma reforma se tornou depositária. O consenso que se estabeleceu a respeito da necessidade imperiosa de uma reforma tributária era, em grande medida, um falso consenso. Embora todos concordassem que se deveria fazer uma reforma tributária, as razões pelas quais cada grupo a defendia criava, na prática, um impasse. Esse impasse, jamais superado, criou a ilusão de que a ausência da reforma tributária se devia ao imobilismo do governo federal, e não aos interesses opostos e excludentes representados pelas variadas propostas de reforma.

Todo processo de reforma tributária é inerentemente conflituoso. O que se deve avaliar é se, no caso brasileiro, esse processo não tem sido excessivamente conflituoso, seja devido à falta de amadurecimento negocial dos participantes – que insistem em demandas totalmente incompatíveis entre si –, seja devido a uma estratégia equivocada dos proponentes.

Desde logo, podemos identificar uma inconsistência básica: o Estado evoca a necessidade do ajuste fiscal e deseja elevar a arrecadação, enquanto que o setor privado denuncia seu aumento de custos e sua perda de competitividade e reclama a redução de sua contribuição.

É justamente por isso que não podemos desprezar a dimensão política da reforma. Se a reforma tributária for o vetor resultante de uma infinidade de disputas pelos recursos públicos, e não de um “consenso pensado” a respeito do país que desejamos construir, os resultados, muito provavelmente, serão piores do que a situação atual, e o sistema tributário, mais remendado e mais instável do que é hoje. É evidente que o regime tributário não pode responder a conveniências de ocasião e a interesses temporariamente encastelados no poder, sob pena de privilegiar regras adotadas *ad hoc* e condenadas a uma vida curta.

No entanto, os mais variados grupos de interesses no Brasil têm, via de regra, buscado inscrever eventuais vitórias em seus conflitos momentâneos na própria Constituição, de forma a cristalizar e eternizar suas conquistas. O capítulo tributário da Constituição Federal não é exceção. Onde se esperariam apenas as grandes diretrizes do sistema tributário, encontramos um grau de detalhamento que excede o razoável e que acaba servindo como um impedimento a ajustes que evitem a obsolescência do próprio texto.

O presente artigo adota a seguinte estratégia de exposição: após esta introdução, exploram-se as idéias acerca de um sistema tributário ideal e os objetivos da reforma tributária no Brasil; na terceira parte, examinamos alguns projetos de reforma tributária de maior destaque nos últimos anos, traçando um breve histórico; a quarta parte extrai algumas lições da experiência brasileira recente; a conclusão traz a sugestão de alguns caminhos a seguir.

2. Problemas percebidos do regime atual e objetivos da reforma tributária

2.1 As virtudes tributárias

As características desejáveis em um sistema tributário são discutidas desde os primórdios da Ciência Econômica. Por razões de conveniência de exposição, dividimos essas características em três grupos: no primeiro, incluímos aquelas concernentes à saúde financeira do Estado; no segundo, as propriedades desejáveis da intervenção tributária no setor produtivo; no último, as virtudes dos tributos como instrumentos de política econômica.

2.1.1 Os tributos e o equilíbrio financeiro do Estado

A preocupação com a saúde financeira do Estado nada mais é do que o reconhecimento da necessidade de adequação da receita tributária aos desembolsos associados

às atribuições de cada esfera de governo. Justamente por isso, a discussão de reforma tributária deveria sempre iniciar-se com uma discussão das tarefas que são atribuídas ao setor público em geral e a cada um de seus entes em particular¹.

Embora pareça um assunto de interesse meramente contábil, o fato é que a definição das atribuições do setor público e do fluxo de renda que este precisará drenar da economia e distribuir entre suas esferas não está, de forma alguma, livre de conflitos.

Um primeiro conflito surge entre o setor público e o setor privado, envolvendo o montante a ser arrecadado e a distribuição da carga fiscal entre os vários agentes privados – cidadãos, empresas e organizações. Outro conflito emerge na distribuição dos recursos arrecadados entre as várias esferas de governo (federal, estadual e municipal). Mais um ainda brota na disputa entre regiões (ou entre os estados da federação, ou ainda entre municípios de um mesmo estado). Convém lembrar que, no caso brasileiro, essa disputa no seio do setor público acabou por se tornar um dos principais obstáculos à reforma².

Para que o equilíbrio financeiro do setor público seja obtido, é necessário não somente que a carga tributária seja suficiente para cada esfera de governo, mas também que exista flexibilidade tributária para permitir o gerenciamento de mudanças – para cima ou para baixo – no montante dos gastos de cada esfera de governo. As dificuldades fiscais por que a União tem passado denunciavam de forma bastante eloqüente essa falha do sistema tributário. Infelizmente, esse quesito – fundamental para o sucesso da reforma tributária – nem sempre é contemplado nas propostas apresentadas³.

2.1.2 Os tributos e a neutralidade econômica

A interferência que o sistema tributário necessariamente exerce sobre o setor produtivo é outra preocupação legítima ao reformá-lo. Nesse campo, existe uma tradição a ser respeitada quanto à “boa técnica de tri-

butação”. Certos impostos são mais prejudiciais do que outros e devem ser evitados.

Um caso típico de imposto que compromete a eficiência do setor privado são os impostos cumulativos – ou impostos com incidência em cascata. Ao incidir sobre si mesmo a cada nova etapa de produção, o imposto induz as empresas à verticalização, mesmo quando essa verticalização nada soma – ou até subtrai – a sua produtividade física. Outro malefício do imposto em cascata é que, dado um patamar de arrecadação, ele tende a tornar relativamente mais atraente a exportação de produtos primários e semimanufaturados (tipicamente de baixo valor agregado) do que a de produtos manufaturados.

Outra característica tecnicamente consagrada é a do baixo custo de arrecadação e fiscalização. Em grande parte, essa característica é obtida com um sistema tributário simples e desburocratizado – muito distante, portanto, do sistema tributário brasileiro atual. Impostos de recolhimento automático também são, pela mesma razão, mais baratos e eficientes do que impostos declaratórios. Além de implicarem menor custo de fiscalização, impostos simples e não-declaratórios têm a vantagem de prevenir a concorrência desleal que nasce da sonegação de impostos. A simplicidade – especialmente aquela resultante da utilização de um pequeno número de alíquotas – gera ainda uma desejável transparência para os contribuintes.

Finalmente, espera-se que o sistema tributário apresente estabilidade ao longo dos anos. Investimentos em capital fixo podem perder valor abruptamente, se ocorrer mudança nas alíquotas cobradas. Conhecendo essa vulnerabilidade, o investidor torna-se mais receoso e arisco na presença de um sistema tributário instável, o que prejudica a capacidade de crescimento da economia.

2.1.3 Tributos como instrumentos de política econômica

O sistema tributário não serve apenas para prover fundos ao setor público. Atra-

vés dele, o Estado tem à sua disposição um instrumento a mais para atingir outros objetivos de política econômica. Em geral, esses outros objetivos podem ser divididos em aumentar a homogeneidade na distribuição da renda nacional e em acelerar seu crescimento. Quando o sistema tributário é usado com essas finalidades, fala-se de uma “política tributária”⁴.

A distribuição da renda nacional efetuada pela operação dos mecanismos de mercado está sempre sujeita a críticas. No Brasil, formou-se quase um consenso de que a distribuição é “injusta” e deve ser “corrigida” através da ação do Estado. Ao tributar os estratos mais elevados com um percentual maior da renda, estabelece-se o que os teóricos da política tributária chamam de “equidade vertical”, isto é, uma contribuição proporcionalmente maior dos mais ricos para a provisão dos bens públicos.

Em meados do século XX, a aceleração do crescimento econômico tornou-se um objetivo universalmente aceito de política econômica. Sistemas tributários que premiam a poupança e punem o consumo geram externalidades para o crescimento e, ao longo dos anos, também para a distribuição de renda.

É interessante notar que, por meritórios que pareçam ser esses dois objetivos, a política tributária enfrentará sempre um dilema quanto a qual deles privilegiar, em detrimento do outro. Desafortunadamente, os mecanismos clássicos que premiam o poupador são considerados, por muitos analistas, demasiadamente regressivos⁵, e a estratégia de favorecer o crescimento econômico – afetando a distribuição de renda somente após longos períodos – oferece resultados lentos demais no que diz respeito à equidade.

2.2 Problemas da situação atual e objetivos da reforma tributária

Tomando como ponto de partida as virtudes tributárias mencionadas na seção anterior, como se pode avaliar o atual sistema tributário brasileiro?

Do ponto de vista do equilíbrio das contas públicas, são notórios os entraves criados pelo sistema. Por força de dispositivos constitucionais, a receita tributária federal é repartida de forma complexa e predeterminada com os Estados e Municípios, assim como a receita dos Estados também pela mesma razão, com os Municípios.

A rigidez da repartição obstrui a administração da receita tributária, pois obriga uma esfera do setor público que precisa ampliar suas receitas a repartir essa ampliação com outras esferas, que talvez não necessitem dela. Dessa imposição, resultam dois resultados possíveis. A carga tributária pode aumentar mais do que seria necessário, prejudicando o contribuinte; ou pode permanecer como está, impedindo o equilíbrio financeiro do setor público. No Brasil, a descentralização do gasto promovida pela Constituição Federal promulgada em 1988 foi mais do que proporcional à descentralização de atribuições, criando um desequilíbrio fiscal crônico na esfera da União que a rigidez da repartição de receitas transformou em um verdadeiro drama.

A solução provisória encontrada – que se pretendia que durasse até a reforma tributária – foi criar novas contribuições sociais, que se sobrepuseram à estrutura vigente sem qualquer cuidado com a boa técnica tributária. A Cofins e a CPMF são contribuições cumulativas e, portanto, distorcidas. A bem da verdade, não é da natureza das contribuições sociais que o sejam. Elas apenas servem para carrear recursos para a seguridade social, sem efetuar a repartição com Estados e Municípios.

Em suma, a receita tributária federal mostrou-se insuficiente para as atribuições da União, problema que se aguçou com a obrigatoriedade de repartição de parte significativa das receitas e com a vinculação de quase todo o restante, forçando a União a realizar verdadeira ginástica orçamentária.

Um sintoma da degeneração do sistema tributário a partir da criação, em 1966, do imposto sobre operações relativas à circula-

ção de mercadorias (ICM), é o conflito generalizado que se instaurou entre os Estados brasileiros e que se convencionou chamar de guerra fiscal. Para enfrentar esse problema, há várias sugestões. Uma é a centralização do IVA, existente em vários países, mas que, no Brasil, resultaria na perda quase total da autonomia tributária dos Estados, sacrificando um item importante de flexibilidade orçamentária. Outra é a mudança do critério de tributação na origem para o critério de tributação no destino. Nesse caso, a principal dificuldade é de ordem técnica e envolve tanto a fiscalização quanto uma possível necessidade de compensação mútua de créditos entre contribuintes, União e Estados.

Quanto às distorções provocadas pelo sistema tributário vigente, muito pode ser dito, e pouco o será em tom laudatório. O sistema está longe de apresentar neutralidade quanto aos preços de produtos e serviços. Alguns são mais onerados do que outros, devido à existência de alíquotas diferenciadas no ICMS e no IPI e de contribuições sociais cumulativas. No entanto, a importância prática dessa cumulatividade está sujeita a controvérsia. Um contra-argumento é que os bens de luxo tendem a apresentar cadeia de produção mais longa e, por isso mesmo, mais onerada, o que teria, segundo os defensores da progressividade, um efeito redistributivo “na direção correta”. Outro argumento é o de que a pior distorção é aquela causada pela sonegação, e as contribuições sociais têm como característica a simplicidade e a facilidade de fiscalização – monitorar faturamento é mais simples do que monitorar valor agregado. E o amplo apoio angariado pelo Sistema Integrado de Pagamentos de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES), que é cumulativo, é prova de que a cumulatividade pode não ser tão grave quanto outros defeitos do sistema tributário.

Do ponto de vista da eficiência do mecanismo de arrecadação, os resultados não são melhores. O custo da máquina de arrecadação é significativo e, mesmo assim, não se

consegue combater efetivamente a sonegação. A CPMF criou novos instrumentos de controle, mas sua utilização encontra o limite da preservação da privacidade do cidadão. Certamente a desburocratização e a simplificação dos procedimentos tributários representaria um ganho expressivo para o Estado e para o setor privado, bem como a ampliação da base tributável.

Certamente um dos pontos mais fracos do sistema tributário vigente é a justiça tributária.

No Brasil, é muito disseminada a opinião de que “o mercado é bom produtor de bens, porém mau distribuidor de renda”. Essa afirmação é controversa, mesmo porque nunca se conseguiu estabelecer um critério universalmente aceitável de justiça distributiva. Também é contestável que o Estado possa fazer melhor, nesse campo, do que faz o setor privado.

Em resposta a isso, o sistema tributário armou-se de ferramentas para intervir na distribuição da renda. A primeira, e mais conhecida, é a progressividade do imposto de renda. Outra é a concessão de vantagens tributárias a pequenas e microempresas, introduzida pelo SIMPLES. Uma terceira ferramenta, já parcialmente em vigência, é a redução ou eliminação de impostos incidentes sobre os bens de consumo essenciais, inclusive energia elétrica.

No entanto, é na sonegação que o atual sistema se torna efetivamente injusto. Um dos princípios básicos da boa tributação é a equidade horizontal, que consiste em tratar igualmente cidadãos na mesma faixa de rendimentos. No Brasil, não apenas uma pessoa pode estar contribuindo menos do que outra situada na mesma faixa de renda, como pessoas de estratos mais altos podem estar pagando menos do que pessoas em estratos mais baixos. Contribui muito para isso o recolhimento na fonte do imposto de renda dos assalariados, realizado independentemente de declaração, enquanto que o imposto de renda de autônomos e de profissionais liberais tem caráter declaratório.

3. O processo de reforma tributária na década de 1990

3.1 A reforma tributária nos anos FHC

Seria uma injustiça afirmar que não houve uma reforma tributária durante a década de 1990. Em primeiro lugar, porque a eliminação do imposto inflacionário constitui, por si só, uma mudança fiscal fundamental; em segundo, porque houve tantas e tão significativas medidas no nível infraconstitucional, que o sistema tributário brasileiro, hoje, não é mais do que uma variante do idealizado durante a reforma de 1966.

A literatura econômica classifica a emissão inflacionária de dinheiro como um imposto incidente sobre a posse de riqueza sob a forma de moeda. Como todo imposto, a inflação tem seus méritos e seus defeitos. Entre os méritos, pode-se mencionar a impossibilidade de sonegação e o custo nulo de recolhimento. Do lado negativo, a inflação é um imposto regressivo e gera um custo alto de administração financeira, distorcendo a alocação de recursos econômicos. Talvez mais grave do que isso, o imposto inflacionário não obedece, via de regra, a normas e limites legais, operando, muitas vezes, como válvula de ajuste fiscal.

No entanto, o combate ao imposto inflacionário que marcou a década de 1990 implicou uma combinação de aumento de outros impostos e redução de gastos, sem o que o equilíbrio das contas públicas seria inatingível. Isso foi feito, mesmo sem uma reforma geral do sistema tributário, mediante a adição de novos tributos – como a CPMF e a Cofins.

Em suma, algumas iniciativas ocorreram, menos espetaculares do que o esperado, mas que, em conjunto, mudaram bastante o quadro tributário no País. Nem todas as modificações foram boas, caso das contribuições sociais, cumulativas e ineficientes, mas o fato é que conformaram um novo ambiente.

No lado positivo, podemos citar o aperfeiçoamento da legislação do imposto de renda, que se adequou aos padrões interna-

cionais e contribuiu para a redução da sonegação e do uso de paraísos fiscais. Houve também um esforço de simplificação em favor das pequenas e microempresas, com a criação do SIMPLES, e das pessoas físicas, com declaração simplificada de ajuste anual do IRPF.

No entanto, se temos em mente uma modificação que, por sua envergadura, modifica a base mesma do sistema tributário, então temos de reconhecer, um pouco desapontados, que a reforma tributária – em contraposição a modificações pontuais – ainda não chegou. A próxima seção descreve brevemente a cronologia desse fracasso.

3.2 Análise de projetos selecionados de reforma tributária

A evolução da reforma tributária no Brasil – ou das tentativas de reforma tributária, já que muito do que foi proposto nunca foi implementado – segue, como não poderia deixar de ser, a trilha dos problemas que a economia brasileira enfrentou no período. *Grosso modo*, diremos que as primeiras tentativas de reforma tributária foram de inspiração “empresarial” e nasceram no Poder Legislativo, enquanto que as últimas estiveram calcadas em questões predominantemente do setor público e tiveram sua origem no Poder Executivo⁶.

As primeiras versões de reforma tributária respondiam a uma preocupação com o custo do sistema tributário e com as distorções geradas, especialmente com o comprometimento da capacidade de concorrência das empresas não-sonegadas frente às sonegadas. A complexidade do sistema foi denunciada por elevar os custos de arrecadação, de fiscalização e de administração e planejamento, impondo, para uma mesma receita tributária líquida, uma maior retirada de renda do setor privado. Por isso, a tônica dos primeiros projetos foi a substituição de muitos impostos por poucos, de várias alíquotas por uma ou poucas e dos impostos declaratórios por impostos de recolhimento automático e de base de incidência mais ampla.

O malogro das primeiras tentativas de reforma tributária ocorreu justamente quando ela era mais necessária. O Plano Real havia adotado o controle da taxa de câmbio como estratégia de estabilização, o que resultara na perda de competitividade do produto nacional. Além disso, persistiam déficits fiscais incompatíveis com a estabilidade monetária sustentada. Finalmente, irrompera uma verdadeira guerra fiscal, com os Estados disputando os investimentos externos que ingressavam maciçamente durante o período que se seguiu à estabilização. Eram esses os problemas que o Governo desejava atacar por meio da reforma tributária.

Nessa segunda fase, intensificaram-se três preocupações. A primeira, com a crescente perda de neutralidade do sistema. O desequilíbrio fiscal, em conjunto com as regras de repartição da receita tributária estabelecidas pela Constituição Federal, havia redundado na expansão de contribuições sociais cumulativas e geradoras de distorções. A segunda, com o ônus tributário incidente sobre as exportações, que passou a exigir solução, quando a balança comercial deixou de apresentar superávits constantes. Por último, a disputa pelos investimentos externos se transformara em uma guerra fiscal e começava a gerar conflitos entre os Estados.

Os projetos de reforma tributária dessa segunda geração passavam, de uma forma ou de outra, pela reformulação dos impostos sobre produção, circulação e serviços – IPI, ICMS e ISS –, que eram integrados em uma única figura, o IVA. A batalha então se concentrou sobre a distribuição das competências de arrecadação e de legislação desse novo imposto, que jamais chegou a nascer.

3.2.1 Primeira geração de projetos de reforma tributária

Paradoxalmente, foi durante o Governo Collor – o primeiro após a promulgação da nova Constituição Federal – que se levantou a necessidade de reforma tributária. Essa atitude reflete a insatisfação da sociedade e do próprio poder público com o capítulo tri-

butário da Carta Magna aprovada menos de três anos antes.

A primeira iniciativa de reforma – e talvez a mais ousada – foi a Proposta de Emenda à Constituição nº 17, de 1991, de autoria do Deputado Flávio Rocha. A PEC revogava quase todos os impostos então existentes⁷ e criava o imposto sobre movimentação financeira (IMF), incidente sobre todas as pessoas físicas e jurídicas de direito público ou privado. A simplificação do capítulo tributário da Constituição – e de todo o sistema tributário – era notável, e vários dos problemas que mencionamos acima – complexidade da legislação, diferenças de tratamento, custo de arrecadação e de fiscalização, possibilidade de sonegação – eram removidos em uma só tacada. Por outro lado, as dificuldades inerentes à repartição de uma receita totalmente centralizada eram estrategicamente deslocadas para o âmbito da legislação complementar.

A PEC nº 17, de 1991, ficou conhecida como a proposta do “imposto único”, devido à posição central ocupada pelo IMF. Cálculos preliminares sugeriam que uma alíquota de 1% seria suficiente para substituir a receita tributária então obtida com todos os outros impostos federais. A alíquota era considerada módica, se entendida no contexto de uma desgravação geral. Contudo o IMF não é um imposto neutro. Pelo contrário, seu ponto fraco é justamente ser um imposto cumulativo e regressivo⁸.

A proposta não vingou em seu estado puro, mas ensejou uma saudável discussão que resultou em desenvolvimentos posteriores, especialmente por parte do Deputado Luís Roberto Ponte, que foi relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados que analisou a PEC nº 17, de 1991, e que, a seguir, apresentou sua própria proposta de reforma tributária (a Proposta de Emenda à Constituição nº 46, de 1995, descrita mais adiante).

Pouco tempo depois, o próprio Poder Executivo interessou-se pelo tema. A estratégia seguida foi privilegiar, pelo menos em

um primeiro momento, a perspectiva técnica. Em fevereiro de 1992, foi constituída uma comissão de pessoas de notório saber, encabeçada pelo tributarista Ary Oswaldo Matos Filho, que recebeu a incumbência de gerar, até a data limite de julho do mesmo ano, um relatório sobre o sistema vigente e propostas de alteração.

O grupo desincumbiu-se com competência da tarefa, gerando um prolífico relatório (em dois volumes), com sugestões para a correção de várias deficiências do sistema tributário brasileiro. No entanto, a crise política que envolveu o Governo nesse período retirou o tema da agenda política e inviabilizou a aprovação de qualquer projeto de reforma.

As propostas da Comissão Executiva de Reforma Fiscal – como foi batizada – incluíam a extinção do IPI e do ISS e a transferência de suas bases tributárias para o ICMS. Da fusão do IPTU e do ITR surgiria o imposto de propriedade imobiliária, de competência municipal. A União preservaria o imposto de renda e ainda criaria um imposto sobre ativos, um imposto seletivo, um imposto de comércio exterior (integrando os impostos de importação e de exportação) e um inovador imposto sobre movimentação financeira. No projeto eram ainda eliminados o IOF, a Cofins, o PIS e o PASEP.

A PEC nº 46, de 1995, de iniciativa do Deputado Luís Roberto Ponte, representava, em comparação à proposta do imposto único, uma ampliação da base tributária e a manutenção – ainda que relutante – de alguns dos impostos “antigos”, como o imposto de renda.

Embora incluísse novos impostos, a proposta do Deputado Luís Roberto Ponte ainda representava um ganho muito significativo do ponto de vista da simplificação tributária. A ênfase do projeto repousava sobre o estabelecimento, ao lado do imposto sobre transações financeiras – ITF, de um imposto seletivo incidente sobre bebidas, veículos, energia, tabaco, petróleo, combustíveis e telecomunicações. Esse imposto se-

letivo não seria cumulativo e não incidiria sobre exportações.

Outras inovações da chamada Proposta Ponte eram a limitação à carga tributária e o automatismo da sua redução, em caso de excesso. Por exemplo, a alíquota máxima prevista para o ITF seria de 0,5%, e a arrecadação máxima total, de 20% do PIB. Ultrapassada essa proporção, a PEC impunha a redução dos impostos a partir do exercício subsequente.

Ao contrário da PEC nº 17, de 1991, a Proposta Ponte estabelecia percentuais de rateio da receita tributária: 34% para a União, 40% para os Estados e o Distrito Federal, 25% para os Municípios e o Distrito Federal e 1% para financiamento de projetos produtivos nas regiões menos favorecidas. Dentro de cada esfera subnacional, os montantes seriam distribuídos segundo pelo menos três critérios – participação percentual na arrecadação, população e território –, cada qual com percentuais mínimos a serem respeitados.

O grande apelo da PEC nº 46, de 1995, repousava, mais uma vez, na simplicidade, no baixo custo de arrecadação e na dificuldade de sonegação. O recolhimento do imposto seria concentrado em algumas poucas fontes, facilmente identificáveis e monitoráveis.

Por outro lado, a exemplo da PEC nº 17, de 1991, a Proposta Ponte pecava pelo excesso de centralismo, deixando pouca margem a ajustes de finanças locais pelo lado da receita. Os impostos adotados criavam o risco de distorção dos incentivos econômicos, já que incidiam sobre apenas alguns produtos. Outro problema, talvez menos grave⁹, seria encontrar uma forma de resguardar as finanças públicas dos efeitos de choques adversos sobre os poucos produtos que restavam como fonte de receita. Mudanças nos preços de petróleo, nos hábitos de consumo de cigarros, etc. poderiam afetar a receita tributária, obrigando o Estado a restabelecer, pouco a pouco, a base mais genérica do imposto (que deixaria, então, de

ser um imposto seletivo e passaria a ser um imposto de valor agregado).

3.2.2 Segunda geração de projetos de reforma tributária

O capítulo seguinte da reforma foi escrito pelo Poder Executivo. Com a Proposta de Emenda à Constituição nº 175, de 1995, o Governo ofereceu a sua versão de reforma tributária.

A nova proposta retornava à fonte clássica do valor agregado, interrompendo o ciclo de propostas “heterodoxas” do imposto único e do imposto seletivo. O pilar da reforma seria a reorganização dos impostos sobre o valor agregado – O IPI e o ICMS, respectivamente, federal e estadual –, unificados num imposto de base mais ampla.

A PEC nº 175, de 1995, previa ainda que as alíquotas do imposto seriam uniformes por mercadoria ou serviço, mas poderiam ser diversas para diferentes mercadorias ou serviços – o imposto deveria ser seletivo, tendo alíquotas menores conforme o grau de essencialidade dos bens. As alíquotas da União seriam fixadas por lei (mas não por medida provisória), e as dos Estados e do Distrito Federal, por resolução do Senado Federal, com maioria de três quartos. As isenções (inclusive das exportações) também teriam caráter nacional, sendo vedadas medidas que anulassem o ônus do imposto, inclusive ressarcimento ou financiamento favorecido. Com esse viés contrário à guerra fiscal, não se julgou necessário efetuar a transição do critério de recolhimento na origem para recolhimento no destino.

A PEC nº 175, de 1995, estabelecia ainda que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam celebrar convênio para harmonizar interpretações e procedimentos administrativos. Apesar de representar uma significativa simplificação, o contraste da PEC nº 175, de 1995, com outros projetos revela sua menor ambição relativa nesse quesito. Além de não eliminar impostos, praticamente não altera a reparti-

ção dos tributos, seção de sobeja complexidade do capítulo tributário.

A lenta tramitação de sua proposta de reforma tributária, bem como as pressões do setor exportador – que vivia na época dificuldades originadas pela política cambial – levou o Governo a procurar um atalho para garantir a desoneração, ainda que incompleta, das exportações. A Lei Complementar nº 87, de 1996, conhecida como “Lei Kandir” (em referência ao então ministro do Planejamento, Antônio Kandir), nasceu com o duplo objetivo de desonerar as exportações e a aquisição de bens de capital.

A “Lei Kandir” representou um recuo estratégico, com o objetivo de fazer aprovar aos pedaços o que *in totum* o Congresso Nacional não aprovaria. Mantinham-se os mesmos objetivos, embora recortados em várias etapas. Por outro lado, um efeito colateral da “Lei Kandir” foi o esvaziamento da PEC nº 175, de 1995, oferecendo, em seu lugar, conquistas mais limitadas. A descentralização do ICMS foi mantida, bem como sua coexistência com o IPI, e não se eliminaram competências estaduais para legislar – inclusive sobre alíquota. Em resumo, não se avançou um centímetro sequer na simplificação e no combate à guerra fiscal.

A ênfase da “Lei Kandir” recaía sobre a desoneração das exportações e a remoção da dupla tributação dos bens de capital. Embora reconhecessem o mérito de tais medidas, os Estados temiam uma perda de receita quando da entrada em vigor da nova lei. Para evitar esse problema, o Governo federal criou um mecanismo de compensação tributária aos Estados, baseando a receita a ser compensada no histórico recente de vendas ao exterior. Infelizmente, embora a idéia fosse muito boa, esse episódio de disputa por receita tributária acabou redundando em contestações judiciais e na perda de credibilidade dos fundos compensatórios da União.

Mas o Governo ainda não havia desistido de implementar os pontos mais polêmicos da reforma tributária. O (então) Secretá-

rio-Executivo do Ministério da Fazenda, Pedro Parente, trabalhava intensamente no tema e, em setembro de 1999, apresentou um novo modelo de IVA nacional, integrando IPI e ICMS. As alíquotas do IVA seriam reduzidas a duas (ao contrário da PEC nº 175, de 1995, que mantinha alíquotas diferenciadas para bens distintos). Acessoriamente, seria cobrado um imposto seletivo para sobre taxar certos produtos. Aos Municípios restaria a cobrança do imposto de vendas a varejo, em lugar do ISS, também com alíquota única. O imposto de renda e os impostos regulatórios – de importação, exportação e sobre operações financeiras eram preservados. A repartição das receitas seria realizada através da definição de uma base única – englobando todos os impostos federais –, sobre a qual incidiria um único percentual.

A proposta eliminava, de uma só vez, a discussão entre tributação na origem e no destino, a diferença entre alíquotas internas e alíquotas interestaduais e a própria guerra fiscal, além, é claro, de simplificar imensamente o sistema. O calcanhar-de-aquiles do projeto era a centralização dos recursos na esfera federal, considerada “excessiva” e “indesejável” pelos governadores. A partir desse diagnóstico, as resistências ao projeto se aguçaram e sua aprovação tornou-se cada vez mais difícil.

O Ministério da Fazenda procurou fazer ajustes no projeto que viabilizassem sua aprovação, como a introdução de um maior grau de descentralização e a criação de um fundo de equalização para efetuar a distribuição de parte da arrecadação estadual ao Estado de destino. No entanto, esses recuos na proposta inicial não foram suficientes para assegurar um mínimo de apoio, mesmo porque o Congresso tinha a sua própria visão de reforma tributária.

Enquanto o Executivo tentava tornar sua proposta mais palatável, o substitutivo do Deputado Mussa Demes à PEC nº 175, de 1995, continuava tramitando na Câmara dos Deputados. No final de 1999, o projeto encontrou sua forma final e foi aprovado pela

Comissão Especial. O substitutivo criava um engenhoso mecanismo de compensação financeira para fazer a conversão do sistema de tributação na origem para o de tributação no destino, eliminando, assim, os incentivos à guerra fiscal.

O projeto unificava o ICMS e o IPI em um IVA, mas com duas alíquotas sobrepostas: uma da União e outra dos Estados e do Distrito Federal. Assim, evitava-se a centralização da competência tributária na União. Quando a operação fosse interestadual, a alíquota estadual era incorporada à da União, que arrecadaria imposto para posteriormente transferi-lo ao Estado de destino da mercadoria, o que seria feito através de um apurado sistema de débitos e créditos recíprocos.

Esse mecanismo ficou conhecido como “modelo do barquinho”, devido à comparação da União a um “barquinho” que levaria o imposto arrecadado no Estado produtor para o Estado consumidor. Não obstante sua construção hábil e criativa, a Secretaria da Receita Federal manifestou forte oposição, alegando que a excessiva complexidade na compensação de débitos e créditos inviabilizaria a administração tributária.

Depois da dupla falência dos modelos do Executivo, por falta de apoio político, e do Legislativo, devido a dificuldades técnicas de implementação, foi realizada uma última tentativa, também em vão, de somar esforços ao redor de uma proposta consensual. Criou-se a Comissão Tríplice, que chegou a produzir uma “Emenda Aglutinativa”, mas cujo apoio ruiu rapidamente, encerrando de forma melancólica as tentativas mais ousadas de reforma tributária na década de 1990.

Em retrospecto, talvez a reforma tenha esbarrado em dificuldades criadas pelo próprio sistema vigente. Esse sistema já é muito centralizado, tornando difícil a aceitação, por parte dos Estados, de uma nova rodada de federalização de impostos, que retiraria da esfera subnacional seu principal imposto, sem qualquer compensação em termos

de flexibilidade de administração tributária.

A centralização do IVA com alíquotas nacionais engessaria imensamente a receita dos orçamentos estaduais. Se uma administração estadual conseguir reduzir seus gastos ou se precisar elevá-los, não terá à sua disposição instrumentos para adequar sua receita ao novo perfil de gastos. Em nome do combate à guerra fiscal, a centralização não permitiria que cada Estado escolhesse sua oferta de bens e serviços públicos.

Uma alternativa seria repassar aos Estados outras bases de tributação. Contudo, ressalvadas as contribuições sociais, tão combatidas pelas distorções que podem provocar, não há muito que conceder aos Estados em troca do ICMS. Os outros impostos federais – IR, ITR, impostos sobre o comércio exterior – ou são inadequados como base tributária subnacional, ou já têm sua receita comprometida em um esquema complexo de repartição nacional, o qual, devido às vantagens assimétricas já absorvidas por vários Estados, seria igualmente difícil de desmontar. Não é nada evidente como se poderia recalcular todas as equações desse sistema de repartição de forma a contentar todos os participantes.

4. Os dilemas da reforma tributária – que lições aprendemos na década de 1990?

Tendo descrito as mazelas do atual sistema tributário, resta-nos perguntar, primeiro, se o atual modelo encontrou seus limites e, segundo, que soluções podemos oferecer para seus problemas.

Se a resposta à primeira questão for positiva, estaremos legitimando a tendência, verificada durante toda a década de 1990, à reforma profunda do sistema, isto é, à sua substituição por um novo sistema. Pelas razões que já apresentamos e também pelas manifestações predominantes na sociedade, parece-nos que a reforma tributária terá de ultrapassar as fronteiras da reforma gradual.

Como salientamos no capítulo 3, as propostas até hoje apresentadas rumam na direção de uma maior centralização tributária. Essa não é uma tendência inevitável, se tivermos em mente a possibilidade de redistribuir tarefas entre as esferas do setor público. Essa negociação transcenderia, é claro, os limites da reforma tributária em si.

Da experiência dos últimos dez anos podemos extrair algumas lições.

A primeira é que todos os dispositivos que não tocam em matéria constitucional e que não envolvem vários entes da federação podem ser alterados sem grandes traumas. É o caso da reforma do imposto de renda, posta em prática a partir de 1995.

A segunda é que a espinha dorsal dos projetos rejeitados era a reforma do ICMS, que fracassou tanto por obstáculos técnicos quanto por impasses políticos. O atual modelo reserva ao ICMS um papel central nas finanças estaduais, seja porque representa parcela considerável dos recursos, seja porque é a única válvula de ajuste importante à disposição dos Estados.

Outra lição fundamental é que a estrutura de repartição da receita tributária por percentuais fixos representam sério obstáculo à adequada administração orçamentária. Propostas como a do imposto único, entre outras, não conferem a flexibilidade que se deseja, e a situação atual tampouco é satisfatória. Essa dificuldade é agravada em vista das vinculações orçamentárias e da rigidez das despesas.

A necessidade de expansão da arrecadação acaba por impor um custo maior por Real arrecadado, seja porque o contribuinte tem maior incentivo para evadir ou ilidir o pagamento do tributo, seja porque o sistema se torna mais complexo e impõe maiores custos à administração tributária, ou ainda porque a fiscalização se torna mais difícil. Enfim, o custo da tributação é quase sempre crescente, e crescente também é a ineficiência gerada pelo sistema.

A irracionalidade do modelo vigente aparece de forma cristalina na atribuição dos

impostos incidentes sobre a produção e circulação (ICMS, IPI e ISS), a três esferas diferentes de governo. Esse verdadeiro “Frankenstein tributário” é agora difícil de se desmontar. A necessidade de unificação desses impostos esbarrou na falta de instrumentos à disposição para negociar, tais são a centralização tributária e a rigidez da repartição hoje existentes.

Há aspectos relevantes que perpassam essa discussão, mas que não podem ser aprofundados sem adentrar terrenos como o da Lei de Responsabilidade Fiscal e o do gerenciamento dos gastos, que em muito ultrapassam os limites do presente texto. Contudo há que se assinalar, ainda que de passagem, a estrita interdependência entre a reforma tributária e outros tópicos da reforma fiscal. Por exemplo, a rigidez dos gastos é um dos elementos que contribui para a insegurança com a reforma tributária. Uma perda de receita, ainda que temporária, pode inviabilizar a administração de um governador ou prefeito. Infelizmente, a reforma administrativa saiu da agenda política. Isso poderia ser contornado com uma discussão de reforma tributária a ser implementada a partir de um exercício futuro, mas mesmo essa estratégia ficou prejudicada, frente à possibilidade de reeleição dos mandatários. Enfim, a reforma tributária esbarrou no muro das despesas incompressíveis.

Algumas das lições mais importantes dizem respeito aos dilemas incontornáveis que aparecem em qualquer projeto de reforma tributária.

Em primeiro lugar, há um dilema entre o número de impostos e a modicidade das alíquotas adotadas. Dada a receita de impostos a recolher, alíquotas moderadas impõem uma multiplicidade de impostos. Conforme estimativa de Werneck (2000), a alíquota requerida por um imposto de valor agregado que substituisse o ICMS, o IPI, o ISS, o PIS/PASEP e a Cofins teria que atingir 31,2%.

Existe outro dilema entre a cumulatividade, a modicidade e impossibilidade de

sonegação, por um lado, e, por outro, a neutralidade. É o que surge da comparação da CPMF com o ICMS. A CPMF, imposto cumulativo e praticamente não-sonegável, gera uma receita substancial com uma alíquota de apenas 0,38%, enquanto que o ICMS, cuja alíquota chega, em alguns casos, a 25%, é neutro e mais difícil de fiscalizar. Se a cumulatividade é o maior dos males, então deveríamos estar dispostos a criar um imposto de valor agregado, com alíquota mais alta, para eliminar o PIS e a Cofins. Mas essa decisão não parece tão fácil.

Finalmente, já mencionamos o dilema entre a tributação do consumo, que incentiva a poupança e o crescimento acelerado, e a tributação da renda, que atende a critérios de progressividade.

Talvez a grande dificuldade da reforma esteja no fato de que é difícil operacionalizar um sistema simples e eficiente, com alíquotas módicas e sem cumulatividade, como quer a sociedade, quando temos uma necessidade premente e constante de elevar as receitas fiscais.

Por um lado, uma carga tributária superior a 30% do PIB, nas atuais condições brasileiras, talvez imponha vários sacrifícios em termos de neutralidade, eficiência e custo de arrecadação. Podemos estar chegando perto de uma situação de exacerbação tributária, de pedágio constante, em que não há mais possibilidade de escolha dos melhores impostos, e na qual as autoridades tributárias podem apenas conformar-se em adicionar o que for possível à parafernália existente. Por outro, a fragilidade financeira gerada pela excessiva rigidez de gastos tem inviabilizado medidas mais audazes, porém mais arriscadas, no plano tributário.

5. Conclusão

Diz o ditado que se aprende, muitas vezes, mais no fracasso do que no sucesso. Isso não é consolo para um país que derrapa, há duas décadas, no crescimento econômico, que tem encontrado grandes dificuldades

no financiamento de seu setor público e que está crescentemente insatisfeito com o perfil de sua distribuição de renda. Mas pode ser o caminho de uma renovada rodada de negociações, agora mais maduras, em direção à remoção de algumas – embora necessariamente não todas – imperfeições que o atual sistema tributário apresenta.

Não se pode dizer que não houve um esforço para implementar uma reforma tributária no Brasil na década de 1990, nem se pode dizer que não se obtiveram resultados. No entanto, resta na boca de vários defensores da reforma – principalmente dos contribuintes – um gosto amargo de fracasso.

É difícil acreditar que o sistema atual sobrevive por mera incapacidade de negociação de nossa classe política. Se somente houvesse ganhos a serem apropriados pelos participantes das negociações, a reforma já teria ocorrido. A verdade é que o sistema tem alguns méritos, o menor dos quais certamente não é o de garantir uma receita ao redor de 34% do PIB e impedir uma severa crise de insolvência do Estado. Diga-se de passagem, que os impostos em cascata geram uma arrecadação firme e generosa, sem grandes dificuldades de fiscalização.

Por outro lado, tampouco os defeitos do atual sistema tributário podem ser subestimados. É nossa opinião que o insucesso – real e percebido – da reforma tributária se deve ao excesso de esperança nela depositada, sem que fosse possível estabelecer um debate sério e aprofundado a respeito dos objetivos prioritários a serem perseguidos e das concessões que seriam aceitáveis para atingir essas prioridades. Se esses objetivos tivessem sido, desde o princípio, focados pela discussão, teria sido possível estabelecer os meios para atingi-los, isto é, a discussão técnica ter-se-ia simplificado sobremaneira. Seja como for, não parece razoável que, com ganhos tão significativos a obter e tantas propostas em debate, permaneçam tantos impasses e obstáculos aparentemente incontornáveis.

O presente estudo procurou salientar as contradições entre os vários objetivos de re-

forma tributária. Não é possível conciliar, em um mesmo regime tributário, objetivos tão distintos como eficiência econômica, desoneração de setores produtivos, mais “justiça” fiscal (noção que varia entre pessoas e é, portanto, inexequível em estado puro) e os anseios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por maiores receitas.

Isso não significa que não existam propostas adequadas para o aperfeiçoamento do regime tributário brasileiro; significa apenas que será necessário fixar determinados objetivos como prioritários, sacrificando outros.

Nesse contexto, julgamos fundamental a idéia de compatibilizar as receitas tributárias com a necessidade de gastos de União, Estados e Municípios, preservando, na medida do possível, as atribuições que a Constituição Federal lhes confere.

Outro objetivo meritório é a simplificação da legislação tributária e desburocratização dos procedimentos relativos à arrecadação dos tributos. Nesse campo, teríamos certamente muito a ganhar em economia de recursos humanos valiosos, tanto no setor público quanto no privado.

O objetivo mais destacado pelos especialistas em tributação – e que, infelizmente, goza de menor prestígio fora da categoria – é a eficiência econômica. Mas a importância real das distorções do atual sistema deve ser aferida por estudos empíricos, antes que se decida substituir tributos cumulativos por outras fontes de receita.

No texto constitucional, os impostos parecem haver sido distribuídos aleatoriamente entre os entes da federação. Não há relação facilmente detectável entre a atribuição de deveres e a de receitas. Se alguma lógica há, ela deve ser buscada na competição por recursos públicos e na negociação política que se seguiu. Essa pode ter sido a fonte de uma conformação tributária ineficiente, e que atinge seu ápice de irracionalidade na atribuição de fontes geradoras idênticas para entes diferentes da federação (como IPI,

ICMS e ISS), passando em seguida a redistribuir as receitas aí obtidas segundo fórmulas complexas e destituídas de qualquer virtude tributária.

Ao final, uma palavra sobre estratégia. As dificuldades enfrentadas pelas propostas de reforma tributária contribuíram para a redução paulatina do espectro das mudanças sugeridas, e ainda assim parte fundamental da reforma tributária não se viabilizou. Talvez a solução esteja justamente em reverter essa tendência e voltar a aumentar o conteúdo das negociações, incluindo na pauta outros itens – como atribuições de cada esfera de governo, desvinculações orçamentárias e flexibilização de despesas –, de forma a possibilitar novo conjunto de barganhas.

Frente ao fracasso das reformas “motivadas” da década de 1990, uma alternativa é apostar em reformas que privilegiem princípios. Ao se debater em termos mais genéricos, talvez se evite cair em discussões casuísticas que redundam no travamento da agenda. Com um pouco de habilidade e maturidade negocial, evitaremos o erro de deixar a reforma tributária cair na disputa pequena das receitas e saberemos enxergar uma forma de financiamento adequada para o Estado.

A mudança de governo extirpa a reforma tributária da pauta? Ao que indicam as primeiras informações após o encerramento das eleições presidenciais, não. No entanto, essas mesmas informações sugerem que o pêndulo passa a pender mais para o lado da redistribuição da renda e menos para o do equilíbrio fiscal, sobretudo se tivermos em mente o programa histórico do partido vencedor.

Se uma lição fica, é esta: a reforma tributária terá de ser decidida – como tudo o mais em política – a partir da definição de objetivos prioritários. A reforma tributária não pode consistir na busca alquimista de fórmulas inatingíveis de compatibilizar o desejo do setor privado de reduzir receitas com as despesas públicas crescentes e incompressíveis.

Na sua conformação final, a reforma tributária implicará sacrifícios de objetivos públicos e concessões por parte de grupos de interesses. Se depender da descoberta de um “ovo de Colombo”, que solucione mágica e simultaneamente todos os problemas, a reforma jamais sairá do reino das boas intenções.

Leis e Propostas de Emenda à Constituição referidas

Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 – Lei Kandir

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

PEC 175, de 1995 – Ministro José Serra.

PEC 17-B, de 1991 – Dep. Flávio Rocha e outros.

PEC 46-A, de 1995 – Dep. Luís Roberto Ponte e outros.

Lei 9.317, de 5 de dezembro de 1996 – SIMPLES.

Notas

¹ Infelizmente, não é o que ocorre. Via de regra, e é o que ocorre no Brasil nos últimos dez anos, a estrutura de atribuições é tomada como dada ao se iniciar a discussão tributária.

² Cf. seção 3.2.

³ Cf. cap. 4.

⁴ Poderíamos incluir aqui também a política de comércio exterior, que utiliza os impostos de exportação e de importação. No entanto, esses instrumentos foram em grande parte esvaziados pelos acordos internacionais no âmbito da OMC e pela integração em blocos regionais.

⁵ Uma exceção é o chamado “imposto Kaldor”, que incide progressivamente sobre o consumo pessoal, mas segundo uma escala que onera menos pobres do que ricos. No entanto, esse imposto enfrenta dificuldades imensas na sua implementação, devido ao seu alto custo de fiscalização.

⁶ Essa é, claro, apenas uma tônica geral, e não um critério perfeito de separação. A exceção para a primeira fase é a Comissão Executiva de Reforma Tributária, iniciada pelo Poder Executivo, mas que não teve qualquer encaminhamento ou seguimento político. O substitutivo do Deputado Mussa Demes, apesar de haver nascido no Legislativo, foi uma reformulação e uma resposta à PEC 175, de 1995, de autoria do Poder Executivo.

⁷ As exceções eram os impostos de importação e exportação, fundidos no imposto sobre comércio exterior, e o imposto sobre propriedade territorial rural.

⁸ Essas objeções são previstas e respondidas na justificativa da PEC. Argumenta-se que a progressividade do imposto pode ser substituída por maior justiça na destinação dos gastos e que os bens de consumo de luxo são justamente os bens de cadeia mais longa de produção e, portanto, aqueles que tendem a pagar mais imposto.

⁹ Essa dificuldade talvez não fosse tão séria, devido à inelasticidade da demanda da maior parte dos produtos que compunham a base de arrecadação. Ademais, a própria proposta já abria espaço para a extensão da incidência do imposto sobre valor agregado a outros produtos, se se provasse necessário.

Bibliografia

- BORDIN, Luís Carlos Vitali. *A reforma tributária, o ICMS e o pacto federativo*. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_bv_ref_trib_rftrib.htm. Data de acesso: 15 de outubro de 2002.
- BORDIN, Luís Carlos Vitali. *Princípios teóricos da tributação e o "imposto Kaldor": uma revisão da literatura*. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_bv_ref_trib_rftrib.htm. Data do acesso: 15 de outubro de 2002.
- KANDIR, Antônio. A Nova Lei do ICMS. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 20 de agosto de 1997. Página 4.
- LAGEMANN, Eugênio. *Imposto pessoal sobre consumo: origem teórica e primeiras experiências de aplicação*. Disponível em: http://www.federativo.bndes.gov.br/f_bv_ref_trib_rftrib.htm. Data de acesso: 15 de outubro de 2002.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível*. Texto para discussão nº 666. Brasília: IPEA, 1999.
- MATTOS Fº, Ary Oswaldo. São Paulo: DBA Dórea Books & Art, 1993. 2 vols.
- PARENTE, Pedro Pullen. *Reforma tributária ou reforma fiscal?* Apresentação na Comissão Especial de Reforma Tributária. Brasília: Ministério da Fazenda, 1999.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *A proposta de Reforma Tributária do Governo: o que é, como é e para que é*. Disponível em: www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/protri.htm. Brasília: Presidência da República, 1996. Data de acesso: 15 de outubro de 2002.
- STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. New York/London: W.W. Norton & Company, 2000.
- VIOL, Andréa Lemgruber. O processo de reforma tributária no Brasil: verdades e mitos. In: *Finanças Públicas. V Prêmio do Tesouro Nacional*. Brasília: ESAF, 2001. Páginas 377-423.
- WERNECK, Rogério Ladeira Furquim. *Aritmética da Reforma Tributária. Uma história de contas fáceis sobre mudanças difíceis*. O Estado de São Paulo, 27 de outubro de 2000.

Financiamento de grandes cidades brasileiras

Marcos José Mendes

Sumário

1. Introdução. 2. O viés antimetropolitano. 3. A partilha de recursos. 4. Limites à arrecadação própria. 5. Desmonte do sistema inflacionário de financiamento público. 6. Alta dependência em relação ao crescimento econômico. 7. Possíveis soluções. 8. Conclusão.

1. Introdução

O presente estudo tem por objetivo analisar o financiamento das grandes cidades brasileiras. Mostra-se que tais centros urbanos estão subfinanciados, tanto em comparação a outras grandes cidades mundiais, quanto em relação às pequenas e às médias cidades brasileiras. Frente a este diagnóstico, são propostas medidas visando a corrigir esse viés antimetropolitano das finanças públicas no Brasil.

Muitas das mazelas econômico-sociais do país estão geograficamente concentradas nos grandes centros brasileiros: desemprego, violência, tráfico de drogas, habitações em situação de risco, enchentes. O enfrentamento desses problemas exige ativa participação do governo municipal, que, para tanto, necessita de recursos financeiros.

Além disso, a alta densidade populacional e o espraiamento da zona urbana geram a necessidade de investimentos tais como os corredores de transportes, a urbanização de novos bairros, a coleta e processamento de lixo, o controle de emissão de poluentes, o adequado abastecimento de água. Não é

Marcos José Mendes é Consultor Legislativo do Senado Federal e Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo.

trivial viabilizar o deslocamento diário de milhões de pessoas minimizando congestionamentos e emissão de poluentes. Também não é simples tratar adequadamente os resíduos industriais e residenciais produzidos por essa população em um reduzido espaço geográfico. Tudo isso exige planejamento, tecnologia e, sobretudo, dinheiro.

Os grandes centros, em especial as capitais de estado, ainda arcam com o custo de fornecer serviços públicos a moradores de municípios e estados vizinhos. Um grande contingente populacional reside em municípios periféricos das regiões metropolitanas, mas trabalha na capital, utiliza seus transportes públicos, sua rede hospitalar municipal, suas escolas públicas.

Não é difícil, portanto, deduzir que as necessidades financeiras dos grandes centros urbanos em muito superam às das pequenas cidades. Nestas, ainda que a renda privada média seja inferior à das metrópoles, a necessidade de intervenção pública é menor, não sendo necessário lidar com problemas decorrentes de alta densidade populacional, do afluxo de migrantes pobres, da saturação na exploração dos recursos naturais e da prestação de serviços públicos a não-residentes.

Todavia, no caso brasileiro, as grandes cidades estão subfinanciadas, o que reduz a sua capacidade de dar conta da grande demanda por serviços públicos e contribui para que os grandes centros se tornem *locus* de forte pressão e instabilidade social. A próxima seção mostra os números desse viés antimetropolitano das finanças públicas brasileiras.

2. O viés anti-metropolitano

A Tabela 1 faz uma comparação das receitas *per capita* das mais populosas cidades brasileiras com outras metrópoles mundiais. Fica evidente o subfinanciamento dos grandes centros brasileiros. Enquanto Tóquio e Nova York têm receitas de mais de 5 mil dólares/ano por habitante; São Paulo,

uma metrópole com características muito similares àquelas cidades, e com um volume de problemas acumulados muito maior, precisa dar conta de suas obrigações com apenas US\$ 358 dólares *per capita* ao ano. As capitais nordestinas, escoadouro de forte movimento migratório, dispõem de menos de US\$ 250 anuais por habitante.

Se a comparação for feita com uma grande cidade de um país com nível de desenvolvimento próximo ao do Brasil, como o México, as metrópoles brasileiras continuam perdendo: a Cidade do México dispõe de US\$ 659 por habitante/ano: valor 84% superior ao observado em São Paulo. A situação é ainda pior se compararmos com a Coreia: Seul dispõe US\$ 860 por habitante/ano. Buenos Aires, antes da crise que atualmente assola a Argentina, tinha um orçamento anual de US\$ 1.100 *per capita*. Com a máxidesvalorização do peso e a crise fiscal do país, esse valor caiu para US\$ 345. Ou seja, o orçamento de Buenos Aires, em uma situação de crise extrema, está próximo ao orçamento vigente em São Paulo em tempos normais, e supera o de Belo Horizonte e os das capitais nordestinas.

As próximas seções apontam as causas dessa fragilidade financeira dos grandes centros brasileiros.

3. A partilha de recursos

A primeira causa para o problema acima apontado está no sistema de partilha das transferências federais e estaduais entre os municípios. Embora seja voz corrente que os municípios foram os grandes ganhadores na divisão de verbas feita pela Constituição de 1988, é preciso observar que este ganho não se distribuiu de modo uniforme entre todos os municípios. Os verdadeiros ganhadores foram os municípios pouco populosos.

A Tabela 2 apresenta a composição da receita pública para municípios em diversas faixas de população. O que se observa é que, ao contrário do que seria de se esperar, os pequenos municípios, e não os grandes

Tabela 1 – Receita municipal *per capita* para diferentes metrópoles mundiais

Cidade	População (milhões)	Ano de Referência	Receita Total (US\$/habitantes)
Tóquio	11,6	2000	5.256
Nova Iorque	8,0	2001	5.055
Londres	6,9	1993-4	3.630
Ottawa	0,3	2001	3.086
Paris	2,1	2001	1.662
Toronto	2,3	1999	1.645
Buenos Aires (antes da desvalorização)	3,0	2001	1.110
Buenos Aires (após desvalorização)	3,0	2002	345
Seattle	0,6	2000	1.020
Seoul	10,3	2000	860
Madri	2,9	1998	698
Cidade do México	8,6	2001	659
Porto Alegre	1,4	2001	439
Curitiba	1,6	2001	412
Rio de Janeiro	5,8	2001	390
São Paulo	10,4	2001	358
Belo Horizonte	2,2	2001	318
Goiânia	1,1	2001	292
Recife	1,4	2001	247
Manaus	1,4	2001	196
Fortaleza	2,1	2001	194
Belém	1,3	2001	183

Fonte: Orçamentos e balanços das respectivas cidades, obtidos em sites oficiais na Internet. Para Londres, a fonte é “Two Great Cities: a comparison of the economies of london and paris. Corporation of London (1997). Para as cidades brasileiras, a fonte é a Secretaria do Tesouro Nacional, com a cotação média R\$/US\$ de 2001 sendo informada pelo Banco Central e igual a R\$ 2,35. Buenos Aires antes da desvalorização (cotação 1 Peso = US\$ 1,00). Buenos Aires após desvalorização (cotação média Peso em 2002 = US\$ 2,93) – Fonte Banco Central do Brasil. (Elaborado pelo autor)

Tabela 2 – Composição da receita municipal *per capita* para diferentes faixas de população (2001)

R\$ de 2001

Faixa de População (Mil hab.)	Receita Total	Receita Corrente	Receita Tributária	Transferências Correntes (A)=(B)+(C)+(D)	FPM (B)	ICMS (C)	Outras Transf. Correntes (D)
Até 3	1.140	1.093	26	1.019	631	223	166
3 a 5	715	678	20	623	328	148	147
5 a 10	545	522	24	464	196	131	138
10 a 20	478	458	26	404	165	107	133
20 a 50	442	428	37	353	120	100	133
50 a 100	463	449	49	352	100	115	137
100 a 300	499	485	66	366	89	132	146
Mais de 300	509	495	78	358	80	131	146

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaborado pelo autor.

centros, é que dispõem de mais recursos *per capita*. Os micromunicípios, com população até três mil habitantes, têm receita total *per capita* de R\$ 1.140; ao passo que as cidades com mais de trezentos mil habitantes ficam com menos da metade desse valor (R\$ 509).

Esse padrão de alocação de recursos parece não conduzir a um resultado eficiente. Cidades de até 5 mil habitantes não têm escala suficiente para oferecer a maioria dos serviços públicos que se espera de uma municipalidade¹, de modo que as transferências tendem a ser aplicadas em custos fixos de instalação e manutenção da prefeitura local (prédios, salários, material de escritório), sem resultados finais concretos para a população.

Por outro lado, há um subfinanciamento de grandes cidades, que precisam enfrentar os custos crescentes de bens públicos mais sofisticados. Como afirma Rezende (1998, p. 8 e 9):

Altos níveis de urbanização e elevados graus de densidade populacional requerem soluções tecnológicas complexas para os problemas urbanos tratados pelo governo municipal (...) Quando esses aspectos não são contemplados no desenho dos mecanismos de repartição das receitas públicas, o descasamento entre a demanda por serviços públicos e os recursos disponíveis se amplia, levando a uma situação curiosa: uma maior dependência das cidades médias e grandes em relação a intervenções diretas dos governos estadual e federal nos problemas locais, que deveriam ser tratados pela municipalidade. (tradução nossa)

De fato, em um estudo das condições financeiras e sociais dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes, Santos, Costa e Andrade (2.000, p.31) concluem que:

as cidades médias nordestinas e as cidades médias metropolitanas são aquelas que se destacaram pela maior gravidade de seus índices sociais (...) [e] devem ser objeto de estudos mais cuidadosos visando um tratamento fiscal/tributário mais adequa-

do no sentido de permitir que se encontrem fontes de financiamento sustentáveis para os necessários investimentos em infra-estrutura.

Diversas são as causas do viés a favor dos pequenos municípios. Em primeiro lugar, os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) favorecem esse grupo de cidades. São estabelecidas quotas para divisão do Fundo, que crescem de acordo com a população do município. Contudo as faixas de população são fixadas de tal forma, que municípios até 10.188 habitantes têm direito à mesma quota, o que acaba por beneficiar os micromunicípios. No outro extremo da distribuição, fazem jus à cota máxima os municípios a partir de 156.216 habitantes, o que prejudica os municípios mais populosos². Além disso, as capitais de estados não podem receber mais do que 10% do montante do Fundo³. A Tabela 1 reflete as conseqüências dessa regra, mostrando que, à medida que aumenta a população, diminui a receita oriunda do FPM.

É importante notar que os micromunicípios não só são os maiores beneficiários das transferências de FPM como também das transferências de ICMS. Isso ocorre, porque o ICMS é um imposto cobrado na origem, ou seja, os recursos ficam no estado (e no município) onde é feita arrecadação. Assim, um pequeno município onde se situe uma atividade geradora de grande arrecadação de ICMS (por exemplo, um município onde haja uma usina hidrelétrica) torna-se “rico”, recebendo grande volume de transferências.

Em conseqüência, há um estímulo à emancipação de distritos onde se situam atividades geradoras de ICMS. Adquirindo a condição de município, o antigo distrito passa a receber as transferências que antes pertenciam ao seu município de origem. De fato, dos 500 municípios com maior receita *per capita* de ICMS, 54% têm menos de 10 mil habitantes⁴. A Tabela 1 mostra que, assim como no caso do FPM, a receita de ICMS cai

à medida que aumenta a população. A partir de 100 mil habitantes, a receita de ICMS volta a crescer, mas, mesmo assim, fica muito abaixo daquela obtida pelos micro e pequenos municípios.

Esse tipo de sobrefinanciamento também ocorre nos casos de municípios onde há exploração de petróleo, uma vez que a Petrobrás é obrigada por lei a pagar *royalties* aos governos municipais e estaduais. O município de Quissamã, no Rio de Janeiro, por exemplo, recebeu, no ano 2000, R\$ 1.054,00 *per capita* só em *royalties* de petróleo, valor 143% acima de suas demais receitas⁵.

4. Limites à arrecadação própria

Como não podem contar com as transferências estaduais e federais, viesadas em favor dos pequenos municípios, as grandes cidades precisam fazer esforço de arrecadação própria. Precisam aumentar impostos e criar novas taxas. Mas elas não têm grande espaço para fazer isso, porque estão ameaçados pela guerra fiscal.

O Imposto Sobre Serviço (ISS) tem sido o instrumento mais usado nessa guerra. Como ele é um imposto cobrado na origem, ou seja, pago ao município onde está a sede da empresa, então é comum que empresas busquem ter endereço nos municípios onde o ISS é mais baixo, mas continuam operando, de fato, nas grandes cidades. Tais empresas usam as ruas e serviços públicos das grandes cidades, onerando os cofres da municipalidade, mas pagam impostos para outros municípios.

Outra limitação à ampliação da arrecadação própria é a alta carga tributária do governo federal. Nos últimos anos, a União aumentou muito a sua tributação (tanto para produzir ajuste fiscal, quanto para recuperar receitas que, pela Constituição de 1988, foi obrigada a repartir com estados e municípios). Por isso, não sobrou espaço para que as grandes cidades aumentassem os seus impostos. O setor privado já não suporta e não aceita mais tributos.

A carga fiscal da União cresceu 28% entre 1991 e 1999. Ela saiu de 16,7% do PIB em 1991 para 21,4% em 1999. Já a carga estadual cresceu apenas 6%. E a carga municipal não se alterou, ficando em torno de 1,2% do PIB ao longo desses 10 anos. Ou seja, o governo federal saiu na frente na corrida de aumento de impostos, não deixando espaço para que os municípios aumentassem os seus tributos.

Note-se, ainda, que o aumento da carga fiscal federal se deu deliberadamente por meio da majoração ou criação de contribuições social, que são contas de receitas não-sujeitas a partilha com estados e municípios. Desse modo, os municípios em geral, e as grandes cidades, em particular, não poderão beneficiar-se do aumento da arrecadação federal.

5. Desmonte do sistema inflacionário de financiamento público

Outro fator relevante para explicar o subfinanciamento das grandes cidades está nas mudanças institucionais recentes, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e o fim dos bancos estaduais.

Até recentemente, as grandes cidades não se preocuparam muito com suas baixas receitas fiscais, porque tinham como compensar isso. Bastava endividar-se, financiando os investimentos e serviços que desejasse e, depois, passava-se a pressionar o governo federal, para que ele assumisse a dívida. Não era preciso brigar pela partilha da arrecadação fiscal. Bastava repassar a conta por outros meios: passava-se a dívida para o governo federal, tomava-se empréstimo junto ao banco estadual sem compromisso de quitá-lo. Além disso, os governos estaduais, também vivendo nesse regime de fraca restrição orçamentária, dispunham, dessa forma, de mais verbas para fazer investimentos nas grandes cidades.

Tratava-se de usar a força econômica e política da cidade para obter dinheiro federal ou financiar despesas via inflação. Agora,

com a LRF e a impossibilidade de pressionar a União ou o Banco Central para se conseguir financiamentos, passou a ser fundamental discutir novas fontes de financiamento. Em especial, para os investimentos públicos.

Praticamente, não há meios de financiar investimentos. O mercado de títulos municipais foi desmoralizado pelas fraudes (precatórios). Os bancos estaduais foram privatizados. Os empréstimos internacionais dependem de aval da União e embutem risco cambial. Foi desmontando o sistema antigo (que tinha vícios e gerava inflação), mas ainda não se pôs nada no lugar. E as grandes cidades ficaram sem recursos.

6. Alta dependência em relação ao crescimento econômico

Não se pode deixar de considerar, também, a alta dependência da arrecadação das grandes cidades em relação ao ritmo da economia. Tome-se, como exemplo, a cidade de São Paulo. A Tabela 3 mostra que as transferências de ICMS e a arrecadação de ISS representam 57% da receita total da Prefeitura. Em 1999, foram R\$ 1,4 bilhão de ISS e R\$ 2,3 bilhões de ICMS, para uma receita total de R\$ 6,6 bi.

A performance desses dois impostos está muito associada ao ritmo de crescimento da

Tabela 3 – Receitas do Município de São Paulo (1996-99)

R\$ Milhões de 1999

	1996	1997	1998	1999
Receita Total (A) + (B)	6.134	5.957	6.119	6.569
Receita Corrente (A)	5.809	5.767	6.084	6.539
• ISS	1.323	1.385	1.449	1.433
• Transferência de ICMS	2.116	2.000	2.194	2.345
• Outras Receitas Correntes	2.370	2.382	2.441	2.761
Receitas de Capital (B)	325	190	35	30

Fontes: SEADE e Balanços Gerais da Prefeitura de São Paulo. Elaborado pelo autor.

economia. Quando as vendas caem, a arrecadação acompanha a queda. Isso significa que, se o país entrar em uma trajetória de crescimento regular nos próximos anos, o orçamento das grandes cidades vai crescer, e o problema da falta de recursos será minimizado. Mas os sucessivos anos de crescimento medíocre e as permanentes turbulências nacionais e internacionais impedem o crescimento da receita dos grandes centros.

7. Possíveis soluções

A solução mais direta seria alterar os critérios de partilha das transferências federais e estaduais; o que exigiria, em muitos casos, a aprovação de emendas à Constituição ou a aprovação de leis complementares. Em geral, esse tipo de proposta está sujeita

a múltiplos vetos, por parte dos representantes de municípios e estados que temem perder recursos.

Não se deve, contudo, superestimar essa resistência. É preciso observar que os atuais ganhadores da partilha são os pequenos municípios, e que esses se concentram no Sul e Sudeste do país. Como há uma maioria de representantes do Norte, Nordeste e Centro-Oeste no parlamento, não seria difícil aprovar medidas que beneficiassem grandes cidades de todo o país, reduzindo-se os privilégios dos pequenos municípios.

No que diz respeito ao problema da guerra fiscal, uma possível solução já está sendo encaminhada no Congresso. Está tramitando uma emenda constitucional (PEC 370/2001), que introduz duas mudanças na cobrança do ISS. Em primeiro lugar, determina que uma lei complementar vai fixar a alí-

quota mínima de ISS (criando um piso para frear a corrida de redução de alíquotas) e, em segundo lugar, transfere a cobrança do ISS da origem para o destino (acabando com o incentivo para que empresas criem sedes em municípios onde o ISS é baixo).

De modo semelhante, uma reforma tributária que venha a substituir o ICMS por um imposto cobrado no destino reduzirá a vantagem hoje gozada por pequenos municípios que sejam sede de atividades econômicas geradoras de grande receita de ICMS. Deixará de existir, também, o estímulo à emancipação de municípios, com vistas a internalizar a arrecadação daquele imposto.

Quanto ao fato de a alta arrecadação federal sufocar as possibilidades de aumento da arrecadação municipal, o que se pode fazer é criar um mecanismo pelo qual o Governo Federal reduza a sua arrecadação de impostos, de forma a permitir a expansão da arrecadação municipal.

Rezende (1998) apresenta uma interessante proposta nesse sentido: permitir ao contribuinte o desconto de parte do IPTU pago a seu município em sua declaração anual de Imposto de Renda (IR). Ou seja, o governo federal abriria mão de parte de sua arrecadação em favor dos municípios, revertendo a tendência, mostrada no Gráfico 1, em que a carga federal sempre cresce e a municipal está estagnada.

As grandes cidades, principais arrecadoras do IPTU, poderiam aumentar a alíquota desse imposto sem onerar demais o contribuinte, que descontaria parte dessa despesa no IR.

Essa medida também tem outros efeitos positivos sobre quase todos os problemas acima analisados:

1. Aumenta a importância do IPTU na composição da receita municipal, diminuindo a dependência do erário em relação ao ISS e às transferências de ICMS, o que diminuiria a sensibilidade da receita em relação aos ciclos econômicos.

2. O IPTU é um imposto menos sensível a guerra fiscal. Por isso, aumentar a sua im-

portância na arrecadação significaria diminuir os efeitos negativos da guerra fiscal.

3. Ao reduzir a arrecadação do IR, diminuiria o montante total a ser distribuído via FPM, que é desfavorável às grandes cidades, e aumentaria a arrecadação própria destas. O resultado seria uma redução do viés antimetropolitano da partilha fiscal definida pela Constituição de 1988.

Do ponto de vista da União, a perda não seria grande, visto que ela fica com apenas metade da arrecadação do IR, sendo o resto distribuído a estados e municípios. Em termos fiscais agregados (União, estados e municípios), não há perda de arrecadação, pois um imposto é substituído por outro. Pode haver até aumento de arrecadação, se o desconto for apenas de um percentual do IPTU pago.

É preciso, também, buscar fontes alternativas de recursos para os grandes centros. Os bancos federais, como Caixa Econômica e BNDES, poderiam abrir linhas de crédito voltadas a investimentos metropolitanos. Dois ou mais municípios formariam consórcios, para tomar esse crédito e realizar obras de interesse comum: corredores de transportes ligando os municípios envolvidos, tratamento e abastecimento de água para a região, seriam alguns tipos de investimentos possíveis.

O Fundo da Pobreza, estabelecido pela Emenda à Constituição nº 31, de 2000, dispõe de, no mínimo, 4 bilhões por ano no orçamento. Parte desses recursos poderia ser destinada a medidas de combate à pobreza urbana, tais como: remoção e realocação de pessoas vivendo em habitações em condições de risco, prevenção de enchentes, saneamento e urbanização de favelas. Esses recursos poderiam ser liberados mediante contrapartida local. Ou seja, parte financiada com dinheiro federal, parte com dinheiro municipal.

As administrações municipais também poderiam fazer esforço para ampliar as suas possibilidades de obtenção de receita própria. Poderiam, por exemplo, tributar pes-

soas não-residentes, a partir do uso de taxas sobre uso de hotéis, feiras e convenções. Também poderia tributar atividades indesejáveis, com alíquota elevada, para estimular a realocação ou interrupção das atividades. Poderiam ser cobradas taxas pelo uso dos aeroportos localizados nos centros das cidades, como forma de induzir o uso mais intensivo dos aeroportos (mais novos e modernos) construídos fora do centro. Também seria o caso de taxar a poluição visual dos *outdoors* e as atividades econômicas geradoras de poluição. Neste caso, muitas vezes, basta aplicar com eficiência muitas já existentes, ou então reformular legislação de muitas para torná-las aplicáveis.

Colocar ordem no uso do espaço urbano também pode gerar receitas. É o caso de cobrar pelo uso do subsolo, principalmente pela perfuração de ruas, pela instalação de feiras livres, pela circulação de veículos no centro da cidade.

Não se pode esquecer, também, que a *contribuição de melhoria*, já prevista na Constituição e regulamentada pela legislação, é muito pouco usada pelos municípios, seja por dificuldades técnicas, seja pelo custo político de sua cobrança. Trata-se de taxar os proprietários de imóveis que venham a ser valorizados em função da realização de obras públicas. Ou seja, o município pode utilizar esse mecanismo para capturar parte da valorização patrimonial privada gerada por um investimento público.

8. Conclusão

Este estudo procurou mostrar que as grandes cidades brasileiras estão subfinanciadas, o que pode ser constatado tanto por uma comparação com outras metrópoles mundiais, quanto por uma comparação com as pequenas cidades do Brasil. Tal fato impede que as administrações municipais tenham um papel ativo na prevenção dos grandes problemas metropolitanos, tais como congestionamentos, poluição, violência, tráfico de drogas, enchentes e habita-

ções precárias e em situação de risco. O acúmulo desses problemas transforma os grandes centros brasileiros no *locus* de distúrbios sociais.

Foram apontadas diferentes causas para o subfinanciamento das grandes cidades: distorção no sistema de partilha das transferências federais e estaduais; sistema tributário com cobrança na origem; alta carga tributária federal; guerra fiscal; alta dependência das grandes cidades em relação ao crescimento econômico; desmonte do sistema inflacionário de financiamento do investimento público, que não foi substituído por outro mecanismo de financiamento.

Foram apresentadas, também, diversas sugestões de políticas para reverter a fragilidade financeira dos grandes centros: revisão do sistema de partilha das transferências; desconto de parte do IPTU pago no valor devido de Imposto de Renda; exploração de novas fontes de arrecadação municipal; financiamento de bancos federais a investimentos metropolitanos; uso de recursos do Fundo da Pobreza para atacar problemas típicos da pobreza urbana.

Notas

¹ Inman e Rubinfeld (1997) consideram 10 mil habitantes como um patamar mínimo para se ter escala de produção de bens públicos.

² Lei nº 5.172/66, art. 91, § 2º.

³ Lei nº 5.172/66, art. 91, inciso I.

⁴ Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

⁵ Fonte: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Bibliografia

ANDRADE, T., SANTOS, A., COSTA, L. (2000) *Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias*. Disponível em: www.nemesis.org.br

INMAN, R. P. and RUBINFELD, D. L., 1997. Re-thinking Federalism. *Journal of Economic Perspectives*. Vol.11, nº4, págs.43-64.

REZENDE, F., 1998. *Fiscal Decentralization and Big Cities Financing in Brazil*. Brasília: IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão nº612.

O impacto da Emenda à Constituição nº 25 sobre as despesas das câmaras municipais

Carlos Alexandre Amorim Rocha, Cristina Thedim Brandt e Marcos José Mendes

Sumário

1. Introdução. 2. Histórico e tramitação da matéria no Congresso Nacional. 3. A discussão da matéria no Plenário do Senado Federal. 4. Os novos limites estabelecidos na Emenda nº 25, de 2000. 5. Avaliação quantitativa da despesa legislativa. 6. Conclusão.

1. Introdução

Este artigo tem por objetivo avaliar o efeito da Emenda à Constituição nº 25, de 2000, que impôs novos limites à despesa das câmaras municipais e, em especial, à remuneração dos vereadores. O que se mostra é que, de fato, a despesa legislativa sofre queda significativa em 2001, primeiro ano de vigência da Emenda, acentuando a tendência de declínio já existente desde 1998. A redução da despesa legislativa ocorre tanto em valores monetários reais, quanto como proporção da receita municipal. A queda se verifica em municípios de todas as faixas de população e nas cinco diferentes regiões do país. A conclusão é que a coincidência entre a entrada em vigor da Emenda e a aceleração da queda da despesa legislativa pode indicar um efeito real da legislação.

A seção 2 faz um retrospecto da limitação constitucional à despesa de câmaras municipais, bem como da tramitação da proposta de emenda que resultou na Emenda nº 25, de 2000. Em seguida, apresenta-se uma breve análise das questões abordadas pelos Senadores na discussão da matéria

Carlos Alexandre Amorim Rocha é Consultor Legislativo do Senado Federal e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e pela London School of Economics and Political Science.

Cristina Thedim Brandt é Consultora Legislativa do Senado Federal e Mestre em Economia pela London School of Economics and Political Science.

Marcos José Mendes é Consultor Legislativo do Senado Federal e Doutor em Economia pela Universidade de São Paulo.

em Plenário. A seção 5 mostra os dados financeiros que apontam a queda da despesa legislativa.

2. Histórico e tramitação da matéria no Congresso Nacional

Em consonância com o princípio de descentralização federativa, a Constituição de 1988 havia outorgado aos municípios autonomia completa para disporem sobre a remuneração dos vereadores. No entanto, em pouco tempo, este preceito teve de ser modificado devido aos excessos cometidos na fixação das remunerações.

A importância do assunto fica registrada pelo fato de este ter sido objeto da primeira emenda que se aprovou à nova constituição. Na Emenda à Constituição nº 1 foi determinado que a remuneração dos vereadores corresponderia a, no máximo, 75% da estabelecida para os deputados estaduais e, ainda, que o total dessa despesa não poderia ultrapassar o montante de 5% da receita municipal. Posteriormente, a Emenda à Constituição nº 19, de 1998, voltou a tratar do assunto, determinando que esses subsídios seriam fixados *por lei* de iniciativa da câmara municipal e, portanto, sujeitos ao

veto do executivo.

Não obstante, permaneceu a suspeita de que, em muitos casos, essas restrições ainda propiciavam gastos excessivos. Com base nesse argumento, o Senador Esperidião Amin apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 1998, com vistas a alterar o inciso VII do art. 29 da Constituição Federal, para estabelecer novos limites. A proposta introduziu quatro modificações em relação ao preceito constitucional vigente:

1. Propôs um escalonamento de limites, com diferentes percentuais, estabelecidos em proporção inversa ao número de habitantes dos municípios.

2. Aplicou os percentuais ao total da despesa com o legislativo, em lugar de referir-se apenas à despesa com a remuneração dos vereadores.

3. Explicitou o que deveria ser considerado como receita própria do município, qual seja, o somatório das receitas tributárias e das transferências constitucionais.

4. Definiu como crime de responsabilidade o descumprimento da nova norma.

A tabela abaixo resume os limites para despesa total dos legislativos municipais fixados pela Proposta de Emenda à Constituição nº 15, de 1998.

Tabela 1 – Limites à despesa das câmaras municipais na PEC nº 15/98: proposta Senador Amin

Faixa de População dos Municípios	Limite para Despesa Legislativa em Proporção da Receita
Até 10.000	8%
10.000 a 50.000	7%
50.000 a 100.000	6%
100.000 a 500.000	5%
500.000 a 1.000.000	4%
Mais de 1.000.000	3%

Na justificativa do projeto, citam-se dados do IBGE, de 1995, segundo os quais, naquele ano, mais da metade dos municípios brasileiros não possuíam receitas próprias suficientes para fazer face aos gastos com

suas prefeituras e câmaras municipais, valendo-se de recursos de transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e de repasses de impostos estaduais (ICMS e IPVA) para arcar com esses gastos.

De fato, em um estudo efetuado por Mendes (Mendes, 2000, p. 1), com dados de 1996¹, mostrou-se que, dos 4.525 municípios pesquisados, 35% realizaram gastos com a câmara de vereadores superiores à sua receita própria; 19% do total gastaram mais com o legislativo do que com habitação e urbanismo e, em 8%, os gastos com o legislativo superaram as despesas com saúde e saneamento.

O relator da matéria no Senado, Senador Jefferson Péres, apoiou os aspectos positivos do projeto, tais como a definição de receita municipal, e a maior abrangência dos gastos considerados, que passaram a incluir todo o legislativo municipal e não somente a remuneração dos vereadores. No entanto, considerou os percentuais insuficientes e ampliou os intervalos de população correspondentes a cada limite, o que significava maior espaço para a despesa legislativa.

Aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, o Substitutivo oferecido pelo Senador Jefferson Péres foi rejeitado no Plenário, que aprovou, em dois turnos, por unanimidade, a proposta original do Senador Amin, encaminhada, então, à Câmara dos Deputados.

Na Câmara, o Deputado Ronaldo Cezar Coelho, relator da comissão especial destinada a proferir parecer sobre a PEC nº 627-B, de 1998, encaminhada pelo Senado, apresentou Substitutivo que ampliava o percentual mínimo sobre a receita dos municípios de 3% para 5% para os municípios maiores. Argumentava que os percentuais da proposta original não gerariam recursos suficientes para que os municípios das capitais arcassem com as despesas de seus legislativos. Outra modificação introduzida no Substitutivo foi a exclusão dos gastos com inativos do montante a ser limitado, uma vez que tais despesas são rígidas, não podendo ser reduzidas ou contingenciadas.

Além disso, a proposta do relator estabeleceu sublimite de 70% da receita dos legislativos municipais para os gastos com a folha de pagamento e introduziu, também, escalonamento nos limites de remuneração

dos vereadores relativa à dos deputados estaduais, entre 20 e 75%, crescente de acordo com a população dos municípios.

Ampliou, ainda, com relação ao que continha a proposta aprovada no Senado, as circunstâncias para a configuração de crime de responsabilidade do prefeito: passava a ser considerado como tal não somente o descumprimento dos limites estabelecidos para os gastos com as câmaras municipais, como também deixar de enviar o repasse dos recursos até o dia 20 de cada mês, ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. Essa inovação dava maior poder de barganha aos legislativos, na contramão do espírito da emenda, que visava a conter abusos daqueles órgãos.

O relator também postergou a data de vigência da emenda, inicialmente prevista para a data de promulgação, para 1º de janeiro de 2001, de modo a compatibilizá-la com o início dos novos mandatos municipais.

O Substitutivo do Deputado Ronaldo Cezar Coelho foi adotado integralmente pela Comissão Especial e, posteriormente, aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, com apoio superior a 95% dos votantes, em cada um dos dois turnos.

A Proposta de Emenda, modificada pela Câmara, voltou, então, ao Senado para ser novamente apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. O Relator, Senador Jefferson Péres, considerando-a um aperfeiçoamento da proposta original e assemelhada, de fato, ao Substitutivo que ele próprio havia concebido quando relatara anteriormente a matéria, acolheu integralmente as modificações da Câmara.

Desta feita, em janeiro de 2000, a PEC nº 15-A (Substitutivo nº 627/98, na Câmara dos Deputados) retornou ao Plenário do Senado, sendo aprovada sem nova alteração.

3. A discussão da matéria no Plenário do Senado

Embora a Emenda nº 25 tenha sido aprovada no Senado por ampla maioria dos Se-

nadores em ambos os turnos de votação, na discussão do primeiro turno, diversos senadores apresentaram objeções ² à proposta. Alguns, dentre os quais os Senadores Roberto Freire, José Eduardo Dutra, Sebastião Rocha e Paulo Hartung, expressaram sua preferência pela proposta originalmente aprovada no Senado, que destinava percentuais inferiores para os municípios de maior número de habitantes. Consideraram, porém, inviável modificar novamente a proposta, o que prolongaria sua tramitação. Outros senadores declararam que votariam favoravelmente à Emenda apenas para não manter a situação vigente, considerando provável a necessidade de revisão da matéria em futuro próximo.

A principal incerteza apontada nas discussões foi o nível dos percentuais que, ao invés de limitar despesas, poderiam vir a gerar gastos excessivos. Alguns senadores utilizaram sua experiência em cargos municipais de grandes cidades, para afirmar que os percentuais eram exagerados para os municípios maiores, pois estes possuíam receitas próprias elevadas.

O Senador Eduardo Suplicy, por exemplo, afirmou que, quando era Presidente da Câmara Municipal de São Paulo, composta de 53 vereadores, esta funcionava muito bem com 1% do orçamento municipal, e que os recursos foram suficientes para reformas e informatização. Mencionou também que o orçamento proposto para 2000, de R\$180 milhões, equivalentes a 2,4% da receita do município, seria muito elevado em comparação com o valor de R\$ 74 milhões destinado a atender aproximadamente 194 mil famílias no Programa de Renda Mínima.

Da mesma forma, o Senador Paulo Hartung, ex-prefeito de Vitória, informou que essa capital gastava 3% de sua receita com o legislativo municipal, ou seja, bem menos do que o limite de 5% estabelecido no Substitutivo. Comentou que esse percentual já seria exagerado para Vitória e, mais ainda, para cidades maiores. Outra consequência negativa da Emenda foi apontada pelo Sena-

dor Dutra: “O meu temor é que hoje aquelas que não gastam esse percentual, com a inclusão na Constituição de que podem gastar até 5%, passem a encarar essa faixa, que deveria ser o teto, como um valor impositivo”.

O Senador Ademir Andrade criticou o dispositivo que atribui crime de responsabilidade ao prefeito que não repassar os recursos para a Câmara Municipal até o dia 20, ou repassá-los em proporção menor que o previsto na Lei Orçamentária. Em suas palavras: “Ora, a Lei Orçamentária nunca é uma peça real; mas uma peça de previsão de receita e de despesa (...) Ao fixarmos esses limites, que no caso, no nosso entendimento, também são extremamente altos, principalmente para as grandes cidades brasileiras (...) É evidente que as Câmaras Legislativas, (...) fixarão esse limite máximo permitido (...)”.

Os Senadores Ernandes Amorim, Roberto Requião e Antonio Carlos Valadares assinalaram também que a Emenda não impediria outro tipo de abuso, como o dos municípios pequenos, que geram receitas modestas, mas gastam uma grande proporção de recursos em despesas com o legislativo, em detrimento da prestação de serviços essenciais.

Tendo em vista que a PEC tramitava concomitantemente com o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, o Senador José de Alencar sugeriu adiar a sua votação para após a votação daquela Lei. Sua proposta não obteve sucesso. De fato, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) viria a limitar a despesa de pessoal dos legislativos municipais a 6% da receita corrente líquida. ³

Em suma, os pronunciamentos apresentados durante a votação da matéria no Senado deixaram claro que, à falta de indicadores seguros quanto à repercussão dos novos limites sobre os gastos com os legislativos municipais, os Senadores aprovaram-na com o intuito de melhorar a situação vigente, mas, ao mesmo tempo, consideraram provável a necessidade de revisão da

matéria em futuro próximo. Ademais, preferiam aprovar um texto considerado imperfeito a alterar o texto oriundo da Câmara, o que exigiria o retorno da matéria àquela Casa, retardando a limitação dos gastos legislativos municipais.

4. Os novos limites estabelecidos na Emenda nº 25, de 2000

Os novos limites introduzidos pela Emenda nº 25/2000 são resumidos nas Tabelas 2 e 3:

Tabela 2 – Limites à despesa das câmaras municipais:
Emenda à Constituição nº 25, de 2000

Faixa de População dos Municípios	Limite para Despesa Legislativa em Proporção da Receita
Até 100.000	8%
100.001 a 300.000	7%
300.001 a 500.000	6%
Mais de 500.000	5%

Tabela 3 – Limites aos subsídios dos vereadores:
Emenda à Constituição nº 25, de 2000

Faixa de População dos Municípios	Proporção dos Subsídios dos Deputados Estaduais
Até 10.000	20%
10.001 a 50.000	30%
50.001 a 100.000	40%
100.001 a 300.000	50%
300.001 a 500.000	60%
Mais de 500.000	75%

Além destes, a Emenda introduziu mais um limite constitucional às despesas legislativas dos municípios, mediante o § 1º do art. 29-A, preceituando que “a Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com a folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores”.

Mendes, no já citado estudo, calculou que a economia de recursos, no caso de os municípios pesquisados virem a respeitar integralmente a norma, seria, em valores correntes de 1996, de R\$ 246 milhões ao ano. No entanto, o reverso aconteceria se os novos tetos estabelecidos passassem a ser considerados gastos obrigatórios, ou seja, se o novo dispositivo estimulasse os que esta-

vam abaixo do teto a atingirem os limites constitucionais. Nesse caso, as despesas com as câmaras municipais, ao invés de diminuir, aumentariam em R\$ 492 milhões. (Mendes, 2000, pp.3,4)

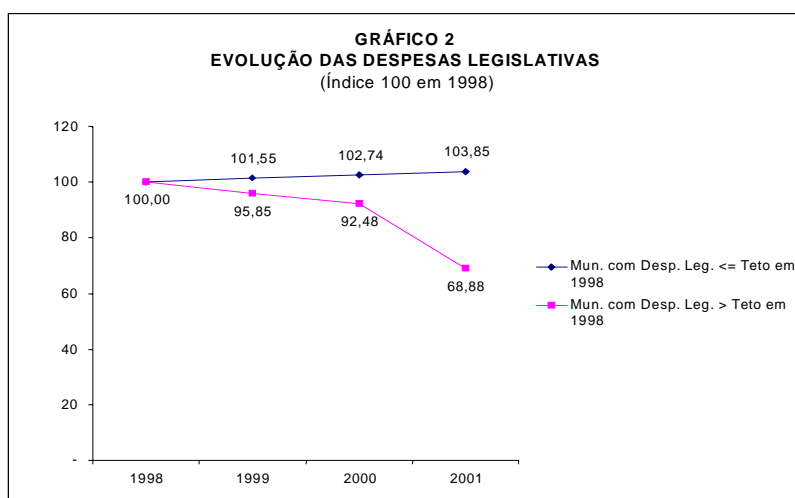
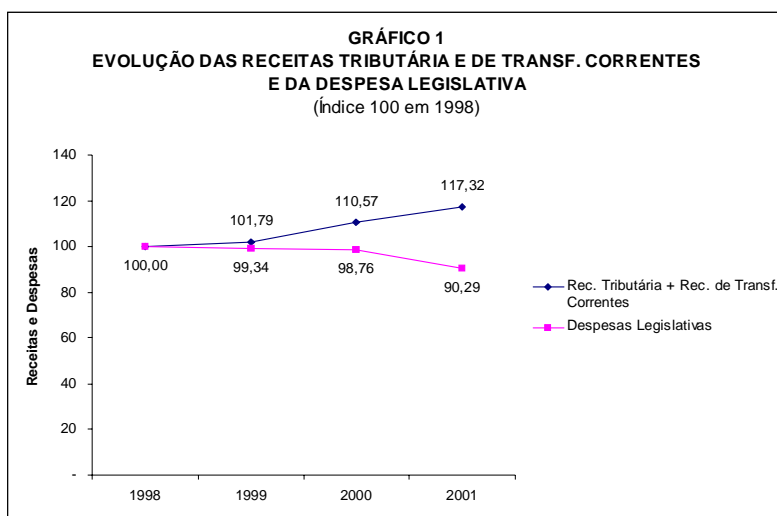
Tendo em vista que os dados relativos às finanças municipais de 2001 já estão disponíveis, torna-se possível averiguar a trajetória da despesa legislativa após a aprovação da Emenda à Constituição nº 25, de 2000. Tal avaliação é feita na próxima seção.

5. Avaliação quantitativa da despesa legislativa

A Secretaria do Tesouro Nacional disponibiliza dados sobre as finanças municí-

país, onde se pode observar a evolução da despesa legislativa ao longo dos anos. Não há, contudo, nesse conjunto de informações, dados sobre as despesas das câmaras relativas à remuneração de vereadores, de modo que a avaliação do impacto da Emenda à Constituição nº 25, de 2000 fica limitada à sua capacidade de reduzir a despesa total das câmaras. Essa limitação de informações também impede que se possa tentar diferenciar o efeito da Emenda daquele provocado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa teto para a despesa de pessoal do legislativo municipal.⁴

Das informações brutas disponibilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, foram selecionados os 3.380 municípios para os quais há informações para todo o período 1998-2001. O Gráfico 1 mostra que o total da despesa legislativa dos municípios considerados apresenta queda consistente ao longo do período 1998-2001. Em 2001, primeiro ano de vigência da Emenda, há uma intensificação da trajetória de queda, totalizando uma redução de quase 10% em relação a 1998. Note-se que essa trajetória declinante ocorre apesar do fato de os municípios terem receitas crescentes no período.



do, o que, a princípio, permitiria um aumento absoluto da despesa legislativa, uma vez que a restrição constitucional é sobre a relação (despesa legislativa)/(receita total).⁵

O que o Gráfico 1 mostra é a coincidência entre o ano de entrada em vigência da limitação constitucional e uma queda mais acentuada da despesa legislativa. Nada garante que haja uma relação causal entre a nova norma e a redução da despesa. Contudo, o Gráfico 2 fornece uma informação adicional. Ele mostra que, para os municípios que estavam acima do teto constitucional em 1998, a queda da despesa legislativa, no momento em que se introduz o limite constitucional, é de 25%, ao passo que os municípios que estavam abaixo do teto apresentam uma trajetória de lento crescimento.

Ou seja, o que parece estar ocorrendo é que os 386 municípios que estavam acima

do limite legal (11,4% do total de municípios analisados) tiveram que se ajustar, enquanto aqueles que já obedeciam a tal limite não tiveram a trajetória de suas despesas legislativas alteradas.

Também é relevante observar, no Gráfico 2, que parece não ter ocorrido o fenômeno de “corrida para o teto”, em que os municípios com despesas abaixo do limite passariam a expandir suas despesas até atingir o teto legal: a despesa legislativa dos municípios situados abaixo do teto, em 1998, cresceu apenas 3% no período.

A Tabela 4 mostra que a queda na relação entre despesa legislativa e receita total é consistente para todas as faixas de população, passando de uma média total de 5,11% em 1998 para 3,93% em 2001. Quando se analisam os dados por região, a conclusão é similar: queda em todas as regiões, como mostra a Tabela 5.

Tabela 4 – Relação entre despesa legislativa e receita municipal: razão entre médias por faixa de população (1998-2001)

Faixa de População	Nº de Municípios	1998	1999	2000	2001
Até 3.000	351	5,07%	4,96%	4,65%	4,53%
3.001 a 5.000	561	4,80%	4,77%	4,55%	4,50%
5.001 a 10.000	801	4,87%	4,70%	4,39%	4,25%
10.001 a 20.000	779	4,90%	4,71%	4,41%	4,20%
20.001 a 50.000	537	5,11%	4,88%	4,61%	4,06%
50.001 a 100.000	184	5,55%	5,23%	4,77%	4,09%
100.001 a 300.000	122	5,40%	5,05%	4,63%	4,00%
300.001 a 500.000	23	5,70%	5,65%	4,69%	3,70%
Mais de 500.000 (*)	22	4,85%	4,92%	4,49%	3,65%
TOTAL	3.380	5,11%	4,99%	4,56%	3,93%

(*) O Município de São Paulo tem elevado peso na formação desta média. Deve-se notar que, embora o valor médio fique abaixo do limite de 5% imposto pela EC 25/2000, a Tabela 6, a seguir, mostra que 73% dos municípios nessa faixa de população estavam acima desse teto em 1998.

Tabela 5 – Relação entre despesa legislativa e receita municipal: razão entre médias por região geográfica (1998-2001)

Região	Nº de Municípios	1998	1999	2000	2001
Centro-Oeste	250	6,71%	6,37%	5,82%	5,05%
Nordeste	695	5,77%	5,59%	5,06%	4,06%
Norte	103	7,02%	6,72%	5,81%	4,28%
Sudeste	1.300	5,02%	4,83%	4,47%	3,86%
Sul	1.032	4,30%	4,41%	3,98%	3,74%

Na Tabela 6, observa-se outra dimensão do enquadramento dos municípios ao limite constitucional, indicando, para cada ano, o percentual de municípios com despesa

legislativa superior ao limite constitucional. Note-se que, em 1998, 11,4% dos municípios estavam acima daquele limite, contra apenas 0,89% em 2001.

Tabela 6 – Percentual de municípios com despesa legislativa superior ao limite imposto pela Emenda à Constituição nº 25, de 2000: por faixa de população (1998-2001)

Faixa de População	1998	1999	2000	2001
Até 3.000	11,40%	7,98%	5,70%	0,57%
3.001 a 5.000	7,66%	5,17%	5,53%	1,43%
5.001 a 10.000	8,61%	6,12%	4,24%	0,37%
10.001 a 20.000	9,63%	6,42%	4,36%	0,77%
20.001 a 50.000	10,06%	7,45%	6,70%	1,30%
50.001 a 100.000	17,39%	14,13%	10,33%	0,54%
100.001 a 300.000	37,70%	30,33%	15,57%	0,82%
300.001 a 500.000	47,83%	52,17%	43,48%	4,35%
Mais de 500.000(*)	72,73%	68,18%	50,00%	4,55%
TOTAL	11,42%	8,46%	6,33%	0,89%

(*) O Município de São Paulo tem elevado peso na formação desta média. Deve-se notar que, embora o valor médio fique abaixo do limite de 5% imposto pela EC 25/2000, a Tabela 6 mostra que 73% dos municípios nessa faixa de população estavam acima desse teto em 1998.

5. Conclusão

Para a amostra de 3.380 municípios aqui considerados, houve, na comparação dos anos 1998 e 2001, uma redução de R\$ 235 milhões na despesa legislativa, em reais de 2001⁶. Entre 2000 e 2001, momentos imediatamente antes e após a entrada em vigor da EC 25/2000 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, a queda é de R\$ 205 milhões.

Portanto, o que os dados mostram é uma coincidência, no tempo, da entrada em vigor da legislação restritiva aos gastos legislativos (Emenda à Constituição nº 25, de 2000, e a Lei de Responsabilidade Fiscal) e uma efetiva redução dessa despesa. O fato de a queda ter-se concentrado nos municípios que estavam com despesas acima do teto, em 1998, aumenta a probabilidade de tal redução ser consequência da nova legislação.

A trajetória da despesa legislativa é, em suma, aquela desejada pelos parlamentares que propuseram e aprovaram a Emenda 25,

de 2000. Também se constata que não há evidências de que municípios com despesas legislativas inferiores ao teto, antes da entrada em vigor da nova legislação, tenham passado a ampliá-las, em um movimento de transformar o teto legal em parcela usual de apropriação de recursos orçamentários.

Esses resultados não significam, contudo, que as despesas legislativas tenham deixado, definitivamente, de representar ônus excessivo aos erários municipais. Uma eventual reversão da tendência de crescimento da receita municipal, em especial das transferências federais e estaduais, pode vir a acirrar a disputa por verbas entre o legislativo e o executivo municipais. Nesse caso, os percentuais de participação na receita podem vir a ser importante arma dos legislativos na barganha por recursos.

Também não se pode excluir a hipótese de que a redução de despesas legislativas seja mais um fenômeno contábil do que real. É possível que, temerosos de punição por desrespeito à lei, prefeitos e vereadores te-

nham lançado mão de “contabilidade criativa”, contabilizando despesas da câmara de vereadores em outras rubricas não classificadas como despesa legislativa. Esse, contudo, é um ponto que não pode ser analisado a partir dos dados disponíveis, requerendo um trabalho de auditoria por parte dos tribunais de contas.

Por fim, cabe registrar que tramita no Congresso a Proposta de Emenda à Constituição nº 55, de 2001, – aprovada em novembro de 2002 no Senado Federal – que altera os limites hoje impostos à despesa legislativa. A PEC propõe a supressão do dispositivo que estabelece o limite de setenta por cento da receita da Câmara Municipal para a despesa com a folha de pagamento (§ 1º do art. 29-A), sob a justificativa de que tal limite estimula a ampliação dos gastos com investimentos. Argumenta-se, por outro lado, que a Lei de Responsabilidade Fiscal já fixa o percentual máximo de gasto com pessoal dos legislativos. A proposta original propunha-se, também, a abater do total da despesa aquelas referentes ao pagamento de pensões e encargos sociais, sem, contudo, reduzir os percentuais máximos de despesa. O efeito final dessa exclusão seria um aumento do limite para as despesas, principalmente em função da elevada participação dos encargos sociais no total da folha de pagamento.

No entanto, a proposta aprovada no Senado não contemplou a exceção desses itens e ainda retirou do texto constitucional vigente a exclusão dos inativos do cômputo das despesas. Dessa forma, a única alteração de limites que permanece na PEC nº 55/2001, a ser encaminhada à Câmara dos Deputados, é a supressão do § 1º, do art. 29-

A, o que, tendo em vista a limitação ao gasto de pessoal legislativo já imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não representa, em princípio, arrefecimento da limitação às despesas das câmaras municipais.

Notas

¹ Mendes, 2000.

² Todas as manifestações de Senadores citadas neste estudo foram extraídas do Diário do Senado Federal de 12 de janeiro de 2000.

³ Art. 20, III, (a). Para uma comparação entre os limites impostos pela Emenda à Constituição e pela Lei de Responsabilidade Fiscal ver: Oliveira, Weder (2000). *Emenda Constitucional nº 25 e Lei de Responsabilidade Fiscal*. Câmara dos Deputados. <http://www.camara.gov.br>.

⁴ A limitação imposta pelos dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional não significa que não haja meios de verificar o cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais. Essa tarefa cabe aos tribunais de contas estaduais e municipais, que dispõem de dados desagregados para executá-la.

⁵ Receita tributária mais receita de transferências, conforme conceito definido pela EC 25/2000.

⁶ Deflator: IPCA.

Bibliografia

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Texto Constitucional vigente atualizado pelas Emendas à Constituição nºs. 1/92 a 38/2002 e pelas Emendas à Constituição de Revisão nºs. 1 a 6/94.

MENDES, Marcos José. *Nota sobre a Emenda Constitucional que Limita Gastos das Câmaras de Vereadores*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2000.

OLIVEIRA, Weber. *Emenda Constitucional nº 25 e Lei de Responsabilidade Fiscal*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

Financiamento habitacional no Brasil: muitos subsídios, poucos pobres

Marcos Köhler

Sumário

Introdução. 1. Habitação e intervenção do Estado. 2. Sistemas de financiamento habitacional no Brasil. 2.1. O SBPE e o SFH: mudança de foco. 2.2. Direcionamento de recursos e subsídios implícitos. 2.3. O custo do SFH/SBPE. 2.4. Carta de crédito: um mecanismo polêmico. 2.5. Empréstimos com recursos do FGTS. 2.6. SFI: promessa ainda não realizada. 3. Ações e programas do Governo Federal. 4. Conclusões.

Introdução

Este trabalho aborda a situação atual dos sistemas de financiamento habitacional mais relevantes em operação no País e também os programas do Governo Federal que objetivam prover acesso à moradia à população de baixa renda.

Na primeira parte, são apresentados os argumentos que justificariam a intervenção do Estado nos mercados de habitação e de financiamento habitacional, para que, à luz desses pressupostos teóricos, se possa discutir o mérito da intervenção estatal nesse setor no Brasil. Na segunda parte, são avaliadas sumariamente as quatro principais estruturas em que se assenta o financiamento habitacional com intermediação financeira: o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Na terceira parte, são citados e comentados os programas go-

Marcos Köhler é Consultor Legislativo do Senado Federal e Mestre em Economia, pela UFMG.

vernamentais federais voltados para a provisão de moradia para a população não atendida pelos sistemas de mercado. Na quarta parte, são apresentados os resultados da análise, sendo o mais importante a constatação de que os sistemas de financiamento contam com vultosos subsídios, mas que esses não são dirigidos aos segmentos carentes da população.

1. Habitação e intervenção do Estado

Previamente à abordagem do setor de financiamento habitacional do País e das iniciativas governamentais que visam a prover habitação ao segmento de baixa renda da população, é aconselhável avaliar, no nível teórico, se há justificativa e espaço para a intervenção estatal no setor de habitação e, em caso positivo, determinar os objetivos a serem alcançados, os mecanismos para alcançá-los e o público a ser beneficiado pelas políticas a serem implementadas. Esse último aspecto é crucial, pois o País tem um gasto social estimado em R\$ 150 bilhões por ano, sendo que, deste total, apenas um quarto é recebido pelos mais pobres (Paes de Barros, 2002, p. 17).

Observa-se que, no Brasil, a intervenção estatal no setor de habitação não só é considerada desejável, *a priori*, como também não há muita preocupação em delimitar o alcance e os objetivos dessa intervenção. A falta desse enfoque crítico explica, em parte, dois dos grandes problemas hoje presentes na política habitacional: a) a concessão de benefícios à população de classe média, em claro prejuízo dos realmente necessitados; e b) insegurança jurídica para os investidores, em razão da suspensão ou revogação de cláusulas contratuais pelo Judiciário. Nesse tipo de intervenção, em geral, é alegada a função social da habitação, sem que se faça qualquer distinção relativa ao valor ou ao padrão do imóvel que provocou a disputa¹. Esse comportamento inibe a concessão de financiamentos para novos pretendentes.

Em princípio, pode-se argumentar que a intervenção estatal é indesejável, tendo em vista que a moradia é um bem privado e que não envolve maiores dificuldades na determinação de direitos de propriedade e de uso, o que levaria a crer que o mecanismo de mercado seria capaz de regular eficientemente a oferta e a procura e de atingir a melhor alocação de recursos, dado o conjunto de preferências na sociedade. Essa visão não resiste a uma análise mais criteriosa.

Em primeiro lugar, o alto custo unitário da habitação – que chega a representar múltiplos da renda familiar anual – requer a existência de financiamentos de longo prazo para viabilizar a aquisição. Os saldos devedores, as prestações e a própria capacidade de pagamento dos mutuários são muito sensíveis às flutuações macroeconômicas – variações na taxa de inflação, nas taxas de juros reais, no nível de emprego e assim por diante –, e, por isso, os contratos de financiamento habitacional demandam uma legislação contratual específica e um aparato institucional robusto, que sejam capazes de preservar, em meio às flutuações econômicas e na sua longa vigência, o interesse dos agentes envolvidos – mutuários, instituições financeiras e investidores.

Em segundo lugar, a habitação é um bem que traz o que se convencionou chamar, na literatura econômica, de externalidade. A externalidade, negativa ou positiva, corresponde aos benefícios ou custos derivados de relações ou atividades econômicas que são recebidos por ou com os quais devem arcar agentes que não são consumidores ou produtores envolvidos nessas transações.²

O nível de adensamento urbano é um dos aspectos da questão habitacional mais suscetíveis de provocar externalidade positiva ou negativa. Abaixo da escala ótima, o provimento de bens e serviços, especialmente o transporte, é deficiente, até mesmo porque a demanda é rarefeita e não permite escalas mínimas de operação para o comércio e outras atividades. Nessa situação, o aumento do adensamento traz externalidade positi-

va; acima da escala ótima, o crescimento adicional gera externalidade negativa. A adoção de políticas de zoneamento e a criação de oferta de estrutura urbana em áreas desocupadas podem ser utilizadas para corrigir desequilíbrios dessa ordem.

A provisão de habitação, além de sua função principal de abrigo, também torna viável a oferta de outros bens, sendo mais importantes os relacionados com a medicina preventiva, como água tratada e esgotamento sanitário. Nessa perspectiva, a habitação traz externalidade positiva, porque, além do bem-estar propiciado ao seu detentor, diretamente, traz vantagens para toda a sociedade. Neste caso específico, pela redução dos custos de provisão de saúde pública.

A oferta de financiamentos, para a produção e para a aquisição, também é um fator de peso na determinação da oferta e da demanda dos imóveis e acaba por influenciar preços. Por exemplo, limites máximos de valor de imóvel e de valor de financiamento podem ter efeitos relevantes sobre o padrão de ocupação urbana e sobre o próprio preço dos imóveis. Desprezadas outras variáveis, a oferta de financiamentos de mais alto valor tende a incentivar a demanda por áreas tradicionais, mais valorizadas. Nesse caso, a oferta de financiamentos terá maior impacto sobre os preços e menor impacto sobre área construída, porque o poder de compra adicional gerado por financiamentos será absorvido, em parte, para pagamento do valor derivado da localização. Assim, apenas parte do valor do financiamento será imputada ao pagamento dos custos de produção. Esse efeito não é um problema em si, mas deve ser levado em conta, se o financiamento habitacional, como no caso brasileiro, embutir algum grau de subsídio. Não faz sentido dirigir subsídios para cobrir custos relativos a localização, se o objetivo do subsídio for geração de emprego e de nova oferta habitacional para estratos de baixa renda.

Por fim, é bastante aceita a idéia de que a aquisição da moradia induz a comportamentos socialmente valorizados, como a for-

mação de poupança familiar. Essa característica torna desejável a concessão de subsídios que permitam a aquisição de moradia pela população de baixa renda, pois, além do efeito benéfico da formação de poupança familiar, tal política seria um instrumento eficiente para a redução das desigualdades de renda e riqueza no Brasil.

Da discussão precedente, as seguintes conclusões podem ser alinhavadas: a) a intervenção estatal no setor de habitação, tanto na produção como no financiamento, pode ser justificada como meio de superar falhas de mercado e como mecanismo de distribuição de renda ou riqueza; b) a intervenção estatal, pela concessão de subsídios, pela regulação, ou, ainda, pela atuação por meio de agente financeiro ou operador, deve ter seus objetivos explicitados e efetivamente considerados na implementação das medidas que concretizem essa atuação. Caso contrário, podem ser criadas ineficiências no mercado e podem ocorrer desvios em relação ao foco originalmente proposto para políticas de redução de desigualdades.

2. Sistemas de financiamento habitacional no Brasil

No Brasil, os sistemas de financiamento habitacional por meio de intermediação financeira apresentam desenhos institucionais complexos e guardam múltiplas interseções. A complexidade e interpenetração apontadas são decorrentes não apenas da sua conformação original, mas também da trajetória errática que seguiram e que, preponderantemente, foi determinada por sucessivas tentativas de ajuste desses modelos a condições macroeconômicas bastante adversas. Houve também um deslocamento induzido por alterações legislativas e normativas na direção de ampliar os limites de valor de financiamento e de reduzir restrições originalmente impostas, que possibilitou o acesso de setores de alta renda aos recursos disponíveis. Como resultado, a identidade desses sistemas é mais ambígua

do que sugeririam os diversos rótulos a eles associados.

Em que pese essa dificuldade, quatro conjuntos emergem como sistemas relativamente distintos: o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

2.1. O SBPE e o SFH: mudança de foco

O SBPE é caracterizado por sua fonte de captação, que são os depósitos de poupança. Tem grande interseção com o SFH, pois, em tese, como será mostrado mais à frente, 52% dos recursos captados em poupança devem ser aplicados em operações do SFH. A Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.005, de 30 de junho de 2002, hoje a principal norma infralegal do sistema, estabelece os seguintes parâmetros para as operações do SFH:

- a) valor máximo de imóvel: R\$ 300 mil;
- b) valor máximo de financiamento: R\$ 150 mil;
- c) juros flutuantes de, no máximo, 12% ao ano + Taxa Referencial (TR).

Os atuais parâmetros e condições das operações passíveis de enquadramento no SFH são bem menos restritivos que aqueles definidos quando da sua criação, com a edição da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964³:

- a) concessão de apenas um financiamento por mutuário, em uma mesma localidade;
- b) proibição de financiamento de imóveis usados;
- c) restrição do valor máximo do imóvel em R\$ 80 mil⁴;
- d) aplicação de, no mínimo, 60% dos recursos captados em imóveis com valor de até R\$ 20 mil;
- e) limitação da taxa de juros real máxima de 10% ao ano.

A comparação entre os dois momentos do sistema permite concluir que o SFH deixou de ter como objetivos fundamentais o atendimento à população de menor renda e

a geração de oferta de novas residências. Essa constatação ajuda a avaliar se os incentivos concedidos para a operação do SFH são consistentes com o público atendido.

Considerando as atuais práticas de mercado e os limites hoje vigentes no SFH, a renda familiar da população a ser atendida pode chegar a R\$ 7,3 mil, relativa a comprometimento de renda de 25% e a prazo de financiamento de 10 anos, para financiamento de R\$ 150 mil. No caso de financiamento de R\$ 60 mil, nas mesmas condições, a renda familiar é de R\$ 2,9 mil. Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) 1999, do IBGE, apenas 9,9% das famílias têm renda entre 10 e 20 salários mínimos (entre R\$ 2 mil e R\$ 4 mil), enquanto somente 5,9% tem renda superior a 20 salários mínimos (superior a R\$ 4 mil reais).

O exame da distribuição do déficit habitacional brasileiro por classes de renda também permite comprovar que o foco de utilização dos recursos do SFH/SBPE não está dirigido para os setores mais afetados pelo déficit, do qual 84,5% correspondem às necessidades das famílias com renda mensal *per capita* entre zero e dois salários mínimos. As famílias com renda mensal *per capita* superior a 3 salários mínimos representam apenas 7,5% do déficit total (Morais, 2002, p.7).

Vários fatores podem explicar a tendência de elitização na utilização dos recursos do SBPE. Dois deles parecem ter maior relevância: a) a ineficiência do sistema de intermediação, que requer *spreads* elevados e faz com que a taxa de juros cobrada do tomador final alcance nível proibitivo para a demanda potencial de baixa renda; e b) elevados custos fixos de transação – na contratação e na manutenção dos contratos –, que requerem transações de maior valor unitário para sua cobertura.

Além da contínua mudança de foco, o SFH sofreu uma drástica diminuição em sua capacidade de financiar e na sua importância relativa como opção de acesso à compra da casa própria. Entre 1980 e 1982, os depó-

sitos de poupança financiaram, em média, 260 mil imóveis por ano, todos novos (Cherkezian, 2001, p. 9). A antiga pujança contrasta com os números atuais. Entre fevereiro e julho de 2002, foram contratados 8.611 financiamentos para aquisição, no SFH, sendo que apenas 38% correspondem a imóveis novos (Banco Central do Brasil, 2002a). Esse contraste é reforçado, quando se comparam esses desempenhos com a evolução da população urbana, que, segundo o IBGE, cresceu de 80,4 milhões para 137,9 milhões, de 1980 a 2000.

2.2. Direcionamento de recursos e subsídios implícitos

O direcionamento dos recursos do SBPE, determinado na já referida Resolução do CMN nº 3.005, de 2002, é complexo e abrangente. As destinações para os recursos da poupança – previstas em dispositivos iniciais dessa norma e que acabam sendo radicalmente alteradas por dispositivos posteriores – devem distribuir-se pelos seguintes percentuais:

a) 65% em financiamentos habitacionais, dos quais, 80% em financiamentos no âmbito do SFH e 20% em outras aplicações imobiliárias ⁵;

b) 20% em encaixe no Banco Central;

c) 15% em aplicações livres.

Embora, como regra genérica, a Resolução CMN nº 3.005, de 2002, defina que 52% dos depósitos de poupança sejam aplicados em financiamentos habitacionais no âmbito do SFH, isso, na prática, não ocorre, pois a própria norma define um conjunto de direitos, operações de crédito e outros haveres como valores passíveis de serem computados como aplicações no SFH, embora não sejam financiamentos habitacionais ao produtor ou ao adquirente final.

A proporção entre as aplicações efetivas no SFH e o total que seria requerido se não houvesse exceções regulamentares declinou rapidamente entre as instituições privadas, no período de dezembro de 1994 a dezembro de 2001, tendo caído de 81,1% para

53,9% (Banco Central do Brasil, 2002a, p. 72-73). O mesmo ocorreu com as caixas econômicas, embora haja uma diferença importante entre os dois grupos. Essas últimas saíram de uma posição anômala, em que o coeficiente era de 303% ⁶, em dezembro de 1994, para 68,1% em dezembro de 2001.

Entre essas hipóteses, a mais importante é representada pelos direitos contra o Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) vendidos no âmbito do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER). Apesar de os valores referentes a esses créditos não mais pertencerem às instituições financeiras vendedoras, desde a época da alienação, esses continuaram sendo lançados como operações no âmbito do SFH. Também de acordo com a Resolução 3.005, de 2002, continuarão sendo utilizados para efeito de cumprimento do direcionamento no SBPE por um prazo de cem meses, de acordo com cronograma que prevê a redução do valor lançado à razão de 1/100 por mês ⁷.

O saldo total devido pelas instituições financeiras, nessa rubrica, é de aproximadamente R\$ 20 bilhões. Considerando o cronograma determinado pelo Conselho Monetário Nacional, um centésimo desse valor deverá ser aplicado mensalmente, o que corresponderá a uma oferta de novos financiamentos habitacionais da ordem de 200 milhões por mês. Esse fluxo previsto é quase o dobro do observado nos sete primeiros meses de 2002. Entre janeiro e julho, foram concedidos financiamentos habitacionais com recursos do SBPE no valor total de R\$ 934 milhões, perfazendo uma média mensal de R\$ 133 milhões.

Além dos saldos correspondentes aos direitos contra o FCVS ⁸, que foram utilizados no PROER, há outras alternativas de aplicação igualmente consideradas como financiamentos no âmbito do SFH para efeito de cumprimento dos limites de aplicação. Dessas, destacamos as que melhor ilustram a dinâmica que tem sido imprimida pela le-

gislação e pelas autoridades reguladoras no setor e que se traduz em maior desregulamentação do SFH, com simultânea e correspondente abertura de acesso aos recursos do SBPE a operações que, em tese, foram criadas para funcionar à margem da intervenção estatal e dos mecanismos de incentivo tributário existentes:

- a) desembolsos programados, mas ainda não efetivados, nos cronogramas de financiamento às construtoras para a produção de imóveis novos;
- b) “cartas de crédito formalizadas”, a serem utilizadas para a aquisição de imóveis novos ou usados;
- c) certificados de recebíveis imobiliários (CRI) de emissão de companhias securitizadoras de créditos imobiliários;
- d) quotas de fundos de investimento imobiliário e de fundos de investimento em direitos creditórios, cujas carteiras sejam constituídas por financiamentos habitacionais ou por direitos creditórios vinculados a imóveis residenciais.

As duas primeiras hipóteses – desembolsos programados e “cartas de crédito formalizadas” – são exemplos de alternativas de aplicação criadas na regulamentação, para permitir a redução dos valores efetivamente aplicados em novos financiamentos. Essa tendência não é nova e resulta da tensão existente entre duas responsabilidades atribuídas às autoridades reguladoras e que, na situação brasileira atual, são antagônicas: preservar a solvência das instituições financeiras e garantir o fluxo de recursos dos poupadores para os mutuários de financiamento habitacional. O conflito entre esses objetivos, por sua vez, nasce principalmente da insegurança jurídica suscitada pelas intervenções do Judiciário – que ameaçam o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos – e das expectativas negativas quanto à manutenção da capacidade de pagamento dos potenciais mutuários no longo prazo.

Em recente entrevista, ao opinar sobre os efeitos que adviriam do já referido cronograma estabelecido pela Resolução nº 3.005,

de 2002, o economista Sérgio Werlang, ex-diretor do Banco Central e atual diretor do Banco Itaú, revela as dificuldades para o desenvolvimento do mercado habitacional decorrentes da insegurança jurídica que ronda o setor e expressa a preocupação do segmento bancário com o problema:

Vai haver mais recursos para gastar. Mas não acredito num crescimento espetacular no setor imobiliário, porque há institutos jurídicos pouco apropriados. No caso do SFI, a alienação fiduciária ainda não foi testada juridicamente. A lei que introduziu o patrimônio de afetação para oferecer maior segurança aos construtores teve uma alteração importante na versão final, que foi instigada pela Receita Federal e que torna a lei praticamente inócua. Será preciso modificar mais uma vez a lei do patrimônio de afetação. Sem infra-estrutura legal confiável, não haverá crescimento espetacular na área. Mas o FCVS dará algum fôlego para o setor.

Vistas em conjunto, as intervenções do Judiciário parecem não levar em consideração seus possíveis efeitos no sentido de incentivar comportamentos oportunistas por parte dos mutuários, que, aproveitando-se do longo tempo demandado para solução final das demandas judiciais, podem adotar estratégia de utilizar o imóvel e não cumprir com o pagamento do fluxo de caixa contratado. Ainda que esses mutuários percam as ações na última instância, os saldos devedores que se acumulam passam a ser maiores que o próprio valor dos imóveis, trazendo prejuízos irreversíveis aos emprestadores, sem que haja remédios jurídicos efetivos para a indenização de prejuízos nesses casos ⁹.

A terceira hipótese de direcionamento dos recursos do SBPE – compra de CRI – foi criada como um canal de transmissão de recursos da poupança para o SFI, na tentativa de finalmente viabilizar a implantação desse sistema. De fato, o mecanismo financeiro desenhado na Lei nº 9.514, de 19 de novembro de 1997, que criou esse sistema, mostrou-se inviável na presença de taxas

de juros reais superiores a 10% ao ano. Irrigar o SFI com recursos da poupança não deixa de ser contraditório, quando se lembra que os setores que se mobilizaram pela instituição do SFI propugnavam um sistema de mercado, livre das amarras da intervenção estatal e sem garantias implícitas ou subsídios do Governo Federal. A idéia era não fazer pesar o sistema sobre os contribu-

intes. O FCVS era freqüentemente citado como um exemplo dos subsídios perversos que contaminavam as políticas anteriores, que o SFI buscava superar.

A tabela 1 compara a rentabilidade anual dos CDBs e dos depósitos de poupança, em termos nominais, e permite entender a motivação de o SFI ter sido parcialmente absorvido no SBPE.

Tabela 1. Rendimentos brutos dos CDBs e dos depósitos de poupança

Ano	CDB	Poupança	Diferença
1998	26,77%	14,43%	12,3%
1999	24,71%	12,25%	12,5%
2000	17,21%	8,37%	8,8%
2001	17,43%	8,58%	8,9%

Fonte: Banco Central: Indicadores do Sistema Financeiro.

Supondo-se o mesmo *spread* para os dois tipos de captação, o custo para o mutuário de um financiamento no SFI seria superior ao de um financiamento no SFH em 12,3%, em 1998; 12,5%, em 1999; 8,8%, em 2000; e 8,9%, em 2001. Esses dados demonstram que o custo de captação para um sistema não subsidiado tornaria bastante altos os encargos para eventuais mutuários.

O uso dos depósitos de poupança como *fundings* do SFI significa dirigir recursos subsidiados – pela isenção fiscal dos rendimentos desses depósitos – aos segmentos de alta renda e até a pessoas jurídicas, pois os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI) passíveis de serem utilizados no cumprimento do direcionamento no SFH podem corresponder a qualquer tipo de imóvel, mesmo os comerciais, e de qualquer valor, sem que seja necessário atender aos requerimentos previstos para as operações do SFH, *stricto sensu*.

Assim, no marco regulatório atual, o SFI passa a contar com subsídios, pois tornou-se um sistema diretamente vinculado à estrutura de captação de recursos do SBPE, que, conforme será demonstrado adiante, requer uma renúncia fiscal significativa.

2.3. O custo do SFH/SBPE

Pelo lado da captação, dois aspectos do SBPE devem ser realçados: o custo de captação dos depósitos de poupança é baixo na comparação com outras aplicações financeiras e, apesar disso, os depósitos de poupança se mantêm altamente competitivos – o saldo bruto atingiu R\$ 110 bilhões em fins de setembro de 2002.

Entre setembro de 2001 e agosto de 2002, a rentabilidade nominal acumulada dos depósitos de poupança foi de aproximadamente 8,5%, enquanto a taxa SELIC média atingiu 18,5% a.a. e a taxa média de captação das instituições financeiras foi de 20,98% a.a. (Banco Central do Brasil, 2002b, hpg). Esse desempenho, a despeito da baixa rentabilidade bruta, é explicado, em parte, pela renúncia fiscal correspondente à não-cobrança do Imposto de Renda sobre os rendimentos da poupança, cujo custo anual está em torno de R\$ 2,3 bilhões.

Essa renúncia fiscal, por permitir a redução do custo de captação, é um subsídio para os tomadores de financiamento habitacional, pois os juros mais baixos que os de mercado, que prevalecem no SFH, só podem

ser praticados em função desse menor custo. No entanto, esse subsídio não é apropriado somente por mutuários. Em boa parte, é capturado pelas próprias instituições financeiras, porque parte dos recursos não é aplicada em empréstimos habitacionais e, sim, em operações de crédito comuns, com taxas de mercado. Essa parcela, como já demonstrado, é bastante expressiva e, para algumas instituições, representa muito mais que o saldo total de empréstimos habitacionais.

Para avaliar a magnitude desse incentivo, basta lembrar que representa 0,20% do PIB¹⁰ e mais de 0,5% da carga tributária bruta (Cf. TCU, 2002).

Esse valor, no entanto, é apenas parte dos custos absorvidos pela sociedade como contrapartida do funcionamento do SFH. Os financiamentos ativos e inativos que contam com cobertura do FCVS levaram a um déficit global de R\$ 66,8 bilhões, na posição verificada em março de 2002 (Banco Central do Brasil, 2002a, p.5).

Os prejuízos não se resumem a esses. Para manter a solvência da CEF, foi criada a Empresa Gerenciadora de Ativos (EMGEA), que absorveu a parcela de empréstimos da CEF com maior inadimplência. Segundo o Banco Mundial, o ônus fiscal dessa reestruturação patrimonial é estimado em R\$ 21 bilhões. Além disso, mesmo a carteira recente da CEF tem inadimplência superior a 10% e ameaça transformar-se em novo ônus para o Tesouro (Banco Mundial, 2002, p. viii).

Esses custos do SFH contrastam com o baixo volume de recursos do OGU dedicado a programas exclusivamente voltados para a população de baixa renda. A soma dos investimentos federais nos programas Morar Melhor (Habitar Brasil) e Pró-Infra, durante os últimos sete anos – de 1995 a 2001 –, foi de R\$ 3,1 bilhões, o que representa uma média de R\$ 440 milhões por ano, bastante inferior à renúncia fiscal anual de R\$ 2,3 bilhões concedida ao SFH por meio da isenção de IR para os rendimentos da poupança.

2.4. Carta de Crédito: um mecanismo polêmico

O expediente de oferecer cartas de crédito surgiu como tentativa de aumentar o poder de barganha de potenciais mutuários, uma vez que o crédito é prometido ao futuro comprador e, por isso, deixaria de existir vinculação entre o crédito e um imóvel determinado. Tal estrutura aumentaria a concorrência entre os vendedores e, assim, seria um fator de redução do preço dos imóveis.

A carta de crédito pode ser vista como uma reação à forma de negociação que vigia à época do Banco Nacional de Habitação. Os agentes financeiros, inicialmente, financiavam os construtores, no chamado Plano-Empresário. Posteriormente, sendo as unidades vendidas, o valor financiado ao mutuário final era abatido do saldo devedor contraído pelo empresário na etapa de construção. Essa operação de transferência era conhecida por “desligamento”. Avaliava-se, à época da implantação do Programa Carta de Crédito, que o construtor, nessas circunstâncias, ganhava poder de elevar artificialmente os preços dos imóveis, uma vez que detinha o direito de vender dois produtos: o imóvel em si e o financiamento que já vinha automaticamente associado.

Os objetivos meritórios do programa, ao que parece, não estão sendo atingidos. Em primeiro lugar, a carta de crédito deixou de funcionar como um instrumento de ampliação do nível de produção e emprego na construção civil: de cada três financiamentos, dois são de imóveis usados. Em segundo lugar, e ligado à circunstância anterior, o programa aumenta a demanda sem criar nova oferta, o que impede o objetivo declarado do programa de obter uma redução dos preços dos imóveis, levando mesmo à tendência oposta. Em terceiro, as próprias rotinas de contratação parecem incompatíveis com os objetivos. Construtoras e corretores de imóveis fazem oferta firme de financiamento por meio de cartas de crédito – o que faz supor a vinculação entre imóvel e financiamento, o que se queria exatamente evitar

com a adoção da carta de crédito, e, além disso, a própria Caixa Econômica Federal exige, para a concessão da carta de crédito, a apresentação da documentação do imóvel, o que evidentemente vai contra o pressuposto de liberdade para busca do imóvel mais conveniente para o futuro mutuário.

Por fim, a concessão de cartas de crédito transformou-se em avenida aberta à arbitragem regulatória. Como já apontado, é permitido aos agentes do SBPE/SFH computar essas cartas de crédito – pelo seu valor de face – como se fossem efetivos financiamentos habitacionais. Há indícios de que algumas instituições têm emitido cartas de crédito em volume muito superior às contratações efetivas, driblando o direcionamento.

Diante dos problemas apontados no mecanismo da carta de crédito, seria interessante avaliar se o sistema de “desligamento”, dentro de planos de financiamentos a empresários, tal como adotado no início da operação do SFH, não traria benefícios microeconômicos tais como redução dos custos de procura, de documentação, de contratação, de transação e outros. A redução desses custos é fator fundamental para que os financiamentos às famílias de baixa renda sejam economicamente viáveis.

2.5. Empréstimos com recursos do FGTS

O FGTS tem dois objetivos principais: proteger o trabalhador em caso de demissão e prover recursos para financiamento da habitação e do saneamento. Em princípio, há uma tensão entre esses objetivos. Para os trabalhadores que detêm as contas vinculadas, o papel do FGTS seria maximizar o valor de sua poupança compulsória. Os tomadores de crédito, no entanto, têm interesse na redução das taxas de juros cobradas nos empréstimos. Essa contradição de objetivos poderia ser minorada, caso parte significativa dos depositantes tivesse acesso a esses recursos na forma de empréstimos, ou se os setores de mais baixa renda fossem os maiores beneficiários dos empréstimos, o que não ocorre.

Dos tomadores de crédito no FGTS, 65% têm renda familiar superior a seis salários mínimos (Banco Mundial, 2002). O limite de valor máximo de financiamento foi recentemente elevado para R\$ 80 mil, em caso de imóvel novo, o que permite um financiamento de até R\$ 64 mil. Considerados os prazos e taxas estabelecidos pela CEF, o valor da prestação mensal, incluídos os seguros, seria de R\$ 657,41 – o que requer renda familiar de 13 salários mínimos. Como já observado, as famílias com esse nível de renda estão na faixa dos 15% mais ricos da população.

Outro critério para verificar a elitização dos financiamentos habitacionais com recursos do FGTS é a comparação dos valores dos imóveis passíveis de financiamento pela regulamentação atual com aqueles estabelecidos para entidades públicas, quando da criação do SFH, pela Lei nº 4.380, de 1964¹¹. O valor máximo permitido era de 300 salários mínimos, o que equivaleria hoje a R\$ 60 mil, ainda assim submetido a um rígido limite em relação ao total de recursos aplicados¹².

O FGTS financia não apenas pessoas físicas. Os Estados, Municípios e o Distrito Federal podem atuar como mutuários em programas, tais como o Nosso Bairro (Pró-Moradia), e construir ou urbanizar para o atendimento de populações carentes. No período entre 1995 e 2001, o total investido nesse programa foi muito baixo: R\$ 828 milhões, com média de aproximadamente R\$ 120 milhões por ano, inferior a 0,1% do PIB. Esse desempenho foi determinado principalmente pela falta de capacidade de endividamento de Estados e Municípios. Como esses programas têm uma atuação efetivamente voltada para a população de baixa renda, o pouco uso dos recursos do FGTS no programa aumentou a tendência de aplicação de recursos para populações de renda mais alta. Os valores aplicados no Programa Carta de Crédito – que atende a mutuários de uma faixa de renda superior à clientela do Programa Nosso Bairro – foi de R\$ 13,8 bilhões no mesmo período.

2.6. SFI: promessa ainda não realizada

O SFI foi inspirado na experiência norte-americana do mercado secundário de títulos lastreados em hipotecas (mortgage-backed securities – MBS¹³), que tem como pivôs operacionais as grandes companhias securitizadoras norte-americanas: a Fannie Mãe¹⁴ e a Freddie Mac¹⁵. Ambas são classificadas como GSE – Government Sponsored Enterprises (Empreendimentos Patrocinados pelo Governo), o que denota intervenção estatal, implícita e explícita, na conformação e no funcionamento dessas entidades. Alguns elementos distinguem essas instituições das empresas genuinamente privadas, dentre os quais destacam-se (Wallison e Ely, 2000):

a) a competência do Presidente [dos Estados Unidos] para apontar até cinco diretores (minoria);

b) a competência do Secretário do Tesouro para prover discricionariamente liquidez às GSE até o limite de US\$ 2,25 bilhões;

c) a isenção de impostos locais e estaduais e de taxas de registro de títulos na SEC (Stock Exchange Commission – entidade reguladora do mercado de capitais, que tem a Comissão de Valores Imobiliárias como congênera, no Brasil);

d) a possibilidade de utilização dos títulos de dívida das GSE em operações compromissadas;

e) o uso da ponderação de apenas 20% sobre títulos de dívida das GSE, no cálculo de requerimento de capital sob os critérios do Acordo de Basileia, em contraste com os 100% requeridos nos títulos de emissão de empresas privadas¹⁶.

Além de atacarem esses privilégios regulamentares, os críticos da atuação das GSEs apontam uma distorção adicional que essas instituições provocam no mercado, causada pela magnitude que alcançaram e pela parcela de mercado que detêm. De fato, o crescimento das transações da Fannie Mae é galopante. Segundo dados publicados em seu sítio da internet, a empresa tinha, há

cinco anos atrás, um saldo total de MBS de 100 bilhões e alcançou a marca de US\$ 1,3 trilhões, no final de 2001. O saldo total de MBS no mercado norte-americano atinge hoje US\$ 3,46 trilhões. A Fannie Mae detém, portanto, 37,5% do mercado.

Os críticos argumentam que, em razão da dimensão que tomaram, a virtual falência de uma dessas empresas teria efeito sistêmico sobre o mercado financeiro e de capitais e provavelmente arrastaria outras instituições. As GSEs seriam “grandes demais para quebrarem”¹⁷. Por terem essa característica, podem atuar ampliando indefinidamente seu risco e, com isso, maximizar a rentabilidade dos acionistas. Em condições normais, essa expansão do risco afetaria o preço. No caso das GSEs, o mercado não embute, de fato, no preço das ações, o efetivo grau de risco tomado por essas entidades, uma vez que, em função de esse ser um risco sistêmico, prevalece a crença de que o governo, direta ou indiretamente, acabaria intervindo, promovendo uma operação de salvamento. Os custos seriam distribuídos, nessa hipótese, entre os contribuintes. Nessas circunstâncias, o aumento do risco corresponde a um aumento líquido de rentabilidade para os acionistas, por não haver a contrapartida do custo que seria mensurável pelo risco. Em discurso recente, cujo teor foi publicado no sítio da internet da empresa, o presidente da Freddie Mac, Leland Brendsel, cita dados que ilustram a rentabilidade excepcional obtida pelas securitizadoras norte-americanas:

É um bom negócio. Nós temos um recorde de 31 anos de lucros sem interrupção. Nosso retorno sobre o patrimônio vem excedendo a 20% nos últimos 20 anos. Nosso rendimento por ação cresceu perto de 20% nos últimos dez anos, apesar da significativa volatilidade econômica e financeira.

Inspirada no modelo norte-americano, que foi aqui resumidamente apresentado, a criação do SFI resultou de uma ampla articulação que partiu de setores do mercado financeiro e da construção civil e visou à

recuperação do financiamento habitacional com intermediação financeira no País, que havia virtualmente desaparecido desde meados da década de 80.

O otimismo dos discursos proferidos quando da sanção presidencial da Lei nº 9.514, de 21 de novembro de 1997, reforçado pelo tom solene da ocasião, fazia crer que ficavam para trás o ineficiente desenho institucional do SBPE/SFH, as intervenções irracionais do Poder Público e os subsídios implícitos e socialmente perversos na área habitacional. Mas não só isso. Abria-se também uma nova frente de geração de poupança de longo prazo, que seria ofertada por fundos de pensão, fundos de investimentos e seguradoras, através da compra, por essas entidades, de Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs) emitidos por companhias securitizadoras.

Não escapará ao observador mais atento o contraste entre os subsídios presentes no desenho institucional do mercado americano, que inspirou a criação do SFI, e o discurso francamente hostil à intervenção estatal e à concessão de subsídios, assumido pelas lideranças empresariais e políticas que assumiram o esforço de criação daquele sistema. Essa argumentação de índole liberal e voltada para a desregulamentação contrasta igualmente com o atual estágio evolutivo do SFI, em que os recursos do SBPE passam a ser determinantes para sua implantação efetiva. Como já demonstrado, os CRIs, independentemente de seu valor e da finalidade dos imóveis que lastreiem sua emissão, poderá ser lançado para cumprir o direcionamento como financiamento no âmbito do SFH. Não se está, aqui, criticando a medida em si, mas apenas sublinhando uma contradição entre o discurso dos atores relevantes e a necessidade de atuação do Estado, pelo menos na fase de implantação do SFI, até que esse atinja uma escala mínima.

As arbitragens regulatórias hoje definidas na Resolução 3.005, de 2002, que passam a permitir que as instituições do SFI te-

tenham acesso ao *funding* dos depósitos de poupança e, por extensão, à isenção fiscal de que goza essa aplicação, podem ser vistas como custos absorvidos pelo setor estatal para a consolidação desse mecanismo de captação e investimento, até que se atinja a escala mínima requerida para seu funcionamento autônomo. Seria importante um acompanhamento da resposta das instituições que hoje operam com a emissão dos CRIs, as companhias securitizadoras, para verificar se o subsídio a que passaram a ter acesso vem cumprindo o objetivo de conduzir o segmento à completa autonomia.

O SFI tem hoje em operação três companhias securitizadoras: a Companhia Brasileira de Securitização (CIBRASEC), a Rio Bravo Securitizadora e a Brazilian Securities¹⁸. A CIBRASEC é a mais antiga. Foi fundada em 1997 e seu capital é detido por grandes instituições financeiras nacionais, públicas e privadas, e estrangeiras. A Rio Bravo Securitizadora pertence à Rio Bravo Investimentos. A Brazilian Securities, fundada em 2002, tem seu capital detido por uma instituição financeira, o Grupo Ourinvest, e uma empresa de construção civil, a Rossi Participações. O quadro seguinte descreve algumas características dos CRIs já emitidos por essas empresas.

As operações da CIBRASEC – responsável pela emissão de, pelo menos, 60% do saldo total de CRIs – correspondem, em sua grande maioria, à compra de contratos pre-existentes. Os CRIs correspondentes acabam sendo comprados por agentes financeiros do SFH, que os lançam como cumprimento de exigibilidade. Desse modo, esses negócios servem basicamente para realização de arbitragem regulatória, não significando entrada de novos capitais no mercado de financiamento habitacional.

As emissões da Rio Bravo Securitizadora, por sua vez, a julgar por informações institucionais que disponibiliza em seu *site*, estão ligadas a operações de desmobilização patrimonial de corporações e instituições financeiras. Provavelmente, os CRIs que

Tabela 2. A securitização de recebíveis imobiliários no Brasil

Empresa	Valor das emissões (R\$ milhões)	Número de emissões	Foco de atuação
CIBRASEC	294,8*	11	Compra de financiamentos preexistentes da carteira hipotecária e do SFH.
Brazilian Securities	19,2	4	Emissão de CRIs lastreados por recebíveis gerados em incorporações da construtora sócia.
Rio Bravo Securitizadora	200,0**	N/C	operações estruturadas, semelhantes ao <i>leaseback</i> , de desmobilização de ativos imobiliários de corporações e instituições financeiras.
Total	514,0		

Fontes: Cibrasec, Rio Bravo Securitizadora e Brazilian Securities.

* valor nominal da emissão

** valor aproximado

emite estão lastreados em contratos de financiamento de ativos anteriormente detidos no imobilizado de empresas e cuja venda deve ter sido financiada por elas mesmas. Ao recomprarem os CRIs, essas instituições podem beneficiar-se de arbitragem regulatória, lançando esses títulos como cumprimento do direcionamento na rubrica do SFH. Também nesse caso, tudo levar a crer que as operações no SFI representem mera arbitragem regulatória e não têm função de trazer novos capitais para o mercado de construção civil habitacional.

As emissões da Brazilian Securities, diferentemente, apontam na direção do modelo idealizado na criação do SFI, embora a empresa seja a que detém menor saldo de emissões: aproximadamente R\$ 19 milhões, representando menos de 4% do total desse mercado. Uma construtora de grande parte, detentora de parte do capital da securitizadora, gera os recebíveis que dão lastro aos CRIs emitidos, correspondentes à venda de imóveis no regime de incorporação. Essa securitizadora traz efetivamente novos capitais para a expansão da oferta de habitações.

Um último aspecto a ser destacado são as importantes inovações jurídicas trazidas pelo SFI e voltadas para o aumento da garantia dos investidores: a alienação fiduciária de bens imóveis e o regime fiduciário. A alienação fiduciária foi idealizada para

substituir a hipoteca como garantia real em financiamentos habitacionais. Claramente, é uma tentativa de superar os obstáculos existentes à rápida retomada do imóvel, em caso de inadimplência do mutuário. No Brasil os processos de execução se arrastam por longos anos. Nos Estados Unidos, ao contrário, o prazo normal de retomada é de três meses. Esses obstáculos, no entanto, não estão apenas no nível da legislação. As interpretações do Poder Judiciário e o tempo demandado nas regras processuais de execução deste tipo de gravame tiveram papel importante na erosão da credibilidade da hipoteca como instrumento seguro de garantia de empréstimos. Por essa razão, apesar de estar inscrita como novo instrumento jurídico, são freqüentes as alusões dos investidores à necessidade de “testar juridicamente” a alienação fiduciária de bens imóveis. Será necessário o transcurso de mais algum tempo para que a agilidade da alienação fiduciária, prevista na legislação, passe pelo crivo dos tribunais. A CEF tem feito empréstimos com esse tipo de garantia e a Brazilian Securities tem emitido CRIs com base exclusivamente em empréstimos garantidos por alienação fiduciária.

Já o regime fiduciário trata de separar do patrimônio geral da companhia securitizadora os ativos que lastreiem a emissão de CRIs. Dessa forma, em caso de falência da companhia, os investidores que detiverem

os CRIs terão precedência no recebimento de créditos e não estarão sujeitos ao concurso de credores. O instituto é semelhante ao regime de *trust* do Direito norte-americano. A exemplo do que ocorre com a alienação fiduciária, deve ser observado o comportamento do Judiciário quanto ao regime fiduciário estabelecido pela Lei nº 9.514, de 1997, principalmente tendo em vista que esta é de hierarquia ordinária e que há disposições de hierarquia complementar – as do Código Tributário Nacional – que dão precedência a verbas trabalhistas e aos tesouros dos entes federados, em caso de falência.

3. Ações e programas do Governo Federal

Vários programas e ações do Governo Federal relacionados à provisão ou ao financiamento de habitação estão previstos no Plano Plurianual. Nem todos têm foco nos contingentes de baixa renda, embora a maioria dos programas seja voltada para o atendimento dessa população. Os dados da execução financeira, no entanto, apontam que a destinação de recursos é viesada para segmentos com menor déficit habitacional. A tabela 3 explicita os programas e seus objetivos

Tabela 3. Programas federais na área de habitação constantes do PPA

Programa	Denominação anterior	Fonte de recursos	Objetivo	Execução de 1995 a 2001* (em R\$ mil)
Morar Melhor	Habitare-Brasil OGU	Orçamento Geral da União (OGU)	Urbanização de favelas, produção de conjuntos habitacionais e loteamentos urbanos	1.621.553
Carta de Crédito	a mesma	FGTS e recursos da CEF	Financiamento à aquisição e produção de habitações	15.847.811
Nosso Bairro	Habitare-Brasil BID	BID	Urbanização de favelas e de assentamentos “subnormais” e desenvolvimento institucional para prefeituras	256.812
	Pró-Moradia	FGTS	Urbanização de favelas e produção de conjuntos habitacionais	1.198.176
Desenvolvimento Institucional		OGU	Desenvolvimento institucional de prefeituras, exclusivamente para elaboração de Planos Diretores	N/C
Minha Casa	Arrendamento Residencial	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	Construção ou adaptação de conjuntos a serem arrendados com opção de compra ao fim do prazo contratual	1.158.379
Pró-Infra	a mesma	OGU	Provisão de água, luz, coleta de lixo e urbanismo	1.154.158
Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Popular (PSH)		OGU	Concessão de subsídios diretos às famílias de baixa renda para redução do valor das prestações de financiamento habitacional	Sem investimento (até 2001)

Fonte: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU)

* Inclusive contrapartidas

Como já havia sido assinalado, o gasto federal destinado ao provimento de habitação para famílias de baixa renda é inexpressivo, se comparado, por exemplo, com a renúncia fiscal concedida no SBPE e que acaba sendo apropriada por segmentos de maior renda.

Dois programas merecem menção especial: o Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR). Esses programas foram criados para superar as dificuldades que acabam fazendo com que os recursos não cheguem à população de menor renda e, adicionalmente, para dar maior eficiência ao gasto.

O PAR foi criado pela Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001. Os recursos para o Programa são provenientes de saldos remanescentes dos seguintes fundos: FAS, FIN-SOCIAL, PROTECH e FDS, além de um empréstimo junto ao FGTS, no valor de R\$ 2,45 bilhões.

No PAR, o imóvel é arrendado e não passa à propriedade do beneficiário até o fim do prazo contratual, o que tende a reduzir comportamentos oportunistas tais como: a) revenda do imóvel para auferir o resultado de futura valorização; b) inadimplência intencional, para uso gratuito do imóvel até que se complete a execução; e c) má conservação do imóvel, associada à inadimplência intencional. É objetivo do PAR utilizar o parque de terrenos ou construções em áreas já urbanizadas ou mais centrais, dando melhor condição de vida aos beneficiários e criando incentivo à revitalização de áreas degradadas, mas com capacidade de recuperação. Também o gigantismo de conjuntos habitacionais, tão criticado à época áurea do SFH, é evitado. Pela regulamentação, nenhum conjunto pode superar 160 unidades. O programa tem um foco claramente estabelecido, com limite máximo de imóvel em R\$ 20 mil. Outra virtude do programa é a atenção que foi dada à redução dos custos administrativos e de transação, elemento a que se dá pouca importância, mas que tem

sido um dos mais importantes fatores de elitização na aplicação dos recursos disponíveis para o setor de habitação.

Segundo dados da CEF, em abril de 2001, já haviam sido aprovados e estavam em andamento 347 projetos, que somavam 41.545 unidades residenciais, a um custo médio de R\$ 19,5 mil por unidade.

O Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Popular (PSH) também foi concedido para superar a incapacidade historicamente verificada de levar os subsídios à habitação aos setores efetivamente necessitados. Foi criado pela Medida Provisória nº 2.212, de 30 de agosto de 2001, e regulamentado pelo Decreto nº 4.156, de 11 de março de 2002. Este último estabelece duas destinações para os recursos aplicados no programa: a) complementar a capacidade de pagamento de famílias com renda de até R\$ 580; e b) cobrir custos de transação, de administração e margem de risco das contratações. A complementação para cobrir incapacidade de pagamento estará restrita a R\$ 4,5 mil por unidade e será destinada exclusivamente a imóveis com valor máximo de R\$ 10 mil.

Os dois programas são bastante inovadores e voltados para superar problemas frequentemente diagnosticados em políticas habitacionais anteriores. Mais tempo será necessário para avaliar a sua efetividade.

4. Conclusões

Os sistemas de financiamento habitacional calcados na intermediação financeira têm tido fraco desempenho e vêm perdendo importância relativa na produção de novas unidades habitacionais, ao longo das duas décadas anteriores. Por essa razão, o autofinanciamento, as incorporações imobiliárias com financiamento direto pelas construtoras e as cooperativas habitacionais têm sido a opção utilizada pelos consumidores para adquirir ou construir a casa própria.

Apesar desse fraco desempenho, quantitativo e qualitativo, esses sistemas estão

assentados em gigantescas estruturas de captação de recursos: as cadernetas de poupança e o FGTS. Ambos são fontes que contam com subsídios estatais. No primeiro caso, o governo induz a uma poupança compulsória cuja rentabilidade é inferior às demais opções oferecidas no mercado. No caso dos depósitos de poupança, o governo estabeleceu a isenção do imposto de renda sobre os rendimentos, o que permite às instituições financeiras oferecerem uma taxa de juros competitiva, ainda que inferior, em termos brutos, às demais taxas prevalecentes no mercado.

A falta de foco na aplicação dos recursos dessas duas fontes tornam injustos os subsídios implícitos concedidos pelo Estado, pois esses têm sido capturados por setores de alta renda da população e, até mesmo, por pessoas jurídicas.

A incapacidade de fazer chegarem os recursos subsidiados às populações efetivamente necessitadas é derivada de um conjunto de fatores, sendo os principais o marco legal e regulamentar do setor, que está repleto de oportunidades de arbitragem, e os altos custos administrativos e de transação nos quais se incorre dentro do modelo atual, o que requer financiamentos com alto valor unitário, para manter a viabilidade das operações.

A atuação do Judiciário tem sido um fator a mais a inibir o mercado de financiamento habitacional, pois suas decisões acabam por induzir os mutuários a comportamentos oportunistas, prejudicando o acesso a financiamento a novos contingentes de mutuários.

Como recomendações, entendemos que as seguintes metas deveriam ser perseguidas:

a) Eliminar a isenção de imposto de renda sobre os depósitos de poupança e utilizar essa receita em programas de subsídio à habitação para os setores de mais baixa renda. Para ilustrar o efeito de tal política, supondo uma articulação entre União, Estados e Municípios e a existência de contra-

partidas, em torno de 25%, poderiam ser construídas anualmente 200 mil casas, a um custo unitário de R\$ 15 mil.

b) Na hipótese de continuidade de isenção do IR, deveriam ser eliminadas as brechas na legislação e na regulamentação – que continuam a permitir a transferência de recursos subsidiados para setores de renda média e alta –, com efetiva focalização dos recursos para os setores de renda mais baixa, mas ainda suficiente para incorrer nos custos de um financiamento.

c) Atender aos setores de baixa renda com recursos orçamentários, pois os sistemas de financiamento têm um custo de administração que os torna impraticáveis para o atendimento desse contingente.

d) Restringir os financiamentos com incentivo fiscal exclusivamente para a compra de imóveis novos.

Notas

¹ Essa mesma perspectiva de sacralização do bem imóvel, independentemente do valor e do padrão de construção, leva a distorções graves em outras áreas do nosso ordenamento jurídico. Por exemplo, a Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, a chamada Lei do Bem de Família, prevê a impenhorabilidade do imóvel usado como residência pela família. Assim, a mansão e o barraco, em nosso sistema jurídico, gozam de idêntica “proteção social”.

² A vacinação, por exemplo, gera externalidade positiva. Uma pessoa, ao se vacinar, além de garantir imunidade para si, deixa de ser um potencial transmissor de dada doença e, com isso, reduz a probabilidade de contaminação de terceiros, mesmo que esses não tomem a vacina. A poluição é um exemplo de externalidade negativa, uma vez que o seu custo, ainda que não aferido monetariamente, recai sobre terceiros, que, nesse caso, acabam por assumir parte dos inconvenientes e danos trazidos pela atividade econômica causadora da poluição.

³ Condições previstas nos arts. 6º, 9º e 12.

⁴ A Lei nº 4.380, de 1964, estabeleceu limites definidos em número de salários-mínimos.

⁵ Trata-se das aplicações da chamada carteira imobiliária, para a qual não existe limite para a taxa de juros, embora o índice de atualização deva ser, necessariamente, a TR.

⁶ Isso se explica por um déficit de *funding*, ou seja, os valores captados em poupança eram inferiores aos saldos dos empréstimos concedidos por essas instituições no passado.

⁷ Esse mecanismo é uma forma de compensar pelo deságio imputado no momento da venda. A diferença entre o custo de captação dos depósitos de poupança e das aplicações livres com esses recursos é uma remuneração adicional que visa a compensar a perda incorrida pela instituição financeira em razão do deságio. Esse, por sua vez, tornou viável e menos onerosa, no curto prazo, a reestruturação promovida pelo PROER.

⁸ Há uma crítica equivocada, e muito freqüente, contra o cômputo dos valores detidos contra o FCVS por agentes financeiros do SFH – valores esses que não foram alienados e fazem, efetivamente, parte dos ativos dessas instituições. O argumento utilizado pelos críticos é que esses créditos não são financiamentos efetivos. Em nosso entendimento, essa crítica é meramente formal, já que os créditos contra o FCVS correspondem exatamente aos valores não recebidos dos mutuários pelas instituições credoras, em função da inconsistência entre os saldos devedores e os valores das prestações nos contratos com equivalência salarial. Se esses saldos – ainda não recebidos – não fossem contabilizados, haveria dupla punição para os credores do FCVS: a) não-recebimento dos valores devidos no prazo originalmente estabelecido e b) obrigação de reaplicar valores que, a rigor, ainda não foram ressarcidos. Nesse último caso, haveria a necessidade de as instituições buscarem *funding* adicional no mercado, a custos maiores que os juros tabelados do SFH.

⁹ A título de exemplo, vale citar decisão do Superior Tribunal de Justiça, proferida no Recurso Especial nº 268.532 – RS, em que, entre outros pleitos, foi solicitado que a ação de execução – que já corria há 3 anos – fosse suspensa, tendo em vista que havia uma ação principal que questionava os valores cobrados das prestações: “(...) ajuizada a ação revisional antes da execução, admissível tomar-se a mesma como embargos e sustar-se a execução, de sorte que, com mais razão ainda, assim proceder-se na situação dos autos, em que, quando movida a cobrança, em setembro de 1998, já existiam ações consignatória e revisional desde 1996 e 1997, respectivamente. (...)”.

Para a Justiça, portanto, basta haver sido feito qualquer questionamento quanto aos valores cobrados, antes da ação de execução, para que esta seja sustada. Tendo em vista o longo tempo demandado para a solução final dessas ações revisionais, há claro incentivo a ações oportunistas por parte dos mutuários. Isso porque, em caso de derrota final na Justiça, o mutuário não irá ressarcir os custos da ocupação do imóvel pelo tempo da demanda. Seria mais lógico, do ponto de vista econô-

mico, prosseguir com a execução e, em caso de derrota posterior do agente financeiro, haver o pagamento de indenização.

¹⁰ Considerado o PIB de 2001, a preços de 2001, R\$ 1.184 bilhões.

¹¹ “Art. 11. Os recursos destinados ao setor habitacional pelas entidades estatais, inclusive sociedades de economia mista de que o Poder Público seja majoritário, distribuir-se-ão, permanentemente, da seguinte forma:

I – no mínimo 70% deverão estar aplicados em habitações de valor unitário inferior a 60 vezes o maior salário-mínimo mensal vigente no país;

II – no máximo 15% poderão estar aplicados em habitações de valor unitário compreendido entre 200 e 300 vezes o maior salário-mínimo mensal vigente no país, vedadas as aplicações em habitações de valor unitário superior a 300 vezes o maior salário-mínimo mensal citado (...)”.

¹² Ainda que possa ter havido, de 1964 a hoje, queda no poder de compra do salário mínimo, essa perda teria que ser da ordem de 60% para invalidar o argumento.

¹³ Os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRI), concebidos na Lei nº 9.514, de 1997, guardam alguma equivalência com esses instrumentos.

¹⁴ A Fannie Mae – como é conhecida a *Federal National Mortgage Association* – foi criada pelo Congresso Americano em 1938, no contexto do *New Deal*, para impulsionar a indústria da construção civil durante a Grande Depressão. Seu papel era, como hoje, prover liquidez aos investidores que atuam na concessão de empréstimos hipotecários primários. Em 1968, a Fannie Mae se tornou uma empresa privada, operando com capital privado e com autonomia administrativa, mas continuou contando com condições regulamentares especiais.

¹⁵ A Freddie Mac (Federal Home Loan Mortgage Corporation) foi criada em 1970, com objetivos semelhantes aos da Fannie Mae, e opera como empresa privada (ver: <<http://freddiemac.com>>)

¹⁶ O método de minimizar o risco de quebra de instituições financeiras adotado no Acordo de Basileia é dar certas ponderações de risco para os ativos (valores a receber ou a realizar) das instituições financeiras e requerer uma correspondente quantia de capital próprio dos acionistas, de modo a cobrir esses riscos.

¹⁷ No jargão do mercado financeiro norte-americano, elas seriam *too big to fail*.

¹⁸ As informações seguintes sobre os volumes de emissão e segmentos de atuação foram extraídos das seguintes páginas institucionais:

<www.riobravo.com.br/investimentos/inter-nas_ingl.asp?link_id=rs_overview>

<<http://www.braziliansecurities.com.br/series.html>>

<<http://www.cibrasec.com.br>>

Bibliografia

- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Sistema Financeiro da Habitação – Estatísticas Básicas*. Julho de 2002a. Brasília.
- BRASIL. Banco Central do Brasil. *Relatório “Indicadores Econômicos”*. 2002b. Disponível em: www.bcb.gov.br. Acesso em: 5/11/2002.
- BRASIL. Banco Mundial. *Política nacional de habitação para o Brasil – Mantendo o momentum da reforma*. 2002. Mimeo.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatórios e pareceres prévios sobre as contas do governo da República: exercício de 2001*. Brasília: TCU, 2002.
- CHERKEZIAN, Henry. *Fonte de recurso e política de subsídio*. 2001. Mimeo.
- MORAIS, Maria Piedade, in *Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil*. 2002. Mimeo.
- PAES DE BARROS, Ricardo, in: *Agenda perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. 2002. Mimeo.
- WALLISON, Peter & Ely, BERT. *Nationalizing Mortgage Risk – The growth of Fannie Mae and Freddie*. Mac. 2000. Washington. Disponível em: <http://www.aei.org/shop1/shops/1/7146-5.pdf>

A crise de energia de 2001 deveu-se à reestruturação do setor elétrico? Para onde seguir após a crise?

Omar Alves Abbud e Edmundo Montalvão

Sumário

1. Introdução. 2. O modelo estatal. 3. Virtudes e fragilidades do modelo estatal. 4. O modelo competitivo. 5. Virtudes e fragilidades do modelo competitivo. 6. Perspectivas de curto prazo para o setor. 7. Propostas para o futuro.

1. Introdução

O Brasil viveu um trauma com a crise de abastecimento de energia elétrica ocorrida no ano de 2001. Caso não se tomem as providências necessárias, o problema poderá repetir-se por volta de 2005 ou 2006, sobretudo se ocorrer uma forte retomada do crescimento econômico.

Uma crise como a que se viveu em 2001 é complexa e se constrói a médio e longo prazo. As conseqüências de erros cometidos na gestão do setor elétrico não são necessariamente imediatas, mas são inexoráveis. Cabe aqui a metáfora do jogo de xadrez: mesmo o movimento de um simples peão provoca conseqüências que, de um modo ou de outro, irão repercutir mais ou menos intensamente no resultado de toda uma partida.

A crise de 2001 foi gerada por um conjunto de causas que já foi analisado em muitos documentos, dentre os quais se destaca aqui o relatório da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional¹ “destinada a estudar as causas da crise de abastecimento de energia do País, bem como propor alternativas ao seu equacionamento”.

Omar Alves Abbud é Consultor Legislativo do Senado Federal. É bacharel em Comunicação pela Universidade de Brasília. Foi jornalista do Correio Braziliense e do Jornal do Brasil. Foi Superintendente de Comunicação Social da Agência Nacional de Energia Elétrica. Assessorou a Comissão Especial Mista do Congresso Nacional que investigou a crise energética.

Edmundo Montalvão é Consultor Legislativo do Senado Federal. É bacharel e pós-graduado em Engenharia Elétrica pela Universidade de Brasília. É Doutor pela Universidade de Paris XI. Foi professor adjunto da Universidade de Brasília. Foi engenheiro sênior da Eletronorte. Foi Chefe de Gabinete do Diretor-Geral da Agência Nacional de Energia Elétrica.

Uma coisa, contudo, precisa ser sublinhada: a crise não se deveu, como querem muitos, à reforma empreendida no setor elétrico a partir de 1995. Pelo contrário, o início tardio da reforma ou mesmo a falta da sua conclusão – ou ambas as coisas – certamente contribuíram para que a crise de abastecimento ocorresse.

O objetivo do presente trabalho é fazer algumas sugestões sobre o que se pode – e, sobretudo, sobre o que não se deve – fazer no setor elétrico, no sentido de assegurar os investimentos necessários à expansão da oferta de energia elétrica com qualidade e a preços módicos, para usar a expressão inscrita na Lei.

Para isso, entende-se necessário historiar um pouco a vida recente do setor elétrico brasileiro, desde a época pujante dos grandes investimentos estatais até os nossos dias, de maneira a dar uma rápida noção do funcionamento do setor, bem como das virtudes e das fragilidades do passado. Conhecendo esse passado, pode-se evitar a repetição de equívocos e saber como utilizar os acertos para prosseguir trabalhando pelo desenvolvimento nacional.

As informações contidas neste estudo estão atualizadas até 31 de outubro de 2002.

2. O modelo estatal

O modelo do setor elétrico brasileiro que vigorou até meados da década de 90 era fundamentalmente estatal e verticalizado². A estatização do setor deu-se diante da necessidade de aceleração do processo industrial brasileiro, a partir dos anos 60, que exigiu um intensivo investimento em infra-estrutura, do qual a iniciativa privada não participou. À exceção de algumas pequenas empresas de distribuição de energia privadas, as empresas do setor eram sociedades de economia mista: os estados controlavam a maioria das distribuidoras, enquanto a União controlava as grandes supridoras de energia, que garantiam a expansão do parque gerador nacional e do sistema de trans-

missão inter-regional. A União também controlava algumas poucas empresas distribuidoras nos sistemas isolados do Norte do País, além da Escelsa e Light. Ao final dos anos 70, a estatização chegou a 98% do mercado.

Nessa concepção, os serviços de energia elétrica no Brasil eram considerados *serviços públicos*, submetidos conseqüentemente à regulação de tarifas em todos os segmentos. Regulavam-se duas tarifas: a *tarifa de suprimento*, que as distribuidoras pagavam às empresas supridoras pela geração e transmissão da energia até suas redes, e a *tarifa de fornecimento*, que os consumidores pagavam às empresas distribuidoras pela compra da energia no varejo.

O planejamento e a operação do sistema eram centralizados. As supridoras federais, subsidiárias da Eletrobrás, operavam em áreas de concessão exclusivas. Havia dois grandes sistemas elétricos não interligados entre si: Sul-Sudeste-Centro Oeste, atendido por Furnas e pela Eletrosul; e Norte-Nordeste, atendido pela CHESF e pela Eletro-norte.

O modelo estatal do setor elétrico organizava-se em empresas com diferentes níveis de verticalização. Nesse modelo, o segmento *comercialização* não tinha um significado próprio, estando sempre atrelado ao segmento *distribuição*.

3. Virtudes e fragilidades do modelo estatal

Esse modelo teve o mérito de criar um corpo técnico de alto desempenho, capaz de internalizar todos os serviços de engenharia necessários que, até a década de 60, eram feitos fora do país. Isso permitiu que o Brasil passasse a ser um dos líderes mundiais em construção de grandes barragens e desenvolvesse redes elétricas de grande complexidade. O País passou a exportar serviços nessa área. Sustentou também, sem crises, o surto de industrialização que ganhou força no fim dos anos 60, pelo extraordiná-

rio desenvolvimento de uma infra-estrutura elétrica que se situa entre as maiores do mundo.

É mérito também desse modelo o desenvolvimento da operação integrada das usinas hidroelétricas, que, segundo especialistas, permite um ganho energético da ordem de 30% em relação a uma operação individual das usinas. Além disso, o planejamento do sistema hidroelétrico sempre previu uma capacidade de armazenamento plurianual, capaz de gerar energia suficiente para atender o mercado por mais de um ano, mesmo sob condições de secas mais prolongadas. O risco de déficit de energia sempre se situou abaixo de 5%, índice considerado baixo pelos especialistas.

O ambiente econômico colaborava para esse quadro. Principalmente na década de 70, havia crédito fácil no sistema financeiro internacional para o setor elétrico, que viabilizava tempestivamente as obras planejadas. Datam daquela época a construção de duas das maiores usinas hidroelétricas do mundo: Tucuruí, com 8.300 MW, a serem atingidos na segunda etapa, ainda em andamento, e Itaipu, com 12.600 MW.

Entretanto, esse modelo padecia de algumas fragilidades que se mostraram insuperáveis. Os dirigentes dessas empresas eram geralmente escolhidos com critérios políticos. As empresas sofriam com a troca constante de seus diretores, que não davam continuidade às iniciativas dos antigos gestores. Soma-se a isso o aumento desnecessário de custos provocado pelo processo de inchamento do quadro de pessoal dessas empresas, particularmente nas atividades administrativas; as contratações, sem concurso, seguiam critérios mais políticos do que técnicos. A ausência de compromissos com a saúde financeira da concessão levava os gestores a aplicarem recursos em obras sem viabilidade econômica, e mesmo a canalizarem recursos para fins alheios aos da concessão. Esse uso político das empresas estatais introduzia severas ineficiências no processo de gestão.

Um outro grave problema enfrentado pelas estatais era a falta de pontualidade no pagamento dos fornecedores, que passaram a apresentar, em licitações, propostas que embutiam custos financeiros elevados pelos atrasos contumazes no recebimento. Havia ainda dificuldades legais de participação de concorrentes estrangeiros, o que também se refletia nos preços das grandes obras. O resultado disso era que os *custos modulares* de equipamentos – uma referência de preços montada pela Eletrobrás para balizar o planejamento e o projeto de obras do setor – situavam-se em patamares muito acima daqueles que o mercado internacional praticava.

A legislação contribuía, e muito, para agravar esse quadro. Sob o aspecto da regulação, não havia incentivos para a eficiência da indústria de energia estatal. Conforme disposto na Lei nº 5.655, de 1971, a diferença entre a remuneração legal (entre 10 e 12%) e a receita efetivamente auferida, na tarifa vigente (geralmente achatada), era lançada na contabilidade das empresas como Conta de Resultado a Compensar (CRC), garantida pelo Tesouro. Garantia-se a remuneração dos investimentos, independentemente de sua racionalidade. Mesmo padecendo de dificuldades financeiras, as empresas garantiam contabilmente a remuneração. A equalização tarifária em todo o País também contribuía para alimentar a inadimplência e a ineficiência do modelo. Por essas vias, criou-se a seguinte distorção: quanto mais ineficiente fosse a empresa, maior a remuneração.

A crise econômica enfrentada pelo Brasil na década de oitenta precipitou a exaustão do modelo estatal, já abalado pelas ineficiências supracitadas. Em decorrência de sucessivos déficits fiscais e sem crédito internacional, a União e os estados perderam a capacidade de injetar recursos de investimentos em suas empresas. Estas, por sua vez, já haviam perdido a capacidade de gerar recursos próprios, por duas razões principais: o achatamento das receitas, pela ma-

nipulação das tarifas, que eram usadas como instrumentos macroeconômicos para o controle de inflação; e o aumento dos custos, em razão da ineficiência de sua gestão. A conjunção desses três fatores produzia crescentes dificuldades financeiras para as empresas. Começava a ciranda da inadimplência.

Na segunda metade da década de 80, houve uma tentativa frustrada de alteração desse quadro, por meio de uma reforma global do setor elétrico nacional, num processo que se chamou Revisão Institucional do Setor Elétrico (REVISE)³. As propostas desse trabalho não foram implementadas. Serviu, pelo menos, para um reconhecimento formal da responsabilidade do Tesouro quanto à remuneração das concessionárias. Nessa época, foi editado o Decreto-Lei de criação da Reserva Nacional de Compensação da Remuneração das Concessionárias (RENCOR). Uma tentativa frustrada de estancar a inadimplência setorial por meio de um encontro de contas.

A derrocada completa do modelo materializou-se pela generalizada ciranda de inadimplência que assolou o setor elétrico no início dos anos 90: as empresas estaduais de distribuição, com dificuldades de caixa, deixaram de investir e de pagar as empresas supridoras. Estas, por sua vez, postergaram, sucessivamente, investimentos imprescindíveis em geração e transmissão, em razão da inadimplência das distribuidoras e da incapacidade do acionista majoritário (União) em injetar recursos. Uma severa crise de energia só não ocorreu naquele momento porque o sistema elétrico operava com folga, e o País vivia uma recessão. A falência generalizada das empresas só não se configurou porque a CRC garantia o lucro contábil. Além disso, pela Lei nº 6.404, de 1976, não se admitia, à época, a possibilidade de falência de empresa estatal. Conquanto a falência não fosse possível, o setor elétrico caminhava para a insolvência.

O primeiro passo para a solução da inadimplência foi dado pela Lei nº 8.631,

de 1993, que extinguiu a CRC, e mediante deságio, transformou a CRC contabilizada em papéis negociáveis para pagamento de empréstimos internacionais já honrados pelo Tesouro e de dívidas entre empresas. Essa lei resultou num débito equivalente a US\$ 26 bilhões da época, assumido pelo Tesouro Nacional por força legal. Isso representava algo entre 20% e 25% da dívida pública da época. Havia-se tornado inadiável o pagamento da conta produzida pela ineficiência gerencial e pelo achatamento das tarifas. Era um passo doloroso, mas necessário. Em lugar do consumidor, assumiu a conta o contribuinte. A citada Lei extinguiu também a equalização tarifária, uma das causas da inadimplência, e enterrou a tarifa pelo custo, um dos fatores responsáveis por tantas ineficiências.

De posse dos papéis da CRC, as empresas saldaram boa parte de suas dívidas. Mas logo a ciranda da inadimplência retornou com força. As causas de sua existência ainda permaneciam: o achatamento tarifário e as dificuldades jurídicas e políticas de as empresas supridoras, controladas pela União, cobrarem as dívidas das distribuidoras, controladas pelos estados. Era comum juízes da justiça estadual negarem às empresas supridoras o direito de cobrar das distribuidoras as dívidas vencidas, às vezes acumuladas por anos. Ainda hoje, mesmo as distribuidoras privadas têm dificuldades de cobrar contas vencidas quando o cliente é o Poder Público. Era necessário mudar radicalmente as relações entre as empresas, para afastar o iminente risco de caos no setor elétrico.

Não bastassem essas fragilidades, o Brasil demorou a aproveitar uma boa oportunidade para expandir a oferta de energia elétrica no País. O art. 175 da Constituição de 1988 abriu a possibilidade de concessão dos serviços públicos para a iniciativa privada, aumentando, com isso, as fontes para o financiamento da expansão da oferta. Contudo a ausência de regulamentação desse artigo impedia a realização de licitações de

novas concessões, que certamente seriam de interesse de investidores privados.

Foi nesse ambiente de graves ameaças para o setor elétrico que a União iniciou uma profunda reestruturação do modelo estatal vigente, sobre a qual se passa a discorrer.

4. O modelo competitivo

O primeiro passo para se criarem condições visando à reversão dessas expectativas pessimistas com relação ao setor elétrico foi a regulamentação do art. 175 da Constituição, por meio da Lei nº 8.987, de 1995, que criou o arcabouço legal para a licitação de concessões e para a retomada de obras inacabadas, outorgadas antes de 1988. Essa Lei introduziu também a base para a regularização das relações contratuais das concessões vigentes e mecanismos de garantia do *equilíbrio econômico-financeiro dos contratos*. Era a primeira resposta para a angustiante paralisação, por sete anos, da expansão em geração e transmissão de energia. Resposta importante, mas insuficiente. Falta ainda solucionar dois problemas graves: a inadimplência setorial e o esgotamento da capacidade de investimento do modelo estatal.

As soluções preconizadas para ambos os problemas foram, respectivamente, a privatização das empresas estatais e a mudança do modelo então vigente para um modelo onde o capital privado fosse dominante em todos os segmentos. A lógica era privatizar primeiramente as distribuidoras, para garantir a adimplência dos contratos de venda de energia. O passo seguinte seria a venda das empresas federais de geração.

O Governo Federal iniciou esse processo com a privatização das distribuidoras sob seu controle. A Escelsa foi privatizada em 1995, e a Light, em 1996. A ausência de um modelo de funcionamento do setor não foi um impeditivo à venda das empresas. Os contratos de concessão assinados continham cláusulas que garantiam a adesão incondicional dos novos acionistas ao ar-

cabouço legal ainda por vir – um voto de confiança depositado no Governo. Após acordo entre a União e os estados, as distribuidoras estaduais passaram a ser sucessivamente privatizadas, com apoio do BNDES, que estipulava as cláusulas econômicas, e do DNAEE (sucedido pela ANEEL), que estipulava as outras cláusulas. Esse processo garantiu a privatização de cerca de 70% da distribuição do País.

Consolidada a privatização da maioria das distribuidoras, o Governo iniciou o processo de venda das estatais de geração. Chegou a vender a Eletrosul, mas o prosseguimento nessa direção encontrou crescentes dificuldades políticas e foi definitivamente interrompido com o advento do racionamento de 2001.

A segunda solução para a crise do setor elétrico foi implementada paralelamente ao processo de privatização. A União iniciou uma ampla reforma do setor elétrico, subsidiada por estudos realizados por consultoria internacional, e submeteu ao Congresso um novo modelo baseado na seguinte premissa: *competição onde possível, regulação onde necessária*. Deveria sair de cena o Estado empreendedor e entrar o Estado regulador. A regulação das empresas do setor elétrico continuaria por meio de garantia do equilíbrio econômico-financeiro das concessões, mediante regras de atualizações tarifárias previamente definidas. E a intensiva atividade de fiscalização técnica e contábil garantiria a contrapartida das empresas: qualidade dos serviços e gestão eficiente dos recursos da concessão.

Até a década de 70, a tendência mundial na indústria da eletricidade era a dominância de empresas verticalizadas e reguladas. A percepção de que o custo marginal de expansão⁴ da oferta de energia elétrica era crescente levou os Estados Unidos a repensarem o modelo verticalizado, visando a introduzir a competição onde fosse possível, de modo a reverter essa tendência. A primeira ação nessa direção foi admitir a existência de *produtores independentes de energia*,

que poderiam construir suas usinas por conta e risco, com a garantia de compra pelas distribuidoras. Nessa nova concepção, o segmento de geração deixaria de ser considerado um serviço regulado, e seria permitido aos empreendedores investirem por sua conta e risco, sem garantia tarifária. Contribuiu, também, para essa mudança a crescente importância do gás natural no mercado de hidrocarbonetos, em razão de seus preços competitivos, o que incentivava a instalação de unidades de co-geração nas indústrias, a custos igualmente competitivos.

O Reino Unido aprofundou essa tendência e implantou em seu setor elétrico, na década de 80, uma reforma radical e pioneira, que se tornou um paradigma para vários outros países, que seguiriam na mesma direção. Surgia um novo modelo, que privilegiava a competição, mas que reconhecia as economias de rede como monopólios naturais, em razão da ausência de escala que viabilizasse a competição. A iniciativa privada poderia investir num segmento naturalmente não-competitivo, desde que continuasse fiscalizada e regulada pelo Poder Público, principalmente quanto à tarifa.

Desse modo, tanto o segmento de transmissão quanto o de distribuição, redes que ligam a geração ao consumo, constituiriam serviço público. Já a atividade de geração, por não ter essa característica, poderia ter caráter de mercado competitivo, no qual as empresas geradoras competiriam pelo mercado consumidor. Intermediando essa competição, estariam os *comercializadores*⁵, um novo segmento que nascia para assumir grande importância na indústria da eletricidade. Esse modelo busca introduzir no setor elétrico os benefícios da competição para o consumidor.

Entretanto, ao lado dos inegáveis benefícios da competição, não se podem olvidar os riscos que uma competição mal formulada pode trazer para o consumidor. Três riscos deveriam ser considerados:

- A manutenção de um segmento competitivo, não-regulado, sob a mesma unida-

de administrativa que um segmento regulado, torna possível a ocorrência de manipulações contábeis, por meio das quais os custos do segmento competitivo seriam alocados ao segmento regulado, transferindo-os indevidamente para o consumidor final.

- Os segmentos regulados, de transmissão e de distribuição, poderiam manipular o acesso às suas redes, visando a beneficiar determinados usuários ou a prejudicar outros, fragilizando o relacionamento comercial entre geradores e comercializadores, participantes de segmentos competitivos.

- O poder de mercado de determinados grupos poderia distorcer o mercado e manipular preços, em prejuízo da competição.

Para contornar esses riscos, há três restrições a serem imputadas ao modelo:

- As empresas devem, imperativamente, submeter-se à desverticalização, criando empresas distintas para atuarem em cada segmento. Para o consumidor, a perda de escala econômica decorrente da desverticalização das empresas seria largamente compensada pela competição.

- O acesso às redes é livre e garantido e independe da vontade das empresas detentoras dos ativos da rede.

- Deve haver limites de participação no mercado.

- Deve ser criado um ente regulador forte e independente, para regular e fiscalizar as empresas do setor.

Com base nesses princípios e nessas restrições, concebeu-se o modelo básico com as seguintes características:

- Os segmentos de geração e comercialização passam a ser competitivos.

- Os segmentos de transmissão e distribuição continuam regulados.

- Fica garantido o livre acesso de qualquer interessado às redes de transmissão e distribuição.

- Fica criada a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, entidade reguladora do setor elétrico.

- As empresas do setor se submetem aos órgãos de defesa da concorrência: Secreta-

ria de Direito Econômico – SDE e Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

- Fica criado o Mercado Atacadista de Energia, ambiente onde os negócios entre os agentes são realizados.

- Fica criado o Operador Nacional do Sistema Elétrico, encarregado da operação do sistema elétrico interligado.

- Estabeleceu-se um período de transição para o modelo competitivo, durante o qual se manteriam os preços de energia vigentes, a chamada “energia velha”⁶, mediante contratos, que foram denominados *contratos iniciais*. A liberação gradativa dessa energia para o mercado competitivo se daria entre 2003 e 2006.

A legislação que introduziu esses fundamentos do modelo competitivo no mundo jurídico nacional está descrita em mais detalhes no Anexo I. Com a publicação das Leis 9.074/95, 9.427/96 e 9.648/98, estava concluído o arcabouço legal básico para a efetivação do modelo competitivo. Faltava, à época, concluir a desverticalização e privatização das geradoras, implantar o Mercado Atacadista de Energia⁷ (MAE) e o Operador Nacional do Sistema Elétrico⁷ (ONS), e operacionalizar a competição.

5. Virtudes e fragilidades do modelo competitivo

A mudança, mesmo que parcial, do modelo de funcionamento do setor elétrico, já havia propiciado a retomada de investimentos em geração, transmissão e distribuição. Segundo informações da ANEEL, entre 1991 e 1995, o período final de vigência do modelo estatal, a média de acréscimo na capacidade de geração do País foi de apenas 1.179 MW por ano, contra um crescimento médio do mercado de 2.500 MW por ano. Entre 1995 e 2000, a partir da implantação do modelo competitivo e da regulamentação da Lei de Concessões, o acréscimo médio de geração subiu para 3.100 MW por ano, pouco acima do crescimento médio anual de consumo.

Isso representou um crescimento acumulado de 26,3% na capacidade de geração instalada no País, ou 4,8% ao ano. Foram agregados 15.500 MW ao parque gerador nacional, permitindo um salto de 59.000 MW, em 95, para 74.500 MW, em 2000.

Em relação à rede básica, a ANEEL informou que, entre 1990 e 1994, apenas 3.440 km de linhas de transmissão foram incorporados ao sistema. Já entre 1995 e 2000, foram agregados mais 5.850 km. Em 2000, haviam sido licitados mais 4.000 km de linhas e, em 2001, mais 5.500 km. A grande maioria desses investimentos foi realizada com capital privado⁸. A rede básica conta, em 2002, com cerca de 70.000 km de linhas.

Como se observa, a mudança de modelo serviu para atrair o capital privado num nível suficiente para não agravar o quadro dramático que se havia formado no início dos anos 90. Por outro lado, a falta de algumas regras e a não-implantação de outras inibiam o apetite dos investidores, que não se sentiam seguros em aplicar recursos intensivamente nessas condições. Como exemplos dessas lacunas, podem ser citados o não-funcionamento do MAE, a falta de definição do conceito de equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e a ausência de critérios para as revisões tarifárias.

Um outro ponto de grande relevância para a economia nacional são os ganhos de eficiência proporcionados pelas práticas de gestão da iniciativa privada no setor elétrico. As empresas distribuidoras passaram por um processo visível de racionalização de sua gestão. Logo após a privatização, elas iniciaram um processo de enxugamento dos quadros inchados, de introdução de práticas gerenciais trazidas das matrizes e de implantação de novas tecnologias, e no ritmo ágil que a iniciativa privada costuma imprimir em seus processos. Tais iniciativas produziram uma acentuada redução de custos e têm propiciado uma crescente melhoria nos índices de qualidade dos serviços. Por força contratual, uma parte desses

ganhos de eficiência será repassada para os consumidores no momento da revisão ordinária das tarifas, prevista para acontecer, na maioria das distribuidoras, em 2003 e 2004. No tocante à qualidade dos serviços, a COELCE foi uma exceção à regra e, por isso, esteve ameaçada de extinção da concessão por caducidade. A reversão da má qualidade dos serviços prestados no Ceará estancou o processo.

Nos segmentos de geração e de transmissão, os custos modulares caíram acentuadamente. O custo do kW instalado de hidroelétricas passou do equivalente a US\$ 1.500,00 a US\$ 2.000,00, estimados nos custos modulares da Eletrobrás, para cerca de US\$ 600,00 a US\$ 800,00, hoje praticados pelos investidores privados. No segmento de transmissão, a título de exemplo, o custo do km de linha de 500 KV, que chegou a superar valor equivalente a US\$ 300.000,00 no período anterior à reestruturação do setor elétrico, situa-se hoje na faixa de US\$ 180.000,00, e há sinais de investidores de que esse custo pode chegar a US\$ 150.000,00. Os avanços tecnológicos não explicam, por si só, essa acentuada queda nos custos. O mérito maior deve ser creditado à maior eficiência do empreendedorismo dos investidores privados em relação à gestão estatal.

Apesar da retomada dos investimentos, as condições para a eclosão da crise de energia de 2001 já estavam criadas. Desde 1996, o nível médio dos reservatórios das hidroelétricas vinha caindo, comprometendo o seu caráter plurianual. O aprofundamento da escassez de chuvas, associado a um nível de investimento insuficiente para recuperar a margem de segurança, levou o sistema a trabalhar com risco de déficit crescente, chegando a 12% em 2001. A ocorrência de uma precipitação de baixa probabilidade, em 2001, tornou inevitável o racionamento.

O Ministério de Minas e Energia sabia, desde 1999, dos riscos de uma crise. Tanto é assim, que criou o Programa Prioritário de Termoeletricidade (PPT), visando a minimizar o risco de déficit. A entrada das 49 ter-

moelétricas a gás num período máximo de dois anos, certamente teria evitado o racionamento. A Petrobrás foi chamada a participar desse programa. Os investidores, entretanto, não viram condições regulatórias confortáveis para aplicarem recursos no PPT:

- A Petrobrás, empresa verticalizada, detinha poder de mercado sobre o gás da Bolívia, insumo crítico do PPT. Os investidores temiam manipulação do mercado por parte da Petrobrás, também participante do PPT.

- Para os potenciais investidores no PPT, a compra do gás seria feita em dólar, e a tarifa de energia elétrica é estabelecida em reais. Esse *risco cambial* se tornou um obstáculo intransponível para a negociação de venda da energia para as distribuidoras. Assim, contratos bilaterais não foram viabilizados. A solução vislumbrada para enfrentar o agravamento do risco de déficit de energia praticamente não saiu do papel.

As causas dessa crise de energia e suas conseqüências estão, como já se disse, detalhadamente tratadas no relatório da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional sobre as causas do racionamento, razão pela qual não se abordará aqui esse assunto com mais profundidade.

A possibilidade de uma crise levou o Governo a redirecionar uma das principais premissas do modelo competitivo. A criação do PPT foi o primeiro sinal nessa direção. Introduzia-se a *garantia de oferta* de geração, para fazer face ao risco da crise, em detrimento do mercado *spot*, que ainda não havia funcionado. A crise de energia paralisou de vez os esforços da União em completar a implantação do modelo. Entretanto, a Câmara de Gestão da Crise de Energia (GCE), criada pela Medida Provisória nº 2.198-5, de 24 de agosto de 2001, para lidar com o racionamento, um problema conjuntural, passou a tratar também das falhas operacionais que emperraram a implantação do modelo, um problema estrutural. Para isso, a GCE criou o Comitê de Revitali-

zação do Modelo do Setor Elétrico, destinado a discutir e encaminhar propostas para corrigir as disfunções do modelo e propor aperfeiçoamentos. Participaram das discussões todas as entidades de classe representantes dos geradores, distribuidores, consumidores e consultores nacionais e internacionais. Com base nas preliminares dessas discussões, a GCE estabeleceu uma clara diretriz: preservar os pilares básicos de funcionamento do modelo do setor.

O Comitê de Revitalização detectou algumas disfunções que emperravam o correto funcionamento do modelo. Entre elas, citam-se:

- O ambiente de mercado não se instalou. Problemas operacionais e de governança do MAE impediram que conflitos entre empresas privadas e empresas estatais fossem solucionados, travando a contabilização e liquidação das transações.

- A cisão e a privatização das empresas supridoras federais não ocorreram, o que vem inibindo investidores de geração, diante do poder de mercado dessas empresas.

- Em sua maioria, as grandes empresas estatais do setor elétrico, federais e estaduais, continuam verticalizadas.

- Os consumidores potencialmente livres não exerceram seu direito, preferindo continuar cativos. Hoje, o *mix* de preços das distribuidoras, fortemente influenciado pelo preço da “energia velha”, desestimula a ida dos grandes consumidores ao mercado competitivo. Em razão disso, as distribuidoras ofertam essa energia a preço muito inferior ao custo marginal de expansão.

- As características do sistema exigem medidas adicionais para viabilizar novas usinas hidroelétricas, tais como a agilização do licenciamento ambiental e a mitigação de riscos hidrológicos.

- A estrutura tarifária atual embute subsídios cruzados, não refletindo os custos reais de cada classe de consumo (residencial, comercial e industrial).

- Não foi criado o órgão de planejamento centralizado do setor elétrico, imprescindível

para a priorização de empreendimentos de geração e da rede básica.

Para solucionar essas e outras disfunções, foram propostas 33 medidas de correção e aperfeiçoamento do modelo, mas com ênfase na garantia de oferta. Dentre essas, oito foram consideradas prioritárias e estão sendo trabalhadas pelo Governo Federal. Elas estão exaustivamente tratadas nos relatórios de progresso nºs 2 e 3, disponíveis no endereço eletrônico www.energiabrasil.gov.br.

Em adição a essas disfunções, podem-se citar outras que vêm comprometendo o desenvolvimento adequado da indústria da energia elétrica:

- As cláusulas econômicas dos contratos de concessão, regulados via tarifa, embutem uma indexação pelo IGP-M sem paralelo no poder aquisitivo do consumidor, o que tem gerado, ao mesmo tempo, pressões inflacionárias e insatisfação dos consumidores em razão do crescente peso das contas de energia nos seus custos.

- O conceito de *equilíbrio econômico-financeiro dos contratos* não está claramente definido em Lei. A interpretação dada pela ANEEL e aplicada aos contratos de concessão, particularmente no processo de revisão de todos os contratos que ocorrerá em 2003 e 2004, tem sido motivo de tensões entre o Poder Público e as empresas distribuidoras, que vêm nisso um severo risco regulatório.

- Os contratos de transferência de tecnologia entre as concessionárias e suas matrizes, previstos na regulamentação, têm servido mais para a transferência de capital do que para efetiva incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo nacional.

- A engenharia nacional tem sido prejudicada pela contratação de serviços no exterior por parte das concessionárias, em detrimento das competências internas conquistadas ao longo das últimas décadas, numa clara exportação de empregos para outros países. Além do aumento do desemprego no País, também a engenharia nacional tem sofrido um processo de desarticula-

ção incompatível com as oportunidades que o mercado interno oferece.

6. *Perspectivas de curto prazo para o setor*

A crise de energia, causada, entre outras razões, por restrições na oferta em 2001, impôs uma retração no consumo agregado. Com relação ao ano de 2000, a queda no consumo de 2001 girou em torno de 20%, tendo sido suficiente para evitar medidas mais drásticas. Como contraponto ao desconforto gerado pelo racionamento, o consumidor aprendeu a racionalizar o consumo de energia elétrica. Ficou claro que havia desperdício, e isso gerou uma profunda mudança de hábitos, que faz com que se continue economizando, mesmo depois do fim do racionamento. O mesmo se dá com as empresas industriais e comerciais, que têm na economia de energia elétrica um bom instrumento de corte de custo no estágio atual de baixa atividade econômica. O resultado é que, em 2002, o consumo ainda se situa

15% abaixo dos níveis alcançados em 2000.

Ao se buscar um prognóstico sobre problemas de abastecimento de energia, é fundamental analisar o comportamento do crescimento da oferta e do consumo, pois é nessa relação que se dimensiona o risco eventual de uma crise de energia num futuro próximo. É interessante fazer essa análise desde o ano 2001, em razão da retração na demanda, que impacta o comportamento futuro do consumo.

A crise de energia e as indefinições do modelo competitivo não têm sido obstáculos à continuidade dos investimentos em geração. Os dados relativos à oferta de energia para os próximos anos indicam um conforto relativo. O quadro abaixo mostra a entrada em operação, desde o ano do racionamento, de fontes de energia renováveis (Usinas Hidroelétricas, Pequenas Centrais Hidroelétricas e Usinas Eólicas) e de fontes não-renováveis (Usinas Termoeletricas a Gás, a Carvão, a Diesel e Co-Geração). São unidades que já estão em operação (2001 e 2002) e unidades cuja construção já foi iniciada (2002 a 2006).

Tabela 1
Entrada em operação de usinas entre 2001 e 2006

TIPO DE FONTE	2001/2002*	2002	2003	2004	2005	2006
RENOVÁVEL	3.706 MW	2.131 MW	5.238 MW	3.729 MW	3.032 MW	3.227 MW
NÃO-RENOVÁVEL	4.296 MW	3.595 MW	11.153 MW	4.008 MW	2.726 MW	500 MW
TOTAL**	8.002 MW	5.726 MW	16.391 MW	7.737 MW	5.758 MW	3.727 MW

FONTE: www.aneel.gov.br

* Até setembro de 2002

** Dos 39.339 MW previstos para entrarem entre 2002 e 2006, 24.680 MW têm restrições leves (licenciamento ambiental) ou graves restrições à conclusão (liminar judicial, inviabilidade ambiental preliminar).

Do ponto de vista da oferta de energia, pode-se observar que, entre 2001 e 2006, prevê-se um aumento médio de 8,5% ao ano. Mesmo num cenário extremo, no qual os empreendimentos com restrições fossem descontinuados, ainda assim o aumento médio da oferta de energia seria de 4,5%, com relação a 2000, suficiente para fazer face a uma retomada de crescimento da ordem de 3% ao ano.

Em que pese essa previsão otimista de aumento da oferta, o ONS alerta que, para 2003, o abastecimento só estará garantido se, a par do acréscimo de geração previsto para 2002, o período chuvoso garantir afluência de pelo menos 36% da média histórica. Não há motivos para preocupação no curto prazo, pois há uma probabilidade alta de ocorrer um percentual superior a esse, tomando como base as séries históricas de

afluências nas bacias que armazenam energia para o sistema interligado. De qualquer forma, isso mostra que o sistema hidráulico ainda não recuperou sua capacidade plurianual.

Para contrabalançar essa fragilidade, é importante manter o programa de contratação de energia emergencial, operacionalizado pela Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial (CBEE), que consiste em um conjunto de usinas térmicas disponíveis para serem acionadas em caso de necessidade. A existência de geradores para utilização em situação de emergência permite que eles sejam acionados em caso de aproximação das curvas de aversão ao risco, desenhadas como limites máximos diários de esvaziamento dos reservatórios, correlacionados ao período seco ou chuvoso do ano.

Assim, caso as precipitações sejam satisfatórias nas próximas estações chuvosas, os reservatórios dos sistemas Nordeste e Sudeste/Centro-Oeste recuperarão suas capacidades plurianuais, o que também ajudará a aumentar a confiabilidade do abastecimento.

A esse propósito, matéria publicada pelo *Valor Econômico*, no dia 17 de outubro de 2002, atribui ao presidente do Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), Mário Santos, declarações bastante tranquilizadoras sobre o nível dos reservatórios. De acordo com o jornal, o consumo de energia elétrica caiu 15% depois do racionamento, quando o esperado era 7%. Essa demanda, abaixo da expectativa, permitirá que os reservatórios do Sudeste/Centro-Oeste cheguem ao fim do ano com 40% da capacidade, 21 pontos acima dos 19% previstos. Essa reserva de 19%, segundo Mário Santos, já seria suficiente para garantir fornecimento normal em 2003, mesmo que este seja um ano de pouca chuva, com índices pluviométricos de até 36% da média histórica. Ainda de acordo com o jornal, os cálculos do ONS levam em consideração um crescimento econômico de 5% em 2003, o que significa

que a margem de segurança aumenta se essa taxa for menor.

Sob o prisma do consumo, só em 2003 se deverão alcançar os patamares de antes da crise. Diante dessa constatação, é seguro afirmar que o parque gerador e a rede básica estão dimensionados para sustentar o crescimento previsto de consumo até 2005, a menos que haja uma forte retomada do crescimento econômico, cenário pouco provável, diante da austeridade fiscal já defendida pelo novo governo e das dificuldades em se baixarem os juros, condição imprescindível para o aumento da atividade econômica.

7. Propostas para o futuro

Como já visto, um dos grandes objetivos da reforma do setor elétrico foi a busca, na iniciativa privada, dos recursos necessários ao financiamento da expansão da oferta de energia elétrica ao País, uma vez que o modelo de financiamento adotado até o final da década de 80 – baseado em empréstimos externos, investimentos estatais e tarifas – havia-se esgotado.

Assim, antes que se possa pensar em fazer qualquer alteração futura do modelo, é imprescindível reconhecer que a carência de recursos para financiar o aumento da oferta de energia elétrica persiste. Apenas para dar uma noção da grandeza do volume de recursos necessários à expansão da oferta de energia elétrica no Brasil, estima-se que, com um crescimento econômico entre 3% e 4% ao ano, haja a necessidade de um acréscimo anual de 3.500 MW de potência ao parque gerador já instalado. Os investimentos correspondentes a essa expansão somam algo em torno de R\$ 10 bilhões ao ano!

Como é de conhecimento público, os recursos globais destinados a investimento no Orçamento da União para o ano de 2003 somam R\$ 7,2 bilhões. Diante desses dados, de onde se espera tirar os cerca de R\$ 10 bilhões anuais necessários aos investimentos de que o País precisa, só no segmento de

geração de energia elétrica? Além disso, há os investimentos necessários à expansão do sistema de transmissão, sem os quais se compromete a confiabilidade do sistema e se sujeita o País a risco de blecautes, e os investimentos no sistema de distribuição, que leva a energia elétrica até as empresas e residências, imprescindíveis à manutenção da qualidade do serviço. Juntos, esses investimentos devem superar R\$ 7 bilhões. Ou alguém já se esqueceu do caos vivido no Rio de Janeiro, no verão de 1997/98, ocasionado pelo sucateamento dos sistemas de distribuição da Light e da CERJ, fruto exclusivo da falta de investimentos nos anos que antecederam sua privatização?

Nesse ponto, parece pertinente lembrar que os investimentos, nos três segmentos do setor, que, na década de 80, eram sempre superiores ao equivalente a US\$ 10 bilhões por ano – tendo chegado a US\$ 15,1 bilhões e US\$ 15,4 bilhões em 1982 e 1987, respectivamente, caíram para uma média de US\$6,5 bilhões por ano entre 1990 e 1999, tendo descido a US\$ 4,3 bilhões e US\$ 4,7 bilhões em 1995 e 1996, respectivamente – conforme dados do Relatório da já mencionada Comissão Mista do Congresso.

Também é importante lembrar que, no período entre 1990 e 1994, os investimentos ficaram em algo equivalente a US\$ 1,5 bilhão por ano, em grande parte em razão da ausência de novas outorgas por falta de regulamentação do art. 175 da Constituição Federal.

Como se pode concluir facilmente, o Brasil não pode prescindir do investimento privado para continuar atendendo o crescimento da demanda, sobretudo se houver, como já se disse, uma retomada acelerada e contínua do crescimento econômico, o que irá gerar uma demanda muito mais expressiva.

Os investimentos privados, felizmente, têm ocorrido. Desde a sua instalação, em 1998, a ANEEL já expediu 1.038 outorgas de geração, que totalizam 53.961 MW e representam investimentos da ordem de

R\$76,2 bilhões. Também tem havido grande procura pelas linhas de transmissão leiloadas até aqui. Desde 1998, foram licitadas ou autorizadas cerca de 9.500 km de novas linhas de transmissão da rede básica, obras correspondentes a investimentos da ordem de R\$ 4,75 bilhões. Até o final do ano de 2003, estão previstas as licitações de mais 3.741 km de linhas, cujos investimentos deverão exigir mais R\$ 1,5 bilhão. Esses investimentos são de origem majoritariamente privada.

O interesse dos investidores também pode ser medido pela sua participação nas licitações de novas concessões. Dos 59 lotes de empreendimentos de geração colocados em leilão, 54 foram arrematados. Esses leilões têm sido extremamente concorridos, resultando em ágios de até 3.000%, recursos do Tesouro que são carreados para a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), criada pela Lei nº 10.438, de 2002. Dos 28 lotes de empreendimentos de transmissão leiloados pela ANEEL até a presente data, 27 foram arrematados, o que revela o apetite dos investidores também por este segmento.

Entretanto, nem todos os empreendimentos de geração outorgados saíram do papel. Nessa condição, há, atualmente, 26.424 MW, a despeito dos instrumentos legais de que a agência reguladora dispõe para forçar o andamento dos empreendimentos – multas e até cassação das concessões. As razões para isso variam de dificuldades de licenciamento ambiental das obras à insegurança dos empreendedores em razão de falta de algumas definições legais, passando pela falta de garantias de contratação da energia a ser produzida.

Assim, como já dito, no médio e no longo prazos, a manutenção desse fluxo de investimentos é fundamental, para que não se interrompa o processo de expansão da oferta de energia elétrica. Da mesma forma, o fluxo de investimentos nas linhas de transmissão não pode ser interrompido, sob pena de se comprometer a confiabilidade do sistema.

Por último, os investimentos no sistema de distribuição são, como já se viu, fundamentais para a qualidade do serviço prestado ao usuário final. Estes, contudo, já estão quase todos assegurados, graças à privatização da maioria das empresas, hoje contratualmente responsáveis por realizar os investimentos necessários à manutenção da qualidade do serviço.

Como se vê, é fundamental enfatizar que os investimentos no setor elétrico são todos de capital intensivo e de longo prazo de maturação. Sem estabilidade nas regras e a justa remuneração do capital investido, que leva em conta padrões internacionais de retorno nos investimentos do setor, dificilmente o empresariado terá disposição para continuar realizando os investimentos necessários.

Também é crucial que seja aperfeiçoado o marco regulatório levantado neste Estudo, à luz das condições vigentes e da experiência vivida, ação imprescindível para criar as condições necessárias à realização desse investimento. Algumas definições importantes, como se verá a seguir, ainda estão pendentes de decisão e de criação da legislação pertinente, condição fundamental para a atração do capital privado.

Não menos importante é destacar que, neste momento de transição política, qualquer movimento que leve à inibição de investimentos pode-se refletir em falta de energia elétrica no futuro. Bem ou mal, o que se estruturou até aqui, no setor elétrico brasileiro, a partir da reforma iniciada em 1995, teve o condão de atrair empresários nacionais e estrangeiros para a realização de importantes investimentos nos setores de geração, transmissão e distribuição.

Isso somente foi possível, porque os empreendedores, tanto nacionais quanto estrangeiros, sentiram-se relativamente confortáveis para investir no setor elétrico brasileiro. A quebra dessa confiança pode ter conseqüências desastrosas para o País, afugentando aqueles que trazem o capital imprescindível à garantia da continuidade do abastecimento nacional de energia elétrica.

Dito isso, há alguns pontos particularmente sensíveis, sobre os quais cabe chamar a atenção. De início, é importante destacar que boa parte das sugestões aqui apresentadas foi inicialmente feita pelo relatório da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional que estudou a crise energética. Outras são dos autores deste trabalho.

A estabilidade de regras é muito importante para o setor elétrico. Qualquer modificação substancial, aí incluída uma possível repactuação dos termos dos contratos de concessão, tem que ser feita mediante processo de negociação com o mercado.

A mudança de regras tende a gerar sobressaltos no mercado, quebrar a confiança estabelecida e afugentar os investidores. Então não se pode mudar nada? Não só se pode como se deve, desde que estritamente necessário. Mudanças que não sejam imprescindíveis ou que não sejam compreensíveis pelo mercado devem ser evitadas. É útil, neste ponto, repetir a metáfora do jogo de xadrez. Qualquer movimento no setor elétrico tem conseqüências profundas, já que o sistema é completamente integrado. Portanto, as ações devem ser bem pensadas e, quando importarem em mudanças mais profundas, têm necessariamente que ser negociadas com o setor.

Assim, uma modificação na metodologia de reajustes e revisões tarifárias, para, por exemplo, mudar a adoção do IGP-M nas fórmulas de cálculos das tarifas, conforme se vem cogitando, somente pode ser feita mediante repactuação negociada dos termos dos contratos de concessão, sob grave pena de afugentar o investimento privado dos segmentos regulados.

Outro aspecto importante é o envolvimento do Congresso nessas questões. É foro importante de discussão de mudanças e deve buscar, principalmente por meio das suas Comissões Técnicas, participar mais ativamente da vida do setor elétrico, seja na discussão da sua problemática, seja na votação da legislação do setor, seja na sua fiscalização.

A reforma iniciada em 1995 deveria ter prosseguimento, segundo as bases conceituais inicialmente estabelecidas, mediante os aperfeiçoamentos necessários.

Há bons motivos para esta sugestão. O primeiro é que, apesar de todas as dificuldades, houve inegáveis avanços em relação à expansão da geração e da transmissão e à melhoria da qualidade do serviço. Os investidores estão participando ativamente da vida do setor e só aguardam melhores condições para investir mais. Assim, dar uma chance ao efetivo funcionamento do modelo, que ainda não ocorreu plenamente, parece medida razoável. Contudo, há aperfeiçoamentos a serem feitos, à luz da experiência vivida e das novas circunstâncias e necessidades surgidas.

Como dito antes, desde o PPT, o Governo tem caminhado em direção à garantia de oferta. Conjunturalmente, foi uma medida sensata, diante da crise que se instalou, pois criou condições para o investidor viabilizar financeiramente seu empreendimento. A exigência de contratos bilaterais de longo prazo, em montantes próximos do mercado da distribuidora, permite amortecer influência das oscilações do mercado *spot* sobre a compra das distribuidoras. Tal medida evita que picos nos preços da energia afetem o equilíbrio econômico-financeiro da concessão, mas também impede que se beneficie de preços baixos decorrentes de eventual excesso de energia, a exemplo do que está ocorrendo neste momento, em que os preços no MAE estão muito abaixo do preço de mercado. Na linha da garantia à oferta, a Lei 10.438, de 2002, criou o Programa de Incentivos às Fontes Alternativas de Energia Elétrica – PROINFA e a Conta de Desenvolvimento Energético - CDE. Caberá à Eletrobrás garantir a compra dessa energia do PROINFA, com repasse para o consumidor. Também a CDE será financiada, parte pelo contribuinte, parte pelo consumidor. A GCE também segue nessa direção, ao estabelecer a obrigação de contratação bilateral como garantidora da expansão da geração. Todos

esses mecanismos visam a diminuir os riscos do investidor de geração.

Pelo lado da oferta, além da competição já tradicionalmente concebida no MAE, deve-se ressaltar que a popularização dos investimentos em *geração distribuída* de energia em pequena escala - como as micro-turbinas, energia solar ou eólica - poderia aprofundar a concorrência no mercado. A possibilidade de venda da energia para as distribuidoras seria um incentivo adicional para o consumidor-investidor. Pelo lado do consumo, a possibilidade de o consumidor optar entre vários comercializadores que vendam energia a preços e condições diferentes também pode aprofundar a concorrência. Mas, para que essa influência caminhe na direção da modicidade tarifária, é fundamental o realismo nos custos – portanto, ausência de subsídios intra-setoriais – e o direito de escolha do consumidor.

Subsídios intra-setoriais distorcem os custos e introduzem ineficiências na cadeia produtiva do setor. É esse o caso do PROINFA e da CDE, que são financiados, em última instância, pelo consumidor. Subsídios, quando necessários, deveriam ter origem extra-setorial. Como alternativa ao PROINFA, ressalta-se que é possível promover o uso de energias alternativas a partir do direito de escolha do consumidor. A empresa *Xcel Energy*, distribuidora que atende a região de Denver, no estado do Colorado, nos Estados Unidos, implantou um programa de venda de energia eólica aos consumidores sensíveis à questão ambiental ao preço real – sem subsídios. Na outra ponta, em conformidade com a demanda, a empresa contrata a energia requerida de fazendas eólicas. Esse programa é um sucesso. Até o final de 2002, a empresa já havia contratado 800 MW de fazendas eólicas nos estados de Montana e Wyoming, e planeja contratar mais 300 MW num futuro próximo.

Há quem afirme ser o modelo competitivo incompatível com o setor elétrico, citando a crise de energia da Califórnia como um exemplo real do fracasso. O fato é que o

modelo implantado no maior estado americano padecia de grave falha de concepção, que o modelo brasileiro não tem. As três grandes distribuidoras da Califórnia foram obrigadas a vender todas as suas unidades geradoras e passaram a comprar toda a energia no mercado livre, com proibição de contratação bilateral, e continuaram a vender aos consumidores a preço regulado. Isso expôs as distribuidoras californianas a um severo risco, e a concordata que declararam foi uma conseqüência natural de uma volatilidade conjuntural. Pelo lado da oferta, os californianos pagaram pela sua postura *nimby* (*not in my back yard* – que significa “não no meu quintal”), com base na qual criaram severas restrições à instalação de empreendimentos de produção de energia no Estado. Dez anos é um prazo comum para se obter um licenciamento ambiental de uma termoelétrica. O resultado é que o estado da Califórnia passou a ser um grande importador de energia elétrica e de gás natural. Quando sobreveio uma seca prolongada nos estados de Portland e de Washington, tradicionais exportadores de energia hidroelétrica, a crise energética foi inevitável.

Já no Brasil, as distribuidoras são obrigadas a contratar no mínimo 85% da energia de que necessitam, por meio de contratos bilaterais de longo prazo. Com a política de garantia da oferta, estabeleceu-se que outros 10% também devem ser adquiridos mediante contratação bilateral sem prazo definido. Desse modo, no máximo 5% podem ser comprados no mercado *spot*, um ambiente de volatilidades e riscos destinado a promover a competição e a redução do preço da energia. Além disso, dentro de certos limites que não inibam a competição, as distribuidoras brasileiras podem ter geração própria. Nunca é demais lembrar que a crise brasileira teve como causas a insuficiência de investimentos e a falta de coordenação governamental do setor e de articulação entre os órgãos governamentais.

Não se deve, por outro lado, negligenciar os riscos de conluio entre as empresas

de energia visando a maximizar os lucros em detrimento da competição. Na Califórnia, empresas de geração e de fornecimento de gás estão sendo investigadas sob suspeita de manipulação de preços durante a crise. No Brasil, o mercado não se instalou a ponto de se correr esse risco, mas, caso venha a se instalar, o poder público deverá estar atento para minimizá-lo. Os instrumentos para isso já existem.

Na esteira da crise da Califórnia, diversos especialistas americanos concluíram que um dos grandes problemas enfrentados pelos modelos competitivos já implantados nos Estados Unidos é que poucos prevêm o direito de escolha de consumidor residencial, ou que o consumidor possa gerar sua própria energia. Em vista dessa conclusão, a opção de diversos estados americanos tem sido aprofundar a reforma de seus modelos em duas direções:

a) Em alguns estados, como o Texas, a Pensilvânia, Nova Jersey e alguns estados da região da Nova Inglaterra, o consumidor residencial relaciona-se diretamente com comercializadores e escolhe o seu fornecedor de energia. A relação com o distribuidor restringe-se aos serviços de conexão à rede. Aqui no Brasil, a Lei prevê que essa liberdade de escolha possa ocorrer já a partir de 2003, a critério da ANEEL. Uma alternativa intermediária, praticada no estado de Washington, preconiza que o consumidor continue tendo relação comercial com a distribuidora. Esta, por sua vez, oferece ao consumidor a opção de organizar os seus hábitos de consumo com base em uma tarifa variável ao longo do dia, tendo como prêmio descontos fora de determinados horários em que a distribuidora está mais exposta ao risco. O resultado é a diminuição da volatilidade no mercado atacadista, à medida que, naqueles horários, a procura agregada caia; com isso, caem os custos da distribuidora e a conta de luz do consumidor.

b) Permitir que o consumidor possa gerar sua própria energia por meio de microturbinas, usinas eólicas, células fotovoltaicas

cas, etc. Excedentes podem ser vendidos às distribuidoras, por meio do *net metering*, um medidor bidirecional que contabiliza o balanço entre a energia consumida e a gerada. Tal flexibilização viabiliza a geração distribuída, um instrumento fortemente indutor da competição no segmento geração, posto que democratiza os investimentos.

A respeito do modelo competitivo, é oportuno citar relatório da Agência Internacional de Energia – entidade vinculada à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) –, divulgado em 30 de outubro de 2002, que faz um balanço da política energética do Reino Unido. As conclusões são reveladoras do sucesso do modelo competitivo daquele país:

Os preços no varejo caíram 30% em termos reais desde 1990 e o mercado de eletricidade é realmente competitivo. Mais de 100 mil consumidores podem agora escolher fornecedores semanalmente. Além disso, o governo mostrou que está apto a responder prontamente quando confrontado com imperfeições de mercado ou com desenvolvimentos imprevistos.

Em vista da experiência internacional, não há por que voltar atrás e não desenvolver o modelo competitivo. Essa é uma tendência mundial. Todos os países da Europa e mesmo a França, um tradicional bastião do modelo estatal, estão caminhando nessa direção. Se há imperfeições no modelo competitivo, elas devem ser corrigidas. Talvez se possa até cancelar mais sua implantação. Mas abandoná-lo agora seria ceder às falhas do processo de implantação, sem ter dado à sociedade a oportunidade de usufruir suas virtudes.

Como alternativa à competição na geração, surge a idéia de manter a geração regulada por meio de tarifas e transferir a competição para as licitações de concessão, nos moldes do que ocorre hoje no segmento de transmissão, onde os competidores disputam a concessão ofertando a menor tarifa. Essa proposta pode ser positiva, se houver uma real competição que se reverta em tari-

fas mais baixas. O risco que se corre é que eventuais conluios entre os participantes dessas licitações condenem o consumidor a cerca de trinta anos de uma tarifa que poderia ser mais módica. No modelo competitivo, como dito antes, tais conluios podem existir, mas certamente não terão a duração de uma concessão, e podem ser coibidos. Ademais, o investidor da atividade regulada exige indexação de tarifas, sob pena de não investir. Foi o que ocorreu na privatização das distribuidoras. Numa economia desindexada, isso se pode tornar um fator adicional de pressão inflacionária. No modelo competitivo, o investidor em geração assume o risco do negócio e não exige indexação de preços.

Uma alternativa intermediária a essa proposta seria manter o segmento de geração competitivo, não-regulado, e permitir que o setor estatal entre como investidor de última instância: só poderia ofertar o preço mínimo de UBP nos leilões de geração, ou a tarifa máxima nos leilões de transmissão. Só em caso de licitação deserta de investidores privados é que o setor público assumiria a responsabilidade pelo investimento. Dada a conjuntura macroeconômica atual, é importante minimizar a participação estatal no mercado, posto que o investimento de estatais afeta o superávit primário. A concessão da geração, nesse caso, seria regulada via tarifa, e o distribuidor seria obrigado a consumir a energia gerada, tendo como contrapartida, a garantia de repasse para a tarifa. Tal forma pressupõe a existência de um acurado planejamento setorial de longo prazo, para que o excesso de oferta não iniba a competição por novos empreendimentos. A se fiar no pequeno número de licitações desertas de geração e de transmissão já realizadas, é de se esperar uma participação pequena das empresas estatais, ainda que importante para dar tranqüilidade para a sociedade.

A par dessas discussões sobre modelos, é fundamental fortalecer o Ministério de Minas e Energia, para que ele possa, como

deve, liderar o setor, exercendo plenamente o papel que cabe ao Governo na sua gestão. Com a sua atual estrutura, o Ministério dificilmente terá condições de cumprir esse papel adequadamente.

Importante, ainda, é o estabelecimento de uma política nacional de abastecimento de energia elétrica, que começa no planejamento setorial. Este, por sua vez, principia no funcionamento regular do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão encarregado de propor ao Presidente da República a política nacional de energia. A definição legal da responsabilidade pelo planejamento do setor também é de fundamental importância. Essa atividade, perdida ao longo da reestruturação do setor, era um dos pontos fortes do modelo estatal. É fundamental resgatá-la.

Outra questão não menos fundamental é a preservação da independência da ANEEL, que tem que ser vista como órgão de Estado e não de Governo, com funções absolutamente específicas de órgão regulador, cujo exercício somente a autonomia vigente pode assegurar. Entre outras razões, a manutenção dessa independência é crucial para o bom funcionamento do setor elétrico, à medida que o Governo segue sendo parte interessada no setor, tendo em vista sua posição dominante no segmento de geração.

É vital tomar uma decisão rápida sobre a privatização dos ativos de geração existentes.

Em caso afirmativo, devem ser tomadas as providências para tanto – aí incluída a desverticalização das empresas –, à luz da experiência vivida, introduzindo-se os aperfeiçoamentos necessários ao processo. Caso a decisão seja no sentido da manutenção desses ativos em propriedade do Estado, é importante promover a desverticalização dessas empresas, para se evitarem possíveis manipulações contábeis. A desverticalização também é condição imprescindível para se conhecerem os mecanismos de formação de preços no setor e para facilitar a aferição do equilíbrio econômico-financeiro das em-

presas reguladas, garantido pelos contratos de concessão.

Também importante seria a criação de uma nova condição jurídica, que dê às empresas estatais mais agilidade no mercado, para que elas ganhem condições de alavancar investimentos para a construção de novas usinas, sobretudo as hidrelétricas, e linhas de transmissão. Além disso, a venda de alguns de seus ativos não-essenciais poderia gerar os recursos necessários a essa função, em parceria com a iniciativa privada ou isoladamente. As estatais seriam participantes estratégicos no mercado, a serviço do País.

A necessidade de se reduzir o tamanho das empresas estatais é outro aspecto dessa questão que não pode ser ignorado. Gigantes do setor, as estatais de geração, mantidas no tamanho atual, têm um poder de mercado que intimida o investidor privado. Este, por maior que seja, dificilmente terá condições de concorrer em igualdade de condições com os titãs estatais do setor elétrico brasileiro.

A estrutura tarifária do setor elétrico embute subsídios cruzados, que distorcem os preços finais da energia elétrica para o consumidor. Essa estrutura precisa ser revista, para a eliminação desses subsídios. Novos subsídios somente devem ser concedidos mediante regra universal, de relevante interesse nacional, decidida pelo Congresso, com financiamento pelo contribuinte.

A estrutura tarifária do setor elétrico brasileiro embute hoje subsídios cruzados, que contaminam a formação de preços do setor e são incompatíveis com a idéia de que os subsídios de qualquer sorte, no setor elétrico, somente devem ser decididos pelo Congresso Nacional, a exemplo daqueles destinados ao desenvolvimento regional, que são amparados, inclusive, por dispositivos constitucionais.

Os subsídios atualmente concedidos aos grandes consumidores são financiados dentro da própria estrutura tarifária pelos consumidores comerciais e residenciais, o que

configura uma distorção que precisa ser gradualmente extinta. Segundo estudos da Associação Brasileira de Distribuidoras de Energia Elétrica (ABRADEE), o consumidor residencial hoje subsidia o industrial em cerca de 11%. O consumidor comercial subsidia o industrial em cerca de 22%. Já o consumidor industrial paga uma tarifa 13% menor do que deveria.

Respeitados os contratos existentes, esses subsídios precisam ser examinados e revistos, com a necessária cautela, para se evitarem choques de preços nas cadeias produtivas a que se referem. À medida que a energia velha for sendo liberada e os subsídios cruzados forem sendo eliminados, os preços da energia para os grandes consumidores alcançarão a realidade de mercado, forçando-os a entrar no jogo da competição. Isso estimulará a concorrência pelo lado da demanda, contribuindo para expansão da oferta e para a conseqüente redução dos preços da energia elétrica no mercado.

Novos subsídios somente devem ser concedidos mediante estabelecimento de regras universais, de relevante interesse nacional, decididas no âmbito do Congresso Nacional, e devem ser custeados com recursos do Tesouro Nacional, de maneira a serem rateados entre todos os contribuintes e a não distorcer o processo natural de formação de preços do setor elétrico.

O caminho mais viável para a contenção das tarifas é a revisão da carga tributária e

dos encargos setoriais.

As tarifas de energia elétrica têm causado polêmica, sobretudo em razão de terem subido acima dos índices inflacionários verificados na vigência do Plano Real. Contudo é importante ressaltar que essas tarifas têm sido reajustadas conforme a legislação vigente e, sobretudo, nos termos dos contratos de concessão firmados entre a União e as empresas, que são dessa maneira remuneradas. Vale lembrar, ainda, que os preços baixos do passado foram conseguidos utilizando-se a contenção das tarifas de energia elétrica como instrumento de controle inflacionário, com resultados bastante desastrosos, como já se viu. Quaisquer distorções nas tarifas serão pagas por alguém – o contribuinte ou o consumidor. Bom exemplo disso é o déficit gerado no setor elétrico, coberto com recursos do Tesouro Nacional, em 1993, equivalente a US\$ 26 bilhões.

Um outro aspecto importante é que os preços da energia comprada tendem a subir, posto que a expansão é feita pelo custo marginal de longo prazo. Isso quer dizer que só a competição será capaz de manter a energia comprada dentro de preços módicos.

Resta, portanto, apenas a revisão dos encargos setoriais e tributários como elementos capazes de produzir redução imediata de tarifas. A tabela a seguir, extraída do Relatório da Comissão Mista já mencionado, apresenta a distribuição típica dos custos embutidos nas tarifas dos consumidores.

Tabela 2
Composição média da fatura de energia elétrica ao consumidor

Tributos diretos (ICMS, PIS e Cofins)	32%
Encargos setoriais (RGR, CCC etc.)	8%
Energia comprada e custos associados	40%
Custos do serviço e remuneração da concessionária	20%
Total	100%

Como visto na tabela 2, há grande incidência de impostos e encargos setoriais sobre as tarifas de energia elétrica no Brasil.

Com a cautela necessária, já que se trata de importante fonte de arrecadação para os estados e para a União, esses impostos po-

dem ser revistos, no bojo de uma reforma tributária. O mesmo pode ser dito em relação aos encargos setoriais, que têm destinações importantes dentro do funcionamento do setor elétrico brasileiro.

Outra providência importante seria a discriminação da composição dos custos da conta de energia elétrica apresentada ao consumidor final. Essa informação permitiria a compreensão, por parte de quem paga a conta, do que está sendo pago, tornando transparente a remuneração dos vários segmentos do setor, bem como a carga tributária e de encargos setoriais incidentes sobre esse serviço.

É imperioso definir o significado do conceito “equilíbrio econômico-financeiro”, condição garantida às empresas distribuidoras de energia elétrica.

As distribuidoras de energia elétrica têm garantido, nos contratos de concessão, o seu “equilíbrio econômico-financeiro”. Contudo, não há definição legal do que seja esse “equilíbrio econômico-financeiro”, o que dá margem a interpretações variadas em questão delicada para a definição das tarifas de energia elétrica.

É imperiosa a definição desse conceito em Lei, de maneira a diminuir a atual percepção do investidor de alto risco regulatório. Além disso, devem ser estudadas detalhadamente as taxas de retorno das empresas distribuidoras de energia elétrica, sobretudo as dos países com estrutura setorial semelhante à nossa, para que a ANEEL tenha condições adequadas de avaliação dos pleitos das concessionárias nos processos de reajustes e revisões tarifárias.

No bojo de uma política industrial, é preciso criar limites à importação de bens e serviços disponíveis no mercado nacional pelas empresas de origem estrangeira que operam no setor elétrico brasileiro.

Como já mencionado, as empresas de origem estrangeira atuantes no setor elétrico brasileiro têm importado indiscriminadamente, de seus países de origem, bens e serviços disponíveis no mercado brasileiro,

dada a falta de restrições legais a essa prática.

A excelência da indústria nacional nesse campo, tanto quanto a dos profissionais da engenharia brasileira, é reconhecida internacionalmente, não havendo motivo, portanto, para essa atitude das empresas, exceto o de que elas desejam prestigiar as empresas e os profissionais de seus países de origem.

Tendo em vista as cogitações recentes sobre a necessidade do estabelecimento de uma política industrial, inclusive pela necessidade de substituição de importações, sugere-se que atenção especial seja dada ao setor elétrico, com a criação de mecanismos que restrinjam a aquisição dos bens e serviços produzidos com qualidade no Brasil. Preservam-se, com isso, o desenvolvimento da engenharia nacional e os empregos de que o Brasil tanto necessita. No caso de tecnologia de que não dispomos, seriam plenamente justificadas as importações.

ANEXO I

O arcabouço legal do modelo competitivo

A Lei nº 9.074, de 1995, posteriormente alterada pela Lei nº 9.648, de 1998, implantou os fundamentos desse modelo:

- Criou a figura de Produtor Independente de Energia (PIE). O PIE submete-se ao regime de exploração de *uso de bem público*, sob o qual investe por sua conta e risco, e vende ao preço de mercado. Ademais, garantiu às empresas geradoras privatizadas a possibilidade de migrarem para o novo regime. Esse novo regime, competitivo, contrapõe-se ao anterior, de *serviço público*, regulado por tarifas.

- Criou a figura do *consumidor livre*, consumidor de alta tensão, agente indutor da competição, porquanto tem a liberdade de escolha de seu fornecedor de energia.

- Delegou ao poder concedente a possibilidade de diminuir os limites de enquadramento do consumidor livre, a partir de 2003.

- Garantiu a todos os agentes interessados o livre acesso às redes de transmissão e distribuição.

- Autorizou a União a desverticalizar as empresas estatais sob seu controle, visando a uma futura privatização.

- Determinou que as empresas de geração hidroelétrica privatizadas não poderiam ter garantida a prioridade no uso da água da bacia hidrográfica.

- Flexibilizou a participação de empresas estatais em licitações de concessões de serviço público.

- Criou a *rede básica*, formada por linhas de interligação regional, distintas das linhas de interesse restrito dos geradores ou das distribuidoras. A rede básica é remunerada por todos os consumidores do país, ao passo que a rede de distribuição é remunerada apenas pelos consumidores atendidos pela distribuidora.

A Lei nº 9.427, de 1996, criou a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), autarquia especial com competência para:

- fiscalizar e regular as empresas do setor elétrico;

- mediar conflitos entre os agentes;

- atuar como Poder Concedente, promovendo as licitações de geração de usinas e de linhas da rede básica, e as autorizações de usinas térmicas, PCHs, fontes alternativas e linhas da rede de distribuição;

- impor limites e condições às empresas para propiciar a concorrência efetiva e impedir a concentração econômica; zelar pelo cumprimento da legislação de defesa da concorrência.

Para garantir independência, a Agência dispõe de recursos próprios e seus diretores têm mandato fixo, após sabatina e aprovação no Senado Federal. A ANEEL deve atuar em consonância com as políticas de governo. A Agência só começou a funcionar em fim de 1997, após a publicação do Decreto nº 2.335.

Para que o modelo competitivo estivesse completo, conforme preconizado pela consultoria internacional, a Lei nº 9.648, de 1998:

- Determinou que se explicitassem os preços estabelecidos nos contratos de acesso às redes de transmissão e distribuição, separados dos contratos de compra e venda de energia. Estava viabilizada a desverticalização.

- Delegou à ANEEL a regulação das tarifas, inclusive desses segmentos.

- Autorizou a cisão das empresas geradoras federais, responsáveis naquele momento por 80% da geração do País, visando a complementar o processo de privatização e a impedir que esse poder de mercado afugentasse os investidores.

- Criou o Mercado Atacadista de Energia (MAE), um ambiente de mercado onde os negócios poderiam ser feitos.

- Delegou ao poder concedente o estabelecimento de um limite de repasse do valor das compras de energia para a tarifa do consumidor final. Tal limite visava a garantir a eficiência da distribuidora nas negociações no âmbito do MAE, e a preservar, conseqüentemente, a modicidade tarifária. É um mecanismo de proteção ao consumidor. Esse limite passou a ser conhecido como Valor Normativo (VN).

- Determinou que a ANEEL definisse mecanismos de proteção aos consumidores. Para tanto, a agência reguladora emitiu resolução que obrigou as distribuidoras a firmarem contratos bilaterais no montante mínimo de 85% das suas necessidades de energia, como forma de preservar os consumidores das oscilações do mercado livre.

- Criou o Operador Nacional do Sistema Elétrico (ONS), responsável pela coordenação e controle da operação da geração e transmissão do sistema interligado. O ONS faz a operação do sistema elétrico interligado, garantindo a manutenção dos benefícios da operação integrada das usinas hidroelétricas.

- Criou um período de transição, de 1998 a 2002, para a manutenção dos contratos vigentes, chamados *contratos iniciais*, durante o qual se garantiria a manutenção dos preços da chamada *energia velha*. Essa ener-

gia será liberada para comercialização a preços de mercado a partir de 2003, à razão de 25% de seu montante. Conseqüentemente, em 2006, toda a energia velha estará no mercado. Essa energia poderá ser objeto de contratos bilaterais, ou poderá ser comercializada no mercado livre.

Notas

¹ *A Crise de Abastecimento de Energia Elétrica* – Relatório da Comissão Especial Mista do Congresso Nacional, 2002.

² O setor elétrico é estruturado segundo uma divisão natural de atividades, baseada na diferenciação tecnológica da rede que guia o fluxo da energia desde a geração até o consumo. Tal divisão implica a existência de três *segmentos* que caracterizam as empresas do setor: *geração (G)*, *transmissão (T)* e *distribuição (D)*. A transmissão e a distribuição distinguem-se pelo nível de tensão das linhas de transporte de energia. Distingue-se ainda um quarto segmento, o de *comercialização (C)*, intimamente vinculado à distribuição, mas que tem significado apenas comercial, inexistindo na divisão natural de atividades.

Convivendo com essas diferenças tecnológicas dos três segmentos, ocorrem também sinergias que permitem um ganho de escala quando eles se agrupam em uma única unidade gestora. É possível obter uma economia de integração quando se padronizam tecnologias, equipamentos e níveis de tensão, que permitem a otimização dos processos de planejamento, projeto e operação, diminuição de peças de reposição em almoxarifado e racionalização das equipes técnicas. Além dos ganhos de escala proporcionados pela união administrativa, a união contábil desses segmentos permite maior racionalidade fiscal, pelo intercâmbio de custos entre as atividades. Empresas que agrupam pelo menos

dois segmentos naturais (G, T ou D) são ditas *verticalizadas*. A estrutura do setor, a propriedade dos ativos e sua forma de funcionamento caracterizam um *modelo*.

³ FARIA JÚNIOR, Cristovão Soares de. *A Revisão Institucional do Setor Elétrico – REVISE*. Tese de Mestrado. Brasília, novembro de 1997.

⁴ Custo marginal de expansão pode ser definido, de modo simplificado, como o custo do MW gerado pela próxima usina mais barata a ser construída no sistema. No Brasil, a energia gerada por hidrelétricas ainda é mais barata que a gerada por outras fontes. Contudo, como os melhores aproveitamentos hidrelétricos já são explorados, a construção de usinas tende a ficar mais cara com o passar do tempo, à medida que forem licitados aproveitamentos de maior custo unitário de geração. A energia gerada por térmicas, por sua vez, ainda é um pouco mais cara que a proveniente das melhores hidrelétricas, cada vez mais escassas, o que explica os custos crescentes da produção de energia elétrica. Essa tendência pode ser revertida graças à competição e à eficiência de gestão da empresa privada, como se verá no presente trabalho.

⁵ Sua função nesse novo modelo é ajudar a promover a competição, atuando como corretores, que dinamizam o mercado de energia elétrica. Esses agentes não podem ser detentores de ativos no setor elétrico.

⁶ “Energia velha” é a energia gerada pelas hidrelétricas mais antigas, cujos custos já foram amortizados ao longo do tempo.

⁷ Vide Anexo I.

⁸ No Brasil, o investimento privado ingressa no segmento de transmissão (rede básica), mediante a participação das empresas do setor em leilões realizados na Bolsa de Valores, nos quais vence quem oferecer a menor tarifa de transmissão. Não há leilões na distribuição. A responsabilidade pela manutenção e expansão dessas redes é das empresas distribuidoras nas suas respectivas áreas de concessão.

política agrícola brasileira: análise e histórico recente

Fernando Lagares Távora

Sumário

Introdução. 1. Histórico. 2. Problemas da agricultura brasileira. 3. Renegociação de dívidas, a alteração de postura do governo federal no financiamento rural e política de formação de estoques. 4. Comentários finais.

Introdução

Este Estudo visa à análise de aspectos relevantes da política agrícola e conta-se em as seguintes partes: na primeira, há um breve histórico, com um retrospecto do setor nos últimos anos; a seguinte contém uma descrição de alguns dos principais problemas do setor; a parte 3 analisa a ação do governo federal na renegociação de dívidas, na alteração de sua postura no financiamento rural e da mudança na política de formação de estoques; e, a título de conclusão, a parte 4 apresenta comentários adicionais a respeito da política agrícola. Complementando este trabalho, existem, ainda, três anexos: no primeiro, encontra-se a descrição das fontes de financiamento e das linhas de crédito; no anexo II, são apresentados os orçamentos públicos intervenientes com suas respectivas competências; e no anexo III, há um sumário de algumas propostas em tramitação no Congresso Nacional.

1. Histórico

Fernando Lagares Távora é Mestre em Economia do Setor Público pela UnB e Consultor Econômico do Senado Federal.

Para se entender o panorama atual da agricultura brasileira, faz-se necessário

décadas, em especial nos anos mais recentes. O propósito de se ter um *agribusi-* moderno e competitivo, capaz de con- decisivamente para formação de ren- desenvolvimento, com capacidade de às exportações e ao conseqüente equilí- a balança comercial e, ainda, com capa- de uso racional da terra, de tecnologia rna e com justiça na estrutura agrária, ua fazendo parte do debate atual.

Entre 1960 e 1970², o crescimento do Pro- interno Bruto (PIB) brasileiro foi de 6%

4,4% a.a., o de serviços 5,5% a.a. e o in- drial 7% a.a. Esse padrão, apenas regula- deveu a crise institucional e política, pri- palmente a partir de 1964, e, também, ao estímulo ao processo de substituição de portações. No entanto, comparativam- com a década anterior [Tabela 1], apen- agricultura manteve sua performance crescimento, embora seja necessário fr- que os outros setores mantiveram taxa- crescimento maiores do que o setor rur-

Tabela 1 – Taxas de Crescimento do Produto Real do Brasil

Discriminação	Total	Agricultura	Indústria	Serviços
1960/1960	93,1	53,8	134,8	95,6
Variação anual	6,8	4,4	8,9	6,9
1970/1970	79,1	53,4	95,8	70,3
Variação anual	6,0	4,4	7,0	5,5

Ribeiro (1973).

Em face da ênfase à industrialização, a participação da agricultura passou de 19,9% em 1960 para 17,1% do PIB [Tabela 2]. A expansão da área cultivada foi o maior responsável pelo aumento da produção, sendo que a produtividade teve comportamento variável,

com destaque para o estado de São Paulo. Para esse fim, contribuiu o aumento da mecanização e da utilização de sementes melhoradas, fertilizantes e defensivos agrícolas (RIBEIRO, 1973, p.5).

Tabela 2 – Participação do Produto Agrícola no Produto Interno Bruto do Brasil

Anos	Produto agrícola/PIB	%
1960	19,9	
1965	21,1	
1970	17,1	

Fonte: Ribeiro (1973).

Em relação ao comércio exterior, a participação da agricultura respondeu por 81% das exportações brasileiras nesse período. O café o produto mais exportado e o milho o mais importado. Nesse contexto, merece destaque a soja, que apresentou ritmo elevado de crescimento da produção, cuja destinação, principalmente, para exportação.

Entre 1970 e 1980³, houve uma mudança de enfoque na produção agrícola: ocorreu a produção para exportação e verificou-se uma redução do ritmo da produção para o mercado interno. Esse padrão produ- demorou a ser verificado em função da agricultura, a princípio, ter sido tribu- indiretamente via câmbio valorizado, que servia para financiar a estratégia de in-

isso foram o controle de preços dos produtos e a proibição de exportação quando havia oferta insuficiente.

Por outro lado, não se pode atribuir a queda na produção de alimentos à década, pois, paralelamente a mudanças na política cambial, ocorreram outros fatores: preços internacionais mais atraentes, melhoria tecnológica e, em parte, ao setor rural. Entre 1965 e 1980, a agricultura cresceu a uma taxa média de 3,8% ao ano, muito se beneficiando da estruturação do crédito agrícola (taxas de juros subsidiadas), implantado efetivamente a partir da década de 70, e da política de preços mínimos.

O setor agropecuário foi bom, quando comparado com os demais, em parte com o aumento da demanda no mercado interno. Acresce-se a esse fato a importância do setor para o ajustamento macroeconômico, verificado a partir da crise da dívida, desencadeada após a moratória mexicana em setembro de 1982. Essa crise inibiu a política de crédito subsidiado, devido às dificuldades fiscais vivenciadas pelo Estado. Entretanto, outros instrumentos, como política de preços mínimos [Tabela 3] e subsídios setoriais, além do avanço tecnológico, contribuíram para que não houvesse queda no nível produtivo, mesmo com limitação de gastos com pesquisa.

Tabela 3 – Índices de preços mínimos reais para as principais culturas

1981=

Ano	Algodão(caroço)	Arroz(sequeiro)	Feijão	Milho	Soja
1980	94	98	72	86	ND
1981	100	100	100	100	100
1982	105	102	106	112	105
1983	96	91	97	98	94
1984	103	95	92	92	81
1985	126	125	113	140	151
1986	106	108	95	123	133
1987	72	76	73	86	88
1988	73	72	73	86	80
1989	60	55	69	84	66

Goldin e Rezende (1993).

Nessa década, a agricultura deu sinais de recuperação ao se superar e, apesar da crise internacional, conseguiu abastecer o mercado interno com alimentos a preços competitivos e contribuir, dessa forma, com o ajustamento de economia. Por outra parte, há de se considerar que permanece vigente a discussão sobre equidade e justiça social, sobretudo com respeito à participação do Estado⁴. A década de 90⁵ começou com um novo modelo, que defendia a abertura da economia e a redução do Estado. No campo da agricultura, o distanciamento e, em certo

ponto, a ruptura abrupta com o modelo tradicional de crédito rural e com a Política Geral de Preços Mínimos (PGPM), se a adoção de políticas alternativas, resultou em grandes dificuldades para o setor no início da década. Deixar para a iniciativa privada a tarefa de importar gêneros agrícolas a despeito da utilização de políticas públicas possíveis, pode gerar um impacto inflacionário que tende a reduzir a renda da população, sobretudo dos mais pobres. Em 1990, houve uma redução real de 42,87% no volume de recursos concedidos a finan-

Tabela 4 – Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas, 1990-1994

Anos	Valores em reais (IGP-DI/2000)	Varição anual (%)
1990	12.342.934.651	(42,87)
1991	12.734.406.446	3,17
1992	14.119.686.713	10,88
1993	12.124.644.429	(14,13)
1994	19.748.190.457	62,88

Banco Central do Brasil.

ra piorar ainda mais esse cenário, a 90/91 apresentou uma produção de da ordem de 58 milhões de toneladas, or a da safra 89/90 em cerca de 23%. e decréscimo inclusive da área plan-conforme dados da Companhia Nacio- Abastecimento (CONAB).

crise vivenciada em 1991 levou o go- a reativar os instrumentos tradicio- a política de preços mínimos e o apoio crédito rural. Entre as medidas anuncia- destacaram-se a reunificação dos pre-ínimos e sua correção pela Taxa Refe- (TR). A avaliação desses fatos indimo possível consequência desse tipo política o atrelamento mútuo da PGPM e crédito de custeio, bem como a retenção siva de estoques em determinada par- década de 90 (Cf. REZENDE, 2001, 6).

o entanto uma série de medidas con- u para essa maior retenção de esto-

a transformação de crédito de custeio comercialização com opção de venda. modalidade, o mutuário tomava um estímulo para que pudesse negociar seus tos na entressafra e, se, mesmo assim, conseguisse preços apropriados, a ele garantido vender seus produtos ao go-;

a adoção do EGF-Especial, um tipo de estímulo, que consistia da prorrogação

do EGF-COV, com responsabilização mutuário pelo carregamento do estoque

c) criação da equivalência de pro- que consistia em parametrizar a dívida mutuário em quantidade de determin produto. No vencimento da operação, o tuário tinha a opção de entregar os pro- para pagamento de suas dívidas. A mo- zação desses pagamentos era feita com a lização de Aquisições do Governo Fed- (AGF). O estoque passava a propriedade blica, e os recursos amortizavam as dívi-

Em todas essas hipóteses, caberia ao- verno a aquisição dos produtos vincula- aos financiamentos. No entanto, a uti- ção de instrumentos criados a parti- 1992, com advento da Lei nº 8.427, de 2- maio de 1992, reduziu a necessidade de ‘- regamento’ de estoques. A **equalização- tax** cobre o diferencial de taxas ent- custo de captação de recursos, acrescido custos administrativos e tributários a- estão sujeitas as instituições financeiras- ciais, nas suas operações ativas, e os en- gos cobrados do tomador final do cré- rural. A **equalização de preços** consiste- subvenção equivalente à parcela do s- devedor de financiamento que exced- valor de mercado do produto financi- nas operações amparadas pela PGPM- partir de leilões em bolsas de mercado-

O Prêmio de Liquidação (PL), com- cou conhecida a equalização de preços

de mercado dos produtos, foi uma das primeiras tentativas de colocação dos produtos no mercado sem a formação de estoques. Nesse caso, os estoques eram adquiridos pelos interessados em leilão e o governo arcaria a diferença entre o valor de venda e o valor do saldo devedor vinculado a operação. Assim, o governo livrava-se da obrigação de comprar e armazenar os estoques. Entretanto esse sistema apresentou alguns problemas, devido a dificuldades de vender produtos vinculados a EGF:

- em função da entrada de produtos estrangeiros, o preço de liberação de estoques não alcançado, o que impedia legalmente o governo de liberar os estoques;

- limitações orçamentárias;

- dificuldades operacionais.

Em substituição ao PL, houve o lançamento do Prêmio de Equalização, que se referia à venda de operações de EGF vinculadas aos interessados que exigissem mediante o prêmio do governo para liquidação do saldo devedor da operação. No processo sucessivo, o próximo mecanismo de intervenção criado pelo governo foi o Programa de Escoamento da Produção (PEP).

No PEP, um interessado arremata em leilão um bônus para escoar a produção da safra de origem para um pólo consumidor, tendo que pagar ao agricultor pelo menos o valor mínimo de referência. Esse bônus, que é arrematado em leilão pela menor oferta, só é liberado após a comprovação de “deslocamento” da produção. Essa medida tem efeitos imediatos: melhora o preço na região produtora, evita a necessidade de importação para a região consumidora e desonera a responsabilidade de o governo adquirir e carregar o produto durante um longo período. Na safra 95/96, foram desindexados os preços mínimos e os créditos concedidos, tornando extinta a equivalência em produção. Na safra 96/97, foi desativado o EGF e instituído o Mercado de Opção (MO). Para participação no MO, o agricultor recebe um prêmio, para ter direito de vender

previamente definido, chamado de Preço de Exercício (PE). Se o preço no mercado for maior do que o PE, o produtor vende a produção no mercado; do contrário, o produtor é obrigado a adquirir os produtos quando da efetivação da opção. A lógica desse processo é gerar um menor custo de armazenagem para o Estado, por um lado, e, por outro, aumentar a eficiência e a qualidade da armazenagem privada, bem como tornar mais moderna a comercialização.

Os novos instrumentos criados a partir de 1996, como o Contrato de Opção e o Programa de Escoamento de Produto (PEP), deram ao governo a possibilidade de intervir na comercialização da safra, desviando-o de carregar estoques (Cf. VILHENA VERDE, 2001, p.335). Como consequência dessa política, o governo perde a capacidade de influenciar na cotação do preço dos produtos, principalmente quando esses são exportados. Parece pouco provável que o Estado volte atrás e comece, novamente, alocar recursos para compra maciça de produtos.

O Plano Real, em 1994, pretendia a estabilização da economia, visando ao crescimento e à continuidade do processo de abertura internacional. Entre as medidas adotadas, destacam-se: a) privatização de empresas estatais; b) alteração do viés anti-inflacionista; c) implantação de um plano econômico de estabilização, que apresentava como pressupostos a estabilidade monetária, equilíbrio fiscal e propostas de reformas administrativa, tributária e previdenciária.

A estabilização foi conseguida ao custo do binômio câmbio supervalorizado (1999) e taxas de juros muito altas, em razão disso criou-se um ambiente com muito mais risco para o planejamento de produção e investimentos na área (Cf. HELFAND e ZENDE, 2001, p. 293). Os autores, ainda observam que o setor privado começou a cumprir um papel mais importante na comercialização e estocagem.

Dentro desse contexto de reestruturação o SNCR recebeu especial atenção, com

obrados nos financiamentos rurais (em função da indexação, chegou-se a praticar juros positivos no crédito rural); b) o aumento dos financiamentos privados para atender a necessidade de participação do setor no setor; c) alongamento da dívida pública, Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1996.

Outras medidas que merecem ser ressaltadas são a reestruturação do Seguro Rural e a melhoria de infra-estrutura. Quanto ao primeiro, destaca-se que a intenção governamental era fazer uma profunda reestruturação, que contaria com a privatização de algumas ações, criação de zoneamento agrônomo com definição do papel do governo na administração, e ênfase no monitoramento, que contemplasse:

elaboração de sistema computacional para a coleta de informações relativas às condições securitárias do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) para seus agentes;

estimação das probabilidades de riscos agrícolas;

distribuição de probabilidades de perdas por safra;

organização de um banco de dados estatísticos regionais, discriminados por municípios, abrangendo precipitação pluviométrica, evapotranspiração, ventos fortes, vendavais, geadas, chuvas fortes na safra, granizo, tromba d'água e incidência de seca.

Atualmente, o apoio securitário do Proagro é operado para culturas conduzidas pelos produtores que aplicam as recomendações técnicas e os princípios de classificação de zoneamento agroclimático/pedoclimático. Dessa forma, foi possível um aprimoramento de planejamento, o que proporcionou uma melhoria de produtividade e um uso mais racional de insumos⁷.

Além disso, quanto à infra-estrutura, destaca-se que, com a modernização dos portos e privatização de ferrovias, alguns corredores multimodais foram implantados, o que possibili-

te assinalar, também, que a Lei nº 9.973, de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 3.000, de 2001, deu novo padrão para o sistema de armazenagem e classificação, que era regulamentado pelo Decreto-Lei nº 1.102, de 21 de novembro de 1903.

Essa medida aumentou a responsabilidade dos dirigentes de armazéns com os estoques e melhorou o padrão de controle de classificação dos grãos, uma vez que a relação comercial entre o depositário e o depositante passou a receber tratamento consensual por meio de contrato obrigatório de depósito, com cláusulas fixadas pelas partes, e que conteria, obrigatoriamente, o objeto, o prazo de armazenagem, o preço e a forma de remuneração pelos serviços prestados, os direitos e as obrigações do depositante e do depositário, a capacidade de depósito e as condições de compensação financeira por diferença de qualidade e quantidade do produto objeto do depósito. Como aspecto relevante foi a inserção, antes da entrega, do armazenador na comercialização de grãos.

Do ponto de vista de produção, tem-se assinalar um bom desempenho [Tabela 5A, 5B, 5C], com destaque para a soja; a produção plantada chegou a ter decréscimo durante a década de 90. Por outro lado, a produtividade foi o fator de equilíbrio que orientou os recordes de produção agrícola. O crescimento da produção na década de noventa dependeu exclusivamente do aumento da produtividade, por meio de adoção de novas tecnologias no processo produtivo, já que a área decresceu durante a década (Cf. Coelho, 2001, p.51).

Com as condições propiciadas a partir da boa produção de milho e soja, foi possível o surgimento de um complexo industrial moderno de produção de carne (bovinos, suínos e aves), que tem contribuído para o aumento de consumo de proteína, no mercado interno, e para saldos positivos no mercado externo. A produção pode ser observada na [Tabela 6].

Tabela 5A: Evolução da Área Plantada
1990/91 – 2001/02

mil hec

ALGODÃO	ARROZ	FEIJÃO	MILHO	SOJA	TRIGO	BRASIL
1.938,8	4.232,8	5.504,2	13.451,4	9.742,5	2.145,9	37.890,0
1.971,2	4.614,4	5.482,4	14.027,1	9.582,2	1.997,9	38.490,0
1.277,1	4.385,3	4.458,5	12.436,3	10.717,0	1.641,9	35.620,0
1.237,8	4.391,2	5.644,4	14.151,7	11.501,7	1.446,0	39.093,0
1.228,5	4.267,9	5.504,8	14.282,2	11.678,7	1.033,8	38.538,0
952,5	3.863,6	5.272,9	13.756,7	10.663,2	1.832,9	36.970,0
657,5	3.494,4	4.919,0	13.798,8	11.381,3	1.500,9	36.574,0
879,9	3.249,0	3.997,5	11.391,1	13.157,9	1.373,2	35.000,0
693,9	3.845,2	4.617,2	12.513,0	12.995,2	1.251,8	36.896,0
823,8	3.677,6	4.308,8	12.757,9	13.507,8	1.468,1	37.824,0
868,4	3.250,3	3.878,7	12.972,5	13.969,8	1.713,3	37.852,0
747,4	3.238,9	4.294,4	12.350,2	16.324,4	2.006,3	40.136,0

Conab.

Tabela 5B: Evolução da Produção de Grãos
1990/91 – 2001/02

mil tonel

ALGODÃO	ARROZ	FEIJÃO	MILHO	SOJA	TRIGO	BRASIL
1.356,8	9.997,2	2.807,7	24.096,1	15.394,5	3.077,8	57.900,0
1.253,6	10.103,1	2.902,5	30.771,2	19.418,6	2.739,2	68.400,0
774,2	9.903,0	2.379,0	29.207,7	23.042,1	2.051,8	68.253,0
951,0	10.523,4	3.244,3	33.173,7	25.059,2	2.137,8	76.035,0
997,6	11.238,0	3.157,8	37.441,9	25.934,1	1.524,3	81.064,0
761,7	10.037,9	3.038,6	32.404,7	23.189,7	3.197,5	73.564,0
568,2	9.524,5	2.914,8	35.715,6	26.160,0	2.406,9	78.426,0
763,4	8.462,9	2.231,6	30.187,8	31.369,9	2.187,7	76.558,0
923,8	11.582,2	2.895,7	32.393,4	30.765,0	2.402,8	82.437,0
1.187,4	11.423,1	3.097,9	31.640,5	32.344,6	1.658,4	83.029,0
1.521,9	10.386,0	2.592,2	42.289,7	38.431,8	3.194,2	100.266,0
1.246,0	10.656,1	3.178,4	35.739,2	41.906,9	3.879,3	98.693,0

Conab.

Tabela 5C: Evolução da produtividade média
1990/91 – 2001/02

	<i>tonelada/hectare</i>						
	ALGODÃO	ARROZ	FELJÃO	MILHO	SOJA	TRIGO	BRASIL
90/91	0,69981	2,36184	0,51010	1,79135	1,58014	1,43427	1,52809
91/92	0,63596	2,18947	0,52942	2,19370	2,02653	1,37104	1,77707
92/93	0,60622	2,25823	0,53359	2,34858	2,15005	1,24965	1,91614
93/94	0,76830	2,39647	0,57478	2,34415	2,17874	1,47842	1,94498
94/95	0,81205	2,63315	0,57364	2,62158	2,22063	1,47446	2,10346
95/96	0,79969	2,59807	0,57627	2,35556	2,17474	1,74450	1,98980
96/97	0,86418	2,72565	0,59256	2,58831	2,29851	1,60364	2,14428
97/98	0,86760	2,60477	0,55825	2,65012	2,38411	1,59314	2,18734
98/99	1,33132	3,01212	0,62715	2,58878	2,36741	1,91948	2,23432
99/00	1,44137	3,10613	0,71898	2,48007	2,39451	1,12962	2,19515
00/01	1,75253	3,19540	0,66832	3,25995	2,75106	1,86436	2,64891
01/02	1,66711	3,29004	0,74013	2,89382	2,56713	1,93356	2,45895

Fonte: Conab.

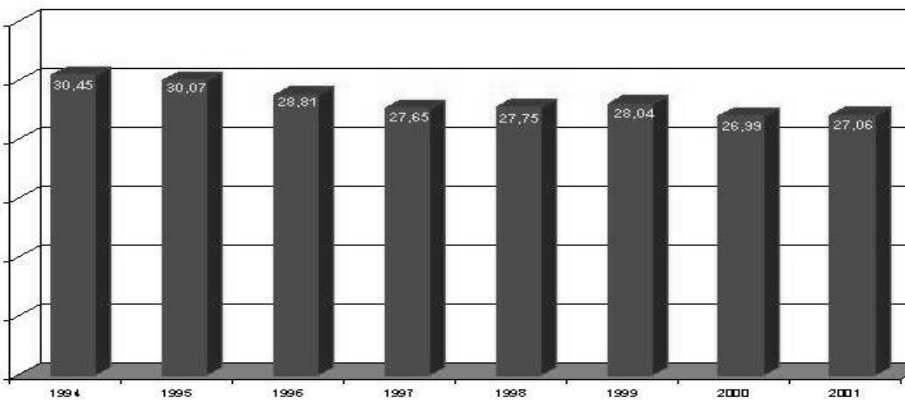
Tabela 6: Produção de Carnes
1998 – 2001

	<i>Mil ton.</i>							
	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
Bovina	6.040	100	6.268	104	6.651	110	6.960	115
Avícola	4.853	100	5.526	114	5.977	123	6.261	129
Suína	1.699	100	1.834	108	1.967	116	2.109	124
Total	12.592	100	13.268	105	14.595	116	15.530	123

Fonte: Coelho (2001).

Com relação à produção do *agribusiness*⁸, registra-se que o setor tem contribuído com a produção nacional em patamares da ordem de 30% desde a implantação do Plano Real. Em 2001, o PIB do agronegócio da agricultura representou R\$ 238,04 bilhões, 18,67% do PIB brasileiro e o da pecuária, R\$106,91 bilhões, 8,39% do PIB; assim, o agronegócio total atingiu R\$ 344,95 bilhões, representando 27,06% do PIB. A série do PIB agrícola, de 1994 a 2001, pode ser observada na figura 1, a seguir.

Figura 1 - Participação do PIB do Agronegócio Total no PIB do Brasil (%), 1994 a 2001



Fonte: CNA/CEPEA-USP

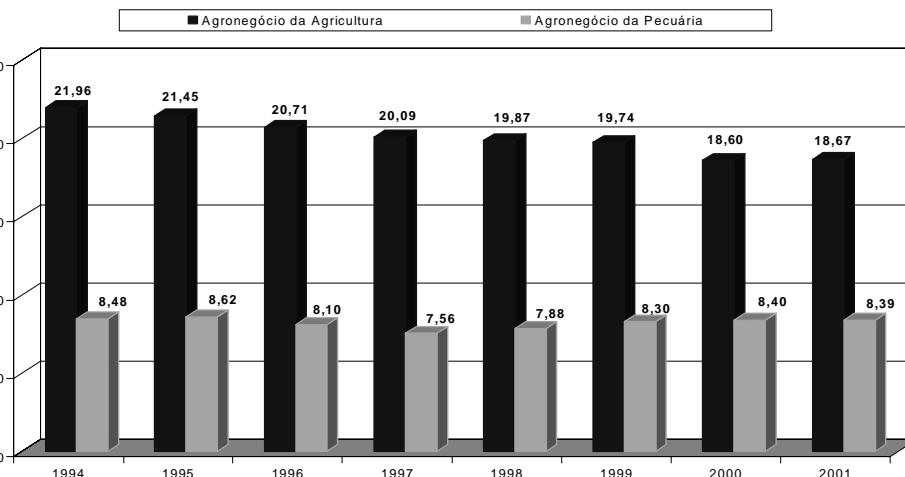
Furtuoso e Guilhoto (2002).

essas estimativas do projeto CNA/CEPEA-USP⁹, o valor total do PIB do agronegócio, em cada um dos seus complexos, é dividido por: a) insumos; b) o próprio setor;

c) processamento; e d) distribuição e serviços.

A participação desagregada da agricultura e da pecuária pode ser vista na figura a seguir.

Figura 2 - Participação do PIB do Agronegócio da Agricultura e da Pecuária no PIB do Brasil (%) - 1994 a 2001



Fonte: CNA/CEPEA-USP

Furtuoso e Guilhoto (2002).

gônio, por ser um segmento completo envolve os agentes dos setores primário (agricultura), secundário (indústria) e terciário (serviços), terá seu PIB oscilando em função da variação relativa dos seus componentes. Nesse sentido, aquele Centro-Oeste que, apesar da retração da partici-

montante do PIB do agronegócio vem crescendo em termos absolutos.¹⁰

O comércio exterior agrícola¹¹ tem sido muito importante para a economia brasileira, em função de apresentar saldo positivo na balança comercial, superior, em média, a US\$ 11 bilhões, no período 1996 a 2000 [Tabela 7].

Tabela 7 – Saldo do Agronegócio brasileiro
1996 a 2001¹²

Ano	Exportações	Importações	Saldo
1996	16,4	7,5	8,9
1997	18,6	7,1	11,5
1998	16,8	6,5	10,3
1999	16,2	4,7	11,5
2000	15,7	4,6	11,1
2001	23,8	4,8	19,0

US\$ Bil

Coelho (2001).

Gasques e Conceição (2002), utilizando dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, estimaram para o Brasil, entre outros indicadores, a posição no mercado e a vantagem comparativa, considerando-se um rol de produtos.

Quanto ao indicador posição no mercado mundial, o Brasil ocupa boa posição, sendo os produtos açúcar, café, carne, fumo, suco de laranja e soja, os de maior destaque. No caso do trigo, a pesquisa indicou que o Brasil é basicamente um importador (Cf. GASQUES e CONCEIÇÃO, 2002, p.20).

Como aspecto preocupante, a perda de competitividade no mercado mundial de café, cacau, e suco de laranja. Por outro lado, houve ganho na posição de carnes, açúcar e soja (GASQUES e CONCEIÇÃO, 2002, p.21).

Quanto ao indicador vantagem comparativa mostrada pelo Brasil apresenta vantagem competitiva em relação aos produtos comercializados exclusivamente, exceto no caso do trigo, papel e celulose e algodão.

Analisando os indicadores brasileiros nos anos 2000 e 2001, os autores concluem que ocorreu uma melhoria da situação do

comércio de produtos analisados em 2001 em relação a todos os indicadores testados, com exceção dos produtos café, laranja e cacau, em certos casos, cacau (Cf. GASQUES e CONCEIÇÃO, 2002, p.21).

2 Problemas da agricultura brasileira

Os problemas que afligem o setor agropecuário vão desde política de crédito (questão recorrente) até questões mais recentes como a discussão da transgenia, passando por assuntos contemporâneos, como a reforma tributária.

Esta parte apresenta alguns desses problemas, mas sem, contudo, ter a intenção de enumerar o seu rol, nem formar opinião definitiva sobre as abordagens.

2.1 Cotas, tarifas e subsídios

A imposição de cotas e tarifas por parte das nações desenvolvidas é um entrave para a maior inserção do país como exportador de produtos agropecuários. Embora o Brasil tenha sido, em 2002, o 4º maior exportador mundial de produtos agropecuários, agroindustriais e florestais, com cerca de US\$ 10 bil

essa ordem¹⁴; parece plausível que, com a realização do comércio, nós teríamos mais chances de melhorar de posição nesse *ranking*. Outra medida que contribuiria para o aumento das exportações brasileiras refere-se à redução de subsídios agrícolas concedidos aos países desenvolvidos. Como

discriminado na União Européia, destacadamente no estudo da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) que argumenta que as exportações de soja poderiam ser aumentadas em US\$ 4 bilhões, entre 1998 e 2002, caso não houvessem sido concedidos os subsídios à soja americana [Tabela 8].

Tabela 8 – Simulação dos efeitos da eliminação dos subsídios norte-americanos da soja nas exportações do complexo de soja brasileira
US\$ Milhões

Anos	Valores
1998	90
1999	294
2000	640
2001	859
2002	900
2003	784
2004	362
Total	4.029

Fonte: Revista Gleba.

essa forma, torna-se preponderante que o governo brasileiro participe decisivamente das negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), continue a trabalhar para solidificar o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e, ainda, trace estratégias de curto, médio e longo prazos para negociações em curso sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), porque essas negociações são canais de melhoria das contas externas e, por um lado, ajudariam a melhorar o equilíbrio macroeconômico e, por outro, impulsionariam as reformas de estrutura interna frente as exigências internacionais e em busca da melhoria do nível de produtividade.

2.2 Custo Brasil

Devido ao longo conhecimento no país que a estrutura produtiva apresenta entraves à promoção de preços mais adequados, seja para exportação ou para consumo doméstico, em função das peculiaridades da estrutura de custo que enfrentamos. Para termos um país de dimensão conti-

mental, o transporte da produção é um dos pontos-chave dessa história. Ao lado desse tema, destacam-se as questões de logística. Em 1995, o custo para embarcar uma tonelada de soja no Brasil era de aproximadamente US\$ 14,00, contra US\$ 3,00 nos Estados Unidos. O custo brasileiro para transportar a soja de seu local de produção até o porto (cerca de 2.000 Km) chegava a quase cinco vezes o valor verificado nos Estados Unidos (Cf. COELHO, 2001, p.20). Acrescentando-se a isso o problema da legislação comercial que pode influir nos preços de transação e a nossa complexa legislação tributária.

Alega-se, em complemento a esses fatores, que a legislação trabalhista é imprópria, onerosa e geradora de viés de informalidade, a despeito dos baixos salários praticados no campo.

2.3 Tributação

A questão tributária parece ser uma das principais discussões que ultrapassa os limites do campo e é tratada como um ponto crucial da política econômica nacional. Apesar desse ente-

os anos, ainda que se reconheça que a geração do ICMS¹⁵ nas exportações tem sido um primeiro passo no sentido de exportar tributos e melhorar a competitividade do país. Nesse contexto, destaca-se que a CPMF é mais um tributo que onera o setor e que prejudica a eficiência da administração fiscal.

Passando à melhoria das condições dos produtores favorecidos, existem propostas no sentido de desoneração de impostos e tarifários para produtos da cesta básica¹⁶. Tal medida poderia contribuir para um ganho no custo de compra dos menos favorecidos, embora se reconheça sua restrição para um melhoramento da redistribuição de renda no país.

Em outro sentido, mas objetivando ao aumento de produtividade, concebe-se uma política que desonere de tributos os investimentos nas atividades agropecuárias, o que poderia melhorar a produção nacional.

2.4 Agricultura Sustentável¹⁷, Cerrado e Amazônia

A agricultura sustentável representa uma oportunidade para aprimoramento e geração de emprego no campo, à medida que sejam fomentadas práticas de manejo compatíveis com a conservação do meio ambiente e que, desse fato, surjam oportunidades para geração de renda e desenvolvimento sem destruição.

Um grande problema a se enfrentar quanto a essa questão seria a adoção de políticas públicas que tenham nesses princípios seu fundamento de partida. Um sistema regulamentar de desenvolvimento sustentado pode contribuir para melhorar a ocupação e a produtividade no interior do país. 1,4% da área total da comunidade européia é constituída de agricultura orgânica e 1% do mercado americano é de produtos orgânicos (Cf. *Estadística et alli*, 2002, p.160), indicam que, como há sempre uma tendência de crescimento da demanda desse tipo de produto para os próximos anos, há espaço para que o país apro-

veja uma agregação de renda para os produtores. A utilização racional dos cerrados pode gerar frutos importantes para a economia. A maior expansão da agricultura no cerrado ocorreu justamente em um momento de escassez de crédito público, embora se possa dizer que tenha ocorrido melhoria do sistema de transportes e grandes inovações tecnológicas (Cf. REZENDE, 2001, p. 20). Uma grande lição floresce desse fato, o cerrado é capaz de ser produtivo e rentável não só no desenvolvimento sustentável, como também nas culturas tradicionais, em melhores condições propícias.

Merecem destaque, também, os casos da Amazônia e de novas fronteiras agrícolas. Cunha (1992) discute o uso da floresta como elemento amazônico e como fonte de recursos contra a alternativa de seu uso para atividades agropecuárias, considerando, entre outros aspectos, a decisão de ocupação da região (Cf. CUNHA, 1992, p.181-231). Na análise das implicações de política, o autor observa que o valor da floresta cresce relativamente ao valor dos alimentos que podem ser produzidos na área desmatada. Assim, o estudo apresenta, entre outras sugestões, o ponto de vista de que o governo deva impor restrições ao desmatamento, pois o mercado é eficiente para determinação ótima de ocupação. É melhor falhar pelo conservacionismo do que pela destruição (Cf. CUNHA, 1992, p. 231). Em outro sentido, mas em complementação a essa discussão, é necessário continuar o processo de ocupação e desenvolvimento da região. Para tanto, o autor sugere os seguintes itens: desenvolvimento e difusão de sistemas de exploração compatíveis com o frágil ecossistema da região; delimitação de áreas exploráveis e das áreas de preservação permanente; controle do fluxo de ocupação.

Tanto para esse caso como para o de novas fronteiras (exemplo: produção de cana em certas partes do nordeste), é indispensável a implementação de políticas públicas próprias de apoio ao desenvolvimento das áreas¹⁸.

considerando que quase 27% da população economicamente ativa desenvolve atividades no setor rural, a distribuição da renda no setor representa um tema a ser encarado com cuidado.

Desse sentido, é relevante a questão da distribuição de empregos. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil indica que o setor foi responsável por cerca de 26% dos empregos gerados no Brasil até maio de 2002.

As Pesquisas Nacionais de Amostra de Domicílios (PNAD), de 1992 a 1999, indicam a manutenção do número de empreendimentos agrícolas e não constata tendências de redução no elevado grau de desigualdade na distribuição da posse de terra (Cf. HOFFMANN, 2001, p.455).

O problema é de certa forma recorrente. O censo agropecuário de 1980 constata que, apesar da redução no nível de pobreza absoluta, as desigualdades na agricultura persistem (Cf. HOFFMANN, 1992, p.41-47).

Além disso, observou-se, nessa ocasião, uma concentração fundiária e de renda, déficit na produção de alimentos básicos, proliferação do subemprego e intensificação do êxodo rural. Ainda nessa linha, constatou-se que os maiores benefícios foram para as famílias mais ricas e para as regiões que já tinham os maiores níveis de renda, o que está gerando mais concentração.

Não há indícios de que esses problemas possam ser resolvidos rapidamente. Assim,

po parece, dentre os tantos problemas estruturais, o de mais dura solução.

2.6 Reforma Agrária

O setor rural brasileiro ocupou papel complementar no apoio às regiões geoeconômicas, com alta exploração agromercantil e produção de pequenos produtores, em terras próprias ou não, fenômeno verificado em todo o território nacional (Cf. PRADO Jr., 2000).

Muito é criticado o fato de que a agricultura no Brasil é de base patronal, ao passo que, em países de primeiro mundo, ela se configura em importante atividade de caráter familiar. Também, discute-se muito sobre a justiça social no campo, com destaque para a questão dos baixos salários. Nesse prisma, deve ser avaliada pela sociedade a questão vigente no campo como um problema a ser enfrentado.

O governo federal fez muito nos últimos anos. Dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) indicam que foram assentadas quase 109 mil famílias em 2002 e que, no período de 1995 a 2002, foram assentadas quase três vezes o número de famílias de 1964 a 1994 [Tabela 9].

No entanto, o crédito subsidiado e incentivos fiscais acabam interferindo na avaliação da rentabilidade real da terra que pode constituir-se em um empecilho maior efetividade de uma reforma agrária em áreas de maior valor agregado (Cf. BRUNO D'ÁO, 1992, p. 141). A Região Sudeste

Tabela 9 – Famílias Assentadas no Brasil

Região	1964-1994	1995 a 10/9/2002
Sudeste	135.138	219.579
Sul	41.444	210.204
Noroeste	26.196	113.202
Nordeste	7.914	38.121
Centro-Oeste	7.842	53.929
Total	218.534	635.035

MDA.

ponde a 6% do total de famílias atendidas pela reforma agrária no país, talvez não seja a “valorização” da terra a definir a estrutura econômica a que os produtores dessa região têm acesso.

Quanto ao aspecto tributário do Imposto Territorial Rural (ITR), observa-se que ele não tem sido um tributo de baixa eficiência, já que induz a realocação distributiva de recursos.

2.7 Produção e produtividade

A análise da Produtividade Total dos Fatores (PTF) indica-nos que parte do crescimento da produção agrícola brasileira é atribuída ao aumento da eficiência e não pode ser atribuída ao simples aumento dos insumos. Mesmo para a Região Nordeste houve melhoria nesse aspecto (Cf. GASQUES e SOARES, 2001a, p.32).

Quanto ao grau de concentração da agricultura brasileira, de 1970 para 1995, verifica-se uma tendência à especialização, verificada na direção da produção com maior grau de agregado. Alega-se que esse fenômeno ocorreu mais nas regiões com maior PTF. Constatou-se pouca mudança na estrutura da atividade produtiva, tendência ao aumento de concentração na produção, isso acompanhado de aumento médio da produtividade não atribuído à expansão da produção de defensivos agrícolas e similares. Esse fato nos induz a conclusão de que, apesar de haver mais investimentos no setor, tanto em maquinário e em sementes quanto em mecanização, com um planejamento adequado, ocorreram melhorias de produtividade. Claro que isso apresenta implicações para o emprego. Com mais investimento, modernização e aumento da pesquisa, o setor poderá contribuir ainda mais com o fornecimento de produtos para o mercado interno e para a exportação.

2.8 Política Agrícola

Previamente a discussão sobre uma política estrutural que apresente regras claras e

aspectos de garantia de crédito e renda. Assim, a política agrícola pública desempenha as seguintes tarefas: diminuir flutuações de renda, garantir a disponibilidade de alimentos e otimizar a alocação de recursos.

Dados os enormes riscos envolvidos na atividade agropecuária, um governo intervencionista toma dois tipos de ações: política de garantia de preço, que reduz a perda com as flutuações dos preços de produtos, e seguro agrícola, que previne perdas de produção. Quanto ao sistema de *hedge* quanto a intervenções para garantia de renda são apontados como questões a serem aprimoradas.

Merecem destaque ainda as intervenções do governo nas modalidades de custeio agrícola, comercialização e da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM).

O custeio agropecuário destina-se a apoiar as etapas do ciclo produtivo das lavouras permanentes, da entressafra de lavouras perenes, da extração de produtos vegetais, da exploração pecuária e de beneficiamento de produtos agropecuários. Em função da característica desse fim, é preponderante o repasse de recursos. Como mencionado antes, o governo não mais aloca recursos para financiar essa atividade, apenas participa desse processo equalizando os encargos financeiros.

No caso da comercialização, o governo age de forma diversa: por um lado, cobra impostos para disponibilizar crédito para garantir ao produtor a possibilidade de comercialização de seus produtos no mercado em momentos mais propícios; por outro, “desovando” os estoques quando os preços estão muito altos ou quando o mercado se encontra desabastecido. Esse é um ponto crucial da intervenção do governo no setor.

Para uma noção da evolução da aplicação de recursos do Tesouro Nacional nessas finalidades, a seguir encontram-se dados da evolução da execução orçamentária para custeio, comercialização e Armazenamento de Estoques Estratégicos.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
o Agropecuário	199.092	258.729	158.487	123.326	166.088	136.
ção de empréstimo	600	-	-	-	-	
ção	198.492	258.729	158.487	123.326	166.088	136.
	359.100	261.191	9.795	3.115	2.404	3.
ção de empréstimo	151.400	240.200	-	-	-	
ção	207.700	20.991	9.795	3.115	2.404	3.
Estoques Estratégicos	1.619.264	642.735	747.311	722.487	702.677	233.
ção de empréstimo	819.089	444.540	520.305	71.127	138.095	104.
ção	800.175	198.195	227.006	651.360	564.582	129.
	2.177.456	1.162.655	915.593	848.928	871.169	505.

Secretaria do Tesouro Nacional* Até Setembro.

o âmbito da PGP, o governo tem mais participação relevante, pois fixa o prêmio que é parâmetro para decisão de ação dos agricultores e, também, de renda mínima à atividade. Na a 11, apresentam-se os preços fixados a safra 2002/2003.

2.9 Agricultura Familiar

tema recebeu especial atenção na campanha para a eleição presidencial, sendo tratado como uma prioridade de política pública pelas mais diversas linhas de governo.

res *at alii* (2002), *apud* Dollé apresentam características que diferenciam a agricultura familiar: existência de forte ligação com a disponibilidade de mão-de-obra com a agricultura familiar; integração entre capital e mão-de-obra; integração entre capital e trabalho; e patrimônio familiar; o objetivo principal não é a remuneração obrigatória dos fatores de produção, mas a conservação dos meios de produção; a atuação freqüente em múltiplas atividades e a busca da otimização de recursos complexos (Cf. PIRES *at alii*, 2002, p. 10).

nesse âmbito, a principal ação governamental é o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), subordinado à Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Dentre os grandes problemas a serem enfrentados pela agricultura familiar, destacam-se a dificuldade de inter-relacionamento do público com o sistema bancário, o direcionamento de recursos devido a riscos, problemas de garantia, falta de parâmetros para verificação da eficácia das aplicações, entre outros¹⁹.

Esse setor tem dimensões que englobam aspectos políticos, tecnológicos, econômicos e, sobretudo, sociais. Dessa forma, o tratamento dessa questão continuará a ter importância no plano nacional.

Com relação aos gastos com o programa, a tabela 12 mostra a evolução dos gastos em milhares de 1997 a 2002.

2.10 Política Comercial

A agricultura sofreu historicamente com a liberalização, com destaque para as seguintes medidas: estabelecimento de cotas, controles específicos de exportação e, no limite, até a própria proibição de exportação. Com o crescimento das cidades, esses efeitos foram intensificados, pois cabia à agricultura o papel de fornecimento de produtos baratos.

A taxação das exportações foi outro fator que atrapalhou o desenvolvimento do setor. No entanto, parece que o tributo mais pesado que recaiu nesse setor foi a prática da sobre-

PRODUTOS	UNIDADE	PREÇO MÍNIMO (R\$ 1,00)		VAR
		ANTERIOR	APROVADO	%
ODÃO EM CAROÇO (Brasil)	15 kg	9,00	10,08	12,00
ODÃO EM PLUMA (Brasil)	15 kg	30,32	33,90	11,80
ÇO DE ALGODÃO (Brasil)	15 kg	1,78	1,78	0,00
CO				
CO, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste	Kg	1,30	1,55	19,23
COZ LONGO FINO EM CASCA				
COZ, Sudeste, NE e CO (exceto MT)	50 kg	12,38	14,00	13,00
COZ, Norte e MT	60 kg	13,39	14,48	8,14
CANHA DE CAJU	Kg	0,65	0,65	0,00
CANHA DE CARNAÚBA – Tipo 4	Kg	2,40	2,70	12,50
CANHA ANÃO				
CANHA, Brasil	60 kg	28,00	30,00	7,14
CANHA, Paraná				
CANHA, Norte e Nordeste e CO	Kg	4,00	4,27	6,75
CANHA, Mandioca				
CANHA DE MANDIOCA (Centro-Sul)	T	30,78	35,00	13,70
CANHA DE MANDIOCA (Centro-Sul)	50 kg	9,18	10,43	13,65
CANHA DE MANDIOCA (Centro-Sul)	Kg	0,2732	0,3100	13,40
CANHA DE MANDIOCA (Norte/Nordeste)	T	39,00	39,00	0,00
CANHA DE MANDIOCA (Norte/Nordeste)	50 kg	11,20	11,20	0,00
CANHA DE MANDIOCA (Norte/Nordeste)	Kg	0,2800	0,2800	0,00
CANHA, Mato Grosso				
CANHA, Sudeste, TO, BA-Sul, Sul do MA e PI	60 kg	7,43	9,50	27,80
CANHA, Mato Grosso do Sul, MS, DF		7,21	8,50	17,80
CANHA, Mato Grosso do Sul, AC e RO		6,27	7,50	19,60
CANHA, Mato Grosso do Sul (Exceto os acima mencionados)		8,70	10,50	20,60
CANHA, Mato Grosso PIPOCA	Kg	0,296	0,296	0,00
CANHA, Mato Grosso				
CANHA, Paraíba e Rio Grande do Norte	Kg	0,42	0,42	0,00
CANHA EM GRÃOS				
CANHA, Sudeste, Centro-Oeste e Rondônia	60 kg	10,18	11,00	8,06
CANHA, Norte (exceto Rondônia) e Nordeste		9,66	10,40	7,66
CANHA, Mato Grosso				
CANHA, Sudeste, Centro-Oeste e BA-Sul	60 kg	5,62	6,38	13,50
CANHA, Norte/Nordeste		6,10	7,35	20,40

MAPA.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
af	63.273	171.442	287.703	485.138	697.382	377.0
essão de empréstimo	–	–	–	324.461	257.079	160.5
ização	63.273	171.442	287.703	160.677	440.303	216.5

Secretaria do Tesouro Nacional

* Até Setembro.

ção cambial, que inibia a competi-
e no nível internacional, e limitação
envolvimento no mercado interno

esmo no período recente, esse proble-
é destacado. Delfim Netto (2002, p.35),
ndo-se a política cambial na era Real,
se manifestou: “a política cambial foi
da depois de ter produzido uma de-
ção do setor agrícola (agora em franca
eração) e do setor industrial”.

com certeza, a estratégia de política co-
al e econômica (com regras claras in-
e para importação) é um dos princi-
eterminantes da produção e do fomen-
agropecuária no Brasil.

Renegociação de dívidas, a alteração e postura do governo federal no financiamento rural e política de formação de estoques

presente parte tem o objetivo de apre-
tês medidas do governo federal que
am fortemente a política agrícola a
da década de 90:

a) a renegociação de dívidas rurais
por um lado, propiciou a reintegração
mutuários ao sistema de crédito rural e,
outro, gerou absorção de elevado custo
cal pelo Estado;

b) a alteração de postura no financiar-
to rural denotada pela redução de sua
ticipação na concessão direta de finan-
mentos, com franca opção pela utiliza-
do mecanismo de equalização de taxas

c) a mudança na política de armaz-
gem, que indica tendência à redução de
toques públicos. Nesse caso, o governo
utilizado, principalmente, o Mercado
Opções (MO) e o Programa de Escoam-
da Produção (PEP), visando a reduzir a
necessidade de compra de produtos.

3.1 Renegociação de dívidas

A securitização, como ficou conheci-
processo de renegociação da dívida r-
com base no preço mínimo, em funçã-
edição da Lei nº 9.138, de 29 de nove-
de 1995, proporcionou aos mutuários a
tegração ao crédito rural e apresento-
seguintes condições:

Resumo	
Prestações	anuais, iguais e sucessivas
Taxa de juros	3% aa
Correção do saldo	variação do preço mínimo
Limite	R\$ 200 mil
Prazo	variável: inicialmente, até 10 anos

de 1999, criou o bônus de adimplência para as operações alongadas com a securitização, da seguinte forma: não ser concedidos bônus de adimplência sobre cada parcela da dívida paga até a

de o saldo devedor ter sido superior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em 31/10/1999, os descontos devem ser proporcionais de 30% (trinta por cento) até esse teto e de 15% (quinze por cento) para o excedente.

Bônus calculado com base no estoque da dívida em 31/07/1999

30% sobre a parcela até R\$ 50 mil

15% sobre a parcela excedente a esse teto

centemente a Lei nº 10.437, de 25 de maio de 2002, estatuiu a prorrogação do prazo de pagamento da prestação devida em 31/10/2001 para 29/06/2002, acrescida dos juros acumulados de 3% a.a., proporcional, e exigência de pagamento mínimo de 32,5% (trinta e dois vírgula cinco por cento) desse saldo, mantido o bônus de adimplência.

Para adesão a essas condições, os mutuários deveriam estar adimplentes com suas parcelas, ou regularizá-las até 29/06/2002. O saldo remanescente seria distribuído sempre em parcelas iguais e sucessivas, em parcelas livremente pactuadas entre os mutuários e credores, no último dia de cada mês, com vencimento pelo menos anual, senão a data da primeira prestação deverá ser 31/10/2002 e a última até 31/10/2006. Aqui está o amparo para o alongamento do prazo previsto, inicialmente de 10

Uma outra inovação foi a previsão de dispensa do acréscimo da variação do preço mínimo estipulado contratualmente sempre que os pagamentos ocorrerem nas condições aprazadas, salvo se o devedor optar pelo pagamento mediante entrega do produto. Esse item é considerado um tipo de bônus visto que o mutuário não terá que pagar o acréscimo devido ao aumento do preço mínimo pactuado. Tanto é assim que, em caso de inadimplemento, o saldo devedor remanescente sofrerá a variação do preço mínimo.

Na hipótese de liquidação antecipada total da dívida até 31/12/2006, aplicar-se-á, além do bônus de adimplência, desconto sobre o saldo devedor existente na data da liquidação, de acordo com o valor da operação em 30/11/1995: vinte pontos percentuais para operações de valor até R\$ 10 mil e dez pontos percentuais para operações de valor superior a R\$ 10 mil.

Resumo das condições financeiras do art 1º da Lei nº 10.437, de 2002

Prorrogação	De 31/10/2001 para 29/06/2002
Valor mínimo	32,5% da parcela, mantidos o bônus de adimplência: 30% até R\$ 50 mil e 15% sobre o excedente.
Prazo de pagamento	De 31/10/2002 a 31/10/2025.
Taxa de juros	3% a.a.
Descontos	Desconsidera-se a variação do preço mínimo para as prestações pagas em dia.
Liquidação antecipada até 2006	Rebate de 20 pontos percentuais sobre o saldo devedor para operações de até R\$ 10 mil em 1995 e 10 pontos percentuais para as demais.

no federal proporcionou condições de
ociação de dívidas da ordem de R\$ 8,1

preço mínimo, o que importou um cro
grama de recebimento no seguinte mod

R\$

Receitas	TOTAL
	Lei nº 9.138, de 1995
1997	978.864.000,00
1998	1.513.754.000,00
1999	1.513.754.000,00
2000	1.513.754.000,00
2001	1.513.754.000,00
2002	1.513.754.000,00
2003	509.234.000,00
2004	433.610.000,00
2005	413.462.000,00

ando da edição da Lei nº 9.866, de
houve um alongamento de prazos e,
m, a introdução de bônus de adim-
a para os mutuários, o que alterou o

cronograma de recebimento (abaixo) e
portou um custo fiscal, a valor prese
para o Tesouro Nacional da ordem de R
bilhões.

R\$

Receitas	TOTAL
	Lei nº 9.866, de 1999
1997	489.432.000,00
1998	302.750.800,00
1999	113.503.127,53
2000	170.254.691,30
2001	1.135.031.275,33
2002	1.135.031.275,33
2003	792.342.738,72
2004	1.003.203.441,41
2005	1.097.856.905,60
2006	1.153.686.200,63
2007	513.610.200,81
2008	427.546.681,01

aturação propiciou condições para a participação por parte dos mutuários, o que gerou novo custo fiscal descontado da

9.866, de 1999, e cronograma possível apresentado a seguir ²¹.

R\$	
TOTAL	
Receitas	Lei 10.437, de 2002
De 2002 a 2025	434.223.730

Outros programas contaram com a participação do governo federal para sua implementação: O Programa Especial de Investimento de Ativos (PESA) e o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP).

No PESA, o governo assume o ressarcimento às instituições financeiras que concedem desconto de até cinco pontos percentuais na taxa de juros aos produtores rurais que tiveram suas dívidas alongadas em razão desse Programa, desde que as parcelas de juros tenham sido pagas até os seus vencimentos ²².

Para adesão ao PESA, referente a valores acima de R\$ 200 mil, as condições estabelecidas foram as seguintes:

– prazos: de contratação até 31/07/98, e de 1 a 5 anos para reembolso, contados da data da renegociação;

– encargos financeiros: sobre o valor de até R\$ 500.000,00: IGP-M (Índice Geral de Preços de Mercado), definido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), acrescido de taxa efetiva de juros de 9% a.a.;

– sobre o valor da parcela superior a R\$ 500,00 e até R\$ 1.000.000,00: IGP-M acrescido de taxa efetiva de juros de 9% a.a.;

– sobre o valor da parcela superior a R\$ 1.000,00: IGP-M acrescido de taxa efetiva

de juros de 10% a.a.; para valores intermediários a essas faixas, apura-se a média ponderada considerando as taxas estabelecidas.

III – garantias:

a) do principal: cessão, sob condição resolutiva, dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Para adesão ao PESA, o mutuário necessita adquirir um título denominado Certificado do Tesouro Nacional (CTN) que apresenta prazo de resgate de vinte e cinco anos e é calculado pelo desconto de seu valor nominal pelo Tesouro por uma taxa de juros de 12% a.a. Isso leva à conclusão de que o mutuário necessita desembolsar uma parcela à vista de aproximadamente 10,36667% do valor da dívida.

b) dos juros: os usuais do crédito rural, na proporção de 50% (cinquenta por cento) do valor do principal renegociado, admitindo-se obrigações federais registradas em temas centralizados de liquidação e custeio.

IV – reembolso:

a) do principal: no vencimento financeiro mediante resgate dos títulos oferecidos com garantia;

b) dos juros: de acordo com o fluxo das receitas do mutuário, desde que não ultrapasse o período anual; essa é a parcela que o mutuário deve pagar a cada semestre, com base no saldo devedor da operação, que é garantida pelos títulos.

Resumo das condições financeiras	Correção monetária mais juros (% a.a.)
até R\$ 500 mil	IGP-M + 8
entre R\$ 500 mil a R\$ 1.000 mil	IGP-M + 9
acima de R\$ 1.000 mil	IGP-M + 10

Monetário Nacional, também regulava a redução de até dois pontos percentuais para operações realizadas no âmbito do PESA (Resolução nº 2.471, de 1998) respectivas taxas de juros aplicáveis em relação a cada parcela de encargos financeiros, não podendo disso resultar em taxa de juros inferior a 6% a.a., inclusive nos casos renegociados.

Art. 2º da Lei nº 10.437, de 2002, estabelece para as operações enquadráveis na Lei nº 9.138, de 1995, e descritas na Resolução nº 2.471, de 1998, o direito de repactuação assegurou às operações enquadradas

a.a. sobre o principal, para a variação de 3%, 4% e 5% ao ano para a taxa de juros de 8%, 9% e 10%, respectivamente, calculada *pro rata die* a partir de 31/10/2001.

Adicionalmente, o artigo esclareceu que o teto de 9,5% para o IGP-M não se aplica à atualização do principal da dívida já garantida por CTN e, ainda, que essas condições podem ser aproveitadas pelos devedores com prestações vencidas, desde que os débitos pendentes sejam integralmente regularizados até 29/06/2002.

Resumo das condições financeiras do art 2º da Lei nº 10.437, de 2002

condição para novas operações	Para aquelas operações que não foram renegociadas mantém-se a garantia de desconto no âmbito do PESA até 29/06/2002.
taxa de juros*	Depois (Lei nº 10.464, de 2002)
IGP-M + 8% a.a.	IGP-M (máx 9,5% a.a.) + 3% a.a.
IGP-M + 9% a.a.	IGP-M (máx 9,5% a.a.) + 4% a.a.
IGP-M + 10% a.a.	IGP-M (máx 9,5% a.a.) + 5% a.a.

Quando é possível existirem taxas de juros obtidas por média ponderada, os valores podem não coincidir com o apresentado.

Execução do Programa, incluindo o pagamento, encontra-se na Tabela 14 a seguir.

Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOPE) com finalidade reestruturar e capacitar cooperativas de produção agropecuária, visando ao desenvolvimento auto-

sustentado, em condições de competitividade e efetividade, objetivando geração e melhoria do emprego e renda.

Em linhas gerais, o Poder Executivo autorizou a financiar esse segmento cobrando juros de IGP-DI (Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna) mais 3% a.a., para parcelas relativas ao financian-

Tabela 14 – Execução Orçamentária do PESA, 1999 a 2002

	1999	2000	2001	2002*
	–	11.318	44.519	–
Revitalização	–	11.318	44.519	–

Secretaria do Tesouro Nacional.

* Até Setembro.

anteriormente, o Banco Central, por meio da Resolução CMN nº 2.903, de 21 de novembro de 2001, estabeleceu um limite superior de 9,5% a.a. para variação do IGP-DI no período de 12 meses anteriores ao mês de aplicação, a contar a partir de 1º/11/2001, desde que as prestações fossem pagas na data do respectivo vencimento pactuada. Na prática, o governo estabeleceu um teto para o pagamento dos encargos financeiros, ou seja, caso o IGP-DI fosse superior a 9,5% a.a., o mutuário deveria arcar com 9,5% a.a. de juros. Caso contrário, sobre o pagamento, incidiria a taxa de IGP-DI mais 4%, o que resultou em um benefício para os mutuários.

Frequência	Legislação	Juros (aa)	Correção Monetária	Juros Máximo (%)
Trimestralmente	MP nº 1.715/98	4%	IGP-DI	IGP-DI + 4%
Trimestralmente	Resolução CMN nº 2.903/99	4%	IGP-DI, limitado a 9,5% a.a.	13,5%
Trimestralmente	Lei nº 10.437/02	9,75%	<i>Nihil</i>	9,75%

houve o estabelecimento de nova taxa de juros (9,75% a.a.), a ser praticada em substituição aos encargos financeiros pactuada no âmbito do RECOOP. Nessa linha, o governo editou a Resolução CMN nº 2.964, de 15/5/2002, estabelecendo a padronização da taxa de 9,75% a.a. Ademais, essa Resolução estabeleceu um prazo de 180 dias para que os interessados aderissem, por meio de aditivo ao instrumento de crédito, à redução dos encargos de que trata a Lei nº 10.437, de 2002.

Dessa forma, a evolução das condições financeiras para esse tipo de operação no âmbito do RECOOP, apresenta o seguinte histórico:

A Tabela seguinte apresenta a execução do RECOOP, no período de 1999 a 2002,

incluindo para ambos os restos a pagar.

Tabela 15 – Execução Orçamentária do Recoop, 1999 a 2002

	1999	2000	2001	2002*
Recoop	1.170	281.235	278.153	117.673
Execução de empréstimo	1.170	281.235	278.153	117.673

Secretaria do Tesouro Nacional

* Até Setembro.

3.2 Alteração de postura no financiamento direto do Tesouro Nacional para o Crédito Rural

A política de crédito anual é divulgada por meio da apresentação do plano de safra para o produtor e pecuário. Nesse momento, são divulgados os programas apoiados pelo governo federal, as taxas de juros oficiais,

os preços mínimos para a safra, entre outros²³. A disponibilidade de recursos para a próxima safra 2002/2003 está estimada em R\$ 21,67 bilhões, o que representa um acréscimo de 26% em relação à safra anterior. Na Tabela 16 consta a estimativa da programação e aplicação de recursos para a safra 2002/2003.

FINALIDADE	2001/2002		2002/2003		Variação %	
	Recursos Disponíveis a	Crédito concedido jul. a jun. b	Recursos Disponíveis c	Previsão de fluxo d	Recursos Disponíveis e/a	Conce d/b
Crédito a juros fixos	13.600,0	16.416,8	15.950,0	18.670,0	17,3	11,1
8,75% a.a.	11.450,00	15.065,1	13.550,0	16.270,0	18,3	10,7
Crédito/Comercialização Investimento	9.040,0 2.410,00	12.461,7 2.603,4	10.620,0 2.930,0	13.340,0 2.930,0	17,5 21,5	10,7 12,1
Crédito a juros livres	2.150,00	1.351,7	2.400,0	2.400,0	11,6	7,6
Créditos Constit. (6 a 10,75%)	950,0	1.090,4	1.200,0	1.200,0	26,3	10,0
CRAME Agrícola (11,95% a.a.)	500,0	119,4	500,0	500,0	0,0	31,1
CRUNCAFE (9,5% a.a.)	700,0	141,9	700,0	700,0	0,0	39,1
Crédito a juros livres	1.100,0	788,3	3.000,0	3.000,0	172,7	28,1
TOTAL	14.700,0	17.205,1	18.950,	21.670,0	28,9	20,2

MAPA.

essa política, faz-se necessário desta-
postura do governo federal de restrin-
locação de recursos do Tesouro Nacio-
ra modalidade financiamento. A par-
1996, novas fontes foram introduzi-
u fomentadas) no crédito rural e, ain-
introduzida a aplicação das taxas de
fixas. Nesse contexto, o governo se re-
la condição de fornecedor de financia-
e incrementou o expediente de equa-
o de taxas criado pela Lei nº 8.427, de
no qual é coberto o diferencial de en-
s entre o custo de captação mais des-
operacionais e administrativas e a
aga pelo mutuário. Em 1994, os recur-
o Tesouro Nacional representavam
% dos recursos do crédito rural. Em
esse percentual caiu para 0,02%. Para

uma evolução da aplicação das fonte
recursos, de 1994 a 2000, ver a Tabela 2
Anexo I.

A Tabela 17 mostra o custo de equa-
ção e o custo fiscal, no caso de financia-
to (diferença entre o custo de captação
tesouro e a taxa praticada no crédito ru-
para pagamento de equalização de en-
gos financeiros ao Banco Nacional de
envolvimento Econômico e Social (BN-
e à Agência Especial de Financiamento
Industrial (FINAME), sobre os saldos mé-
diários dos financiamentos concedidos
investimentos rurais, com recursos do s-
ma BNDES, observados os limites e as
mais condições estabelecidas pelo Co-
lho Monetário Nacional e pela Portaria
233, de 2002, para a safra 2002/2003.

Tabela 17 – Exemplo de custo fiscal e de equalização em uma operação de
financiamento ao amparo da Portaria nº 233, de 2002²⁴

Financiamento		Equalização de Taxas	
	R\$ 1.000.000,00	Valor	R\$ 1.000.000,00
Recursos crédito rural	21% a.a.	TJLPmg	10%
Impostos	8,75% a.a.	custo administrativo	4%
	180	Tx juros crédito rural	8,75%
		Nº dias	
Custo Fiscal	R\$ 57.167,32	Equalização	R\$ 24.875,00

direta de custos, torna-se necessário a consideração que, para que o governanciase as atividades, teria que alovolume total de recursos e, também, os riscos da operação, o que faz com processo de equalização de taxas seja conveniente nessas circunstâncias. No caso, o governo teria que alocar um o de reais e ainda incorrer no custo de 2,2 mil, ao passo, que, no caso da equa-ção, ele incorreu em R\$ 24,8 mil, e coube substituições financeiras a responsabili-idade de captar os recursos junto ao agente administrador do *funding* ²⁵.

Mudança na política de armazenagem

em relação à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) que visaria a evicilações nos preços dos produtos agrí-observou-se o mesmo objetivo do go-vernamento federal na participação do crédito, ou a tendência de redução de sua partici-ção.

Os instrumentos clássicos Aquisições do Tesouro Nacional (AGF) e Empréstimos do Tesouro Nacional (EGF) teriam suas aplica-ções com propósitos específicos. Assim, as aquisições teriam tendência de serem realizadas em mercados livres e em determinadas situa-ções de mercado, ao passo que os EGF, sem exceção de venda para o governo, seriam apli-cados para fornecer recursos, para que os produtores carregassem seus estoques para serem vendidos em um momento mais propício, comprometido do governo na liquida-ção desses financiamentos.

No lugar desses instrumentos, o gover-mento federal tem a tendência de utilizar, quan-do possível, o Mercado de Opções (MO) e o Programa de Escoamento da Produção (PEP). O reflexo dessa postura de política se dá no seguinte modo:

As AGFs foram reduzidas a partir de 1997, quando esses novos instrumentos de mercado começaram a operar. Em 2000, foram reduzidas, em peso, 15% das aquisições realizadas em 1997. A Tabela 18 mostra o per-

centagem em 2001. b) Além de redução nas aquisições, o governo federal diminuiu os estoques de alguns principais grãos, o que propiciou uma economia relativa nos custos comparativa-mente com outras épocas. Os estoques de Agosto de 2001 representam menos de 50% dos estoques de 1990. A Tabela 19 apresenta a posição dos estoques de algodão, arroz e milho, de 1990 a 2002.

c) A intervenção na formulação de políticas por meio de lançamento de opções e o intermédio do PEP fez com que o governo deixasse de adquirir uma quantidade significativa de produtos, o que contribuiu para reduzir o custo com estoques públicos. Entre 1997 a 2001, o governo ofertou no mercado de opções cerca de 13,0 milhões de toneladas (milho, algodão, arroz) e, de 1996 a 2001, no PEP, 10,6 milhões de toneladas (milho, algodão, trigo). Como a quantidade efetiva de aquisições no âmbito do mercado de opções foi baixa e a adesão ao PEP foi relativamente alta, o governo se livrou da necessidade de formar um estoque maior ²⁶.

Para se ter uma noção do custo de conservação de uma tonelada de produto armazenado, a Tabela 20 apresenta os dados de armazenagem e conservação, da sobretaxa e do preço para o algodão em caroço, arroz longo e curto em casca (Sul, Sudeste, NE e CO, exceto TO) e milho (Sul, Sudeste, TO, BA-Sul, Sul e MA e PI).

A armazenagem e conservação envolvem todas as operações e tratamentos fitossanitários necessários à conservação das mercadorias armazenadas, bem como a remuneração do espaço ocupado, ao passo que a sobretaxa se destina a garantir o armazenamento, pela depositária, das perdas de quaisquer natureza, depreciações, sinistros e avarias ocorridas ao produto/embalagem, ainda que em decorrência de caso fortuito e/ou força maior. O custo de armazenagem total é obtido somando-se as despesas com armazenagem e a sobretaxa que incide sobre o valor da mercadoria estocada.

Tabela 18 – Aquisições do Governo Federal, 1985 a 2001

ANO	P G P M										TOTAL	%
	ALGODÃO	ARROZ	FARINHA	FEIJÃO	MILHO	SOJA	TRIGO	OUTROS				
1985	1.002.617.599	1.502.174.659	27.726.477	578.975.330	3.214.195.880	2.141.578.368	-	211.696.662	8.678.964.975	18		
1986	35.983.398	1.747.080.536	232.135.826	77.198.730	4.281.748.510	1.154.395.844	-	70.681.435	7.599.224.279	16		
1987	11.894.887	2.956.429.339	67.411.953	56.775.651	8.027.137.672	850.753.881	38.610	114.630.463	12.085.072.456	25		
1988	22.857.256	2.197.107.553	-	132.974.727	1.627.754.121	4.943	-	52.062.125	4.032.760.725	8		
1989	1.805.741	829.142.624	12.026.574	57.319	996.122.255	1.550.186	-	26.397.494	1.867.102.193	3		
1990	-	85.414.544	124.761.758	5.297.927	448.935.316	-	-	75.846.172	740.255.717	1		
1991	-	898.258	30.440.207	12.554.232	735.554	-	410.911	27.616.803	72.655.965	2		
1992	10.508.862	81.614.554	-	180.764.757	368.527.939	-	27.544	28.196.953	669.640.609	1		
1993	5.524.681	199.235.653	376.676	211.698.807	376.316.501	-	562.060.523	6.294.732	1.361.507.573	2		
1994	1.509.772	1.262.451.311	5.034.290	6.957.900	1.769.540.058	-	1.240.665.283	3.018.806	4.289.177.420	9		
1995	4.190.171	1.414.447.521	105.547.080	94.577.053	1.013.088.141	785.732	198.298.989	12.964.314	2.843.899.001	6		
1996	676.487	363.857.947	40.367.740	37.096.887	555.458.922	4.290	21.410.735	20.338.842	1.039.211.850	2		
1997	102.809	136.484.445	34.621.480	75.914.823	3.318.300.202	768.130	1.171.125.667	2.421.685	4.739.739.241	10		
1998	70.046.023	161.271.200	2.025.871	1.547.220	1.105.449.591	2.618.830	61.520.432	4.046.105	1.408.525.272	3		
1999	469.067	424.781.860	-	28.348.758	173.105.078	1.197.983	-	1.458.564	629.361.310	1		
2000	263.285	630.577.436	-	93.180.148	618.145	-	-	3.036.860	727.675.814	1		
2001	48.586.682	268.565.041	66.211.321	-	1.632.849.515	-	-	12.261.895	2.028.474.454	4		
SOMA	1.217.036.720	14.261.534.481	748.687.253	1.593.920.269	28.909.883.400	4.153.658.187	3.255.558.694	672.969.910	54.813.248.914			

Fonte: Conab.

MO	ALGODÃO	ARROZ	MILHO	TOTAL	%
90	1.990	2.878.757.227	1.877.867.443	4.756.626.660	100,00
91	56.448	1.729.823.931	1.027.847.633	2.757.728.012	57,98
92	10.519.449	964.034.053	733.842.296	1.708.395.798	35,92
93	2.585.480	492.909.453	509.726.699	1.005.221.632	21,13
94	4.279.192	1.150.703.868	1.211.315.397	2.366.298.457	49,75
95	5.418.448	2.028.983.913	1.327.186.243	3.361.588.604	70,67
96	2.297.166	1.587.246.427	840.346.862	2.429.890.455	51,08
97	783.166	687.687.813	3.345.545.291	4.034.016.270	84,81
98	70.891.106	170.252.636	2.589.069.681	2.830.213.423	59,50
99	45.268.598	469.259.412	527.005.000	1.041.533.010	21,90
00	11.907.000	1.067.032.000	186.549.895	1.265.488.895	26,60
01	51.073.000	846.715.000	1.423.104.000	2.320.892.000	48,79
02*	91.760.000	1.082.938.000	522.277.000	1.696.975.000	35,68

Conab

* Setembro/2002.

Tabela 20 – Custo de Armazenagem: algodão, arroz e milho

	Armaz. (R\$/Ton/quinz.)	Sobretaxa (%)	Preço/Ton.	Custo/Ton./m
Algodão	1,31	0,075	672,00	3,63
Arroz	1,14	0,15	280,00	3,12
Milho	0,88	0,15	158,33	2,24

Conab.

essa forma, conjugando esses preços com o estoque apresentado na Tabela 18, chegaríamos a que o valor mensal de “pagamento” desse estoque alcança o montante de aproximadamente R\$ 4,88 milhão por mês. Retornando aos instrumentos de comercialização, o PEP e o MO condicionaram uma economia, ao evitar que o produtor adquirisse os produtos e tivesse custos apreciáveis na manutenção de esto-

A consequência dessas medidas é que o Estado diminuiu drasticamente o custo de formação de estoques no âmbito da PG. A eficiência fiscal desse tipo de política é inegável, mas, por outro lado, o governo não tem a possibilidade de maior intervenção no mercado para regular preços em caso de excesso de oferta, ou até mesmo ato especulativo. O estoque público de grãos no mês de outubro encontra-se em 1,7 milhão de toneladas, cerca de 1,8% da safra 2001/2002 [Tabela

Tabela 21 – Estoques da Conab: operações de AGF e de Contratos de Opção

<i>Em toneladas</i>					
Algodão	Arroz	Far. Mandioca	Fécula	Milho	Sisal
1.760	1.082.938	53.803	9.985	522.277	10.765

Conab.

Posição em 19/09/2002.

setor agropecuário desempenha várias funções econômicas e sociais no desenvolvimento e crescimento de um país. Dias (1999), em um estudo comparativo, afirma que a importância maior do setor agrícola para o Brasil está no equilíbrio macroeconômico interno, na manutenção do emprego rural e na redução do custo da alimentação como determinado pelo salário real do setor urbano; enquanto na Argentina está na contribuição para o crescimento das exportações e na capacidade do setor agrícola exportador atrair capital estrangeiro e de risco (Cf. DIAS, 1999, p.213).

de justiça social, torna-se inevitável a necessidade de aumento da produtividade do setor agrícola²⁷, sobretudo melhoria nas regiões menos desenvolvidas, mesmo que para tanto, se tenha que enfrentar os problemas decorrentes do uso de uma maior tecnologia. Essa medida, a menos da que o emprego, continuaria a contribuir com o equilíbrio interno e com o fornecimento de alimentos a preços adequados para a população. Na tabela seguinte, podemos observar o comparativo da área plantada e da produção das safras 2000/2001 e 2001/2002 pelas regiões produtoras.

Tabela 22 – Comparativo de área plantada e de produção das safras 2000/2001 e 2001/2002

(Área em 1.000 ha)

REGIÃO	SAFRA		VARIACÃO	
	2000/01	2001/02	%	Absoluta
	(a)	(b)	(b/a)	(b-a)
1 – Região Centro Sul	29.745,2	31.491,0	3,9	1.155,8
2 – Região Norte	1.407,8	1.362,1	-3,2	-45,7
3 – Região Nordeste	6.699,1	7.283,4	8,7	584,3
BRASIL	37.852,1	40.136,5	4,5	1.694,4

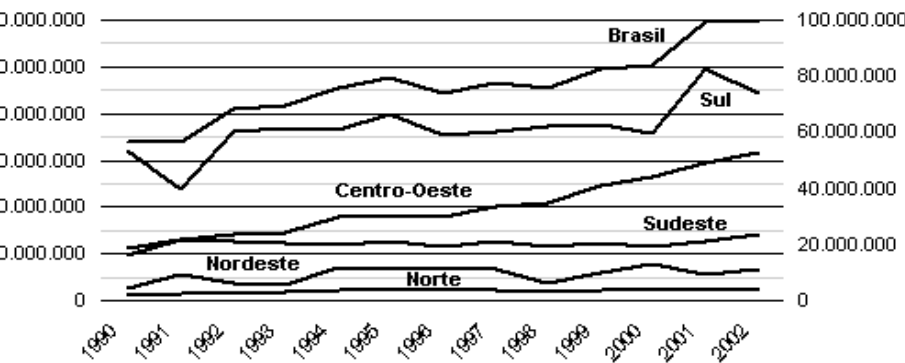
(Produção em 1.000 toneladas)

REGIÃO	SAFRA		VARIACÃO	
	2000/01	2001/02	%	Absoluta
	(a)	(b)	(b/a)	(b-a)
1 – Região Centro Sul	91.974,5	89.376,7	-2,8	-2.597,8
2 – Região Norte	2.353,6	2.474,1	5,1	120,5
3 – Região Nordeste	5.938,6	6.845,7	15,3	907,1
BRASIL	100.266,7	98.696,5	-1,6	-1.570,2

para um cenário em que se conceba uma atuação do Estado na função de regular o aumento da produção com eficiência e que se configure em condição básica para a implementação de uma política econômica eficiente.

Nesse contexto, uma produção agrícola da ordem de 100 milhões de toneladas é estatística a ser superada, mesmo recorrendo-se a evolução da produção nas várias regiões e no país como sendo bastante expressiva nos últimos anos [gráfico a seguir²⁸].

Grandes Regiões e Brasil



IBGE

complementando esses aspectos, ao exemplo da Argentina, o setor rural deveria ser priorizado como fomentador de exportações. Com uma política comercial e cambial compatível, seria possível ampliar ainda mais o saldo da balança comercial e, desse modo, haver maior contribuição do setor para o fechamento das contas externas²⁹. A partir desse cenário, e considerando as especificações ao longo deste trabalho, vamos enfatizar, entre outras, as seguintes conclusões:

Para ser possível dar continuidade ao processo de oferta de gêneros agrícolas aos consumidores compatíveis e contribuição do setor para o equilíbrio macroeconômico a partir das condições de produção, é fundamental a elevação da produtividade assim como o aumento da oferta³⁰.

Visando a propiciar as condições de produção, torna-se essencial que existam preços suficientes para o produtor, com juros apropriados e com aplicação adequada. O crédito tempestivo é condição *qua non* para viabilização das safras agrícolas.

Uma política de garantia de preços mínimos que reflita de forma correta o custo ao plantio deve ser prioridade, para garantir uma renda mínima ao produtor e a atividade.

Os dados indicam que os estoques mínimos estão limitados. Nesse sentido,

para se ter um abastecimento público compatível com o equilíbrio econômico, será fundamental que haja a reestruturação de uma política de estoques que possa enfrentar os desafios de combate à fome e a regulação dos preços.

5) Para uma maior inserção dos produtos agrícolas no comércio internacional tendo por fim a defesa dos interesses brasileiros, faz-se necessária a continuação do processo de negociação nos fóruns internacionais que tratam da matéria (Mercado Comum da América do Sul, OMC, Alca).

6) Outro ponto que merece atenção é o custo Brasil. Melhoria da infra-estrutura de transportes, das despesas portuárias e dos custos de transação pode favorecer o setor, obter ganhos de eficiência e, em consequência, maior competitividade internacional e maior oferta interna a preços menores.

7) A agricultura sustentável, com produtos orgânicos e princípios conservacionistas, tem tendência à obtenção de maior mercado consumidor, o que pode garantir mais emprego e renda. Portanto, é esse setor a ser fomentado.

8) As áreas de cerrado e a Amazônia merecem receber tratamento específico devido à fragilidade desses ecossistemas, aliado principalmente, a suas importâncias econômica e geopolítica atuais, respectivamente. Exigem prudência para suas utilizações. Por outro lado, a atenção para um pro-

gais de preservação.

A distribuição de terras configura-se uma oportunidade para geração de empregos e expansão da produção. Conclui-se, portanto, que, para o sucesso de uma política agrária, torna-se fundamental que sejam fornecidas condições de acesso a crédito, assistência técnica e tecnologia, a fim de que a nova unidade produtiva tenha um custo por hectare compatível com o modo de produção e com as necessidades das famílias assentadas.

14) Além da PGPM, o apoio intensivo ao produtor agropecuário e à colheita, bem como a comercialização deve fazer parte estrutural de uma política para o setor. Uma outra medida necessária seria a estruturação de um seguro rural eficiente com cobertura nacional. A reestruturação do Proagro é vista como uma medida adequada, mas ainda precisa ser comparada com a possibilidade de um seguro de proteção das safras, com base em dados estatísticos, que dê ao sistema maior eficiência.

15) Um dos custos presentes na produção refere-se a salários dos empregados. A agricultura familiar otimiza esse item e tem, portanto, a vantagem de operar em diferentes níveis de produção. Com uma política firme observando as características desse segmento, é possível o aumento da produção e a garantia de empregos para uma parcela significativa de famílias do campo.

16) Para não se causarem prejuízos dispendiosos à agricultura, uma coordenação entre política monetária e fiscal adequada é ponderante. A valorização cambial diminui as exportações e, em decorrência, o volume da produção, tão importante, inclusive, para estabilidade de preços internacionais.

17) Este trabalho abordou, também, a questão da renegociação de dívidas rurais. O pagamento das dívidas rurais, o RECOOP e a FESA foram os principais programas que tiveram a participação governamental. Desse processo, observaram-se dois aspectos

mutuários ao crédito e, por outro lado, o elevado custo fiscal absorvido pela sociedade seja pela redução de taxas de juros, seja pela redução de receitas, ou ainda pelo pagamento de equalizações.

14) Outro aspecto analisado foi a mudança de postura do Estado quanto ao financiamento direto à agricultura. O Tesouro Nacional passou a substituir o financiamento pelo processo de equalização de taxas. Assim, o governo se retirou do risco de crédito e passou a pagar os custos do diferencial de taxas e dos encargos administrativos e tributários. É necessário destacar que, no caso do Pronaf, há diferenças de atuação para um público distinto e por razões diversas.

15) Alguns instrumentos da PGPM foram, em parte, substituídos por mecanismos de comercialização e distribuição de produtos. Com o fim de reduzir os gastos com estoques devido a restrições orçamentárias advindas da necessidade de cumprimento de metas fiscais e, por outra parte, buscando aumentar a participação do setor privado na comercialização, as tradicionais AGRs e os EGFs foram substituídas pelo lançamento do Mercado de Opções e pelo uso do Programa de Escoamento da Produção. A implicação dessa política foi uma economia na aquisição e manutenção de estoques. Como consequência, por sua vez, foi a existência de um estoque de produtos restrito, o que dificulta a intervenção estatal para a manutenção da estabilidade de preços³¹.

Pelo exposto, este trabalho entende que há necessidade de continuar o processo de melhoria da produtividade e do aumento da produção agrícola, e, sobretudo, ser dada maior ênfase ao fomento às exportações dentro do âmbito do setor.

Por fim, em qualquer agenda para o setor agrícola, os temas produtividade, política de crédito, garantia de renda e política de abastecimento continuaram a ter destaque pois ainda está em curso a consolidação de um modelo brasileiro de política para o

dos do trabalho, observa-se que a agricultura brasileira, a despeito das restrições que passou, tem dado sinais de sua capacidade ao contribuir decisivamente para o crescimento do produto macroeconômico, fomentando o crescimento do emprego, renda e desenvolvimento.

ANEXO I

Este anexo tem por objetivo apresentar as principais características das linhas de financiamento no âmbito do crédito rural, bem como descrever as principais linhas de crédito existentes.

Principalmente, esclarece-se a diferença de financiamento existente entre linhas de fomento e de crédito. A primeira refere-se aos recursos, ou seja, a origem dos recursos; enquanto que as linhas de crédito configuram-se nos tipos de empréstimos à disposição dos produtores rurais.

Linhas de financiamento – funding

O SNCR está baseado em diversas leis que regem o crédito agropastoril, que, em geral, é regulamentado pelo Banco Central por meio de resoluções do Conselho Monetário Nacional, conforme disposto na Lei nº 5.095, de 31 de dezembro de 1964.

Nesse sentido, pela legislação em vigor, o crédito rural pode ser financiado com as seguintes fontes.

1.1 Recursos obrigatórios

De acordo com as exigibilidades de aplicações em crédito rural incidentes sobre 25% do saldo do diário das rubricas contábeis sujeitas ao recolhimento compulsório pelo Banco Central do Brasil (BCB). Em outras palavras, o banco comercial tem a opção de aplicar a mesma porcentagem em crédito rural, ao invés de recolher os recursos sem remuneração ao BCB.

São recursos captados pelo Banco Amazônia S.A., Banco do Brasil S.A. e Banco do Nordeste do Brasil S.A., em conformidade com as normas aplicáveis aos depósitos de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos. Esses recursos ficam sujeitos ao seguinte direcionamento: a) 20% em encaixe obrigatório no Banco Central do Brasil; b) 40%, no mínimo, em operações de crédito rural e de crédito comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos de origem agrícola, pecuária ou de insumos utilizados na atividade, sendo que 60%, no mínimo, desse percentual deve ser aplicado em operações de crédito rural; c) o restante em operações permitidas a essas instituições, de acordo com a regulamentação em vigor.

1.3 Caderneta de poupança livre

Referem-se às operações de crédito cuja fonte de captação tenha origem na poupança convencional, não representando, portanto, recursos controlados do crédito rural.

Esclarece-se que são considerados recursos controlados os obrigatórios; os oriundos das Operações Oficiais de Crédito (OOC), sob supervisão do Ministério da Fazenda; oriundos da caderneta de poupança rural, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Aplicação Extramuros (FAE), quando aplicados em operações subvencionadas pela União sob a forma de equalização de encargos financeiros; ou que vierem a ser especificados pelo Conselho Monetário Nacional. É importante ressaltar, também, que se admite a utilização do Depósito Interfinanceiro Vinculado ao Crédito Rural (DIR) como instrumento complementar de aplicações no setor rural.

1.4 Recursos de fundos, programas e linhas específicas

Para os fundos de fomento tem-se, principalmente, operações realizadas ao arrolamento do Orçamento Geral da União, consi-

de Crédito (OOC). Na próxima parará realizada a apresentação dos pros e linhas específicas, estatuídas para a 2002/2003 pelo Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento.

1.5 Recursos livres

referem-se a operações realizadas a taxa e operações bancárias que não se encontram nas fontes anteriores. Nessas operações, os encargos financeiros devem ser amortizados com as taxas de captação; e-se consignação dos encargos somente a primeira parcela, com consignações demais por menções adicionais; e o saldo do saldo devedor deverá efetuar-

de assistida.

A seguir, apresentamos a representatividade das fontes que financiaram o crédito rural de 1994 a 2000 [Tabela 23]. Os recursos do Tesouro estão destacados dos Obrigatórios por serem de natureza distinta como apresentamos anteriormente. A Poupança Rural segue a definição apresentada, ao passo que a Poupança Livre está incluída dentro dos Recursos Livres. Os recursos definidos dentro dos Fundos Constitucionais são representados por operações de crédito rural advindas dos repasses constitucionais e suas aplicações. Recursos de governos estaduais não estão contidos nos recursos controlados pelo BCB. No caso dos re-

Tabela 23 – Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas por fonte de recursos – 1994 a 2000

	94	95	96	97	98	99	00
Recursos Tesouro	27,11	19,70	3,48	1,50	1,66	0,11	0,00
Recursos Obrigatórios	11,60	13,14	16,88	44,89	40,73	41,68	55,00
Poupança Rural	34,90	36,07	9,13	8,42	13,02	19,47	12,00
Recursos Livres	15,93	16,30	8,07	6,01	4,67	5,06	4,00
Recursos Constitucionais	4,99	9,01	14,90	5,64	7,04	5,75	5,00
Recursos de Governos Estaduais	0,26	0,36	0,26	0,18	0,18	0,13	0,00
Funcafé	0,00	0,00	21,99	18,43	15,86	15,92	11,00
Fundo de Commodities	0,00	0,00	13,93	6,66	1,11	0,00	0,00
Funcafé	0,00	0,00	0,00	3,60	5,54	5,00	1,00
Fundo de Commodities	0,00	0,00	0,00	0,11	0,05	0,06	0,00
Recursos BNDES/Finame	0,00	0,00	0,00	3,38	4,06	4,67	6,00
Recursos Incra/Procera	0,00	0,00	0,00	0,46	1,14	0,30	0,00
Recursos Fontes	5,21	5,43	11,37	0,70	2,07	0,38	0,00
Poupança Livre	0,00	0,00	0,00	0,00	2,86	1,46	1,00
	100	100	100	100	100	100	100

Gasques e Conceição (2001b).
Setembro.

o FAT, FAE e Funcafé (fundo para o produtor de café), seguem-se as convenções estabelecidas pelos produtores. Fundo de Commodities é parte dos recursos livres; recursos do BNDES/FI-

NAME e Incra/PROCERA são oriundos de programas ou fundos. Outras fontes são os recursos livres, também. Finalmente, 63% dos recursos são captados externamente.

que os recursos de que trata a tabela em se referem às modalidades custeio, investimento e comercialização.

esses são os *fundings* para as operações industriais. Características como prazos e correção monetária são estabelecidas nos normativos dos programas aos quais os mutuários aderem, como veremos a seguir.

Em relação à garantia, destaca-se que o mutuário dispõe que sua escolha é de livre escolha entre as partes, de acordo com a natureza e o prazo do crédito.

Entanto, apresenta as seguintes modalidades:

penhor agrícola, que tem por objeto bens móveis pendentes ou em via de formação, produtos armazenados, madeira das matas, madeira cortada e carvão vegetal, máquinas e equipamentos agrícolas;

penhor pecuário, que tem por objeto bens móveis com finalidade econômica;

penhor mercantil, que tem por objeto bens móveis com os respectivos conhecimentos necessários, mercadorias e produtos depositados;

penhor cedular, que tem por objeto os bens aceitos na cédula de crédito rural;

alienação fiduciária, que tem por objeto bens móveis;

hipoteca comum, que pode constituir-se sobre imóveis rurais ou urbanos;

aval ou fiança;

outros bens e condições que o Conselho Monetário admitir.

2 Linhas de Crédito

A descrição das linhas de crédito³² está dividida em: Linhas de Crédito Genéricas, Linhas de Crédito Específicas – Programa Execução, Linhas de Crédito Específicas – Programas Novos, Crédito Rural de Custeio, Crédito Rural de Comercialização – Pronaf³³ e Fundos Constitucionais.

Para fins de garantias, os programas seguintes admitem as normalmente aceitas no

normativo do Conselho Monetário Nacional.

2.1 Linhas de Crédito Genéricas

2.1.1 Com Recursos da Parcela Obrigatória dos Depósitos à Vista

Esses recursos são aplicados em operações de custeio, de comercialização e, mais recentemente, de investimento.

Itens financiáveis: investimentos fixos e semifixos.

Limite de crédito: R\$ 60 mil, por beneficiário/ano civil, em todo o SNCR, independentemente dos créditos obtidos para outras finalidades:

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: mínimo de 2 anos.

2.1.2 BNDES/Finame Agrícola Especializada

Itens Financiáveis: aquisição, manutenção ou recuperação de máquinas, tratores, colheitadeiras, equipamentos e implementos agrícolas, inclusive plantadeiras de mudas ao plantio sob a técnica de “plantação direta”; sistemas de irrigação, ordenhadeiras mecânicas, tanques de resfriamento, equipamentos para homogeneização de leite; máquinas e equipamentos para avicultura, armazéns agrícolas, suinocultura; beneficiamento de algodão; beneficiamento ou industrialização de frutas e de produtos apícolas; unidades de beneficiamento de sementes; beneficiamento e conservação de pescados oriundos da aquicultura; e implantação ou modernização de frigoríficos com atuação em âmbito municipal ou estadual.

Juros: taxa efetiva de 11,95%, ao ano.

Prazos:

• até cinco anos.

Os créditos para aquisição de equipamentos relacionados com armazéns agrícolas, quando destinados a empresas do setor, e os destinados à implantação ou modernização de frigoríficos e para beneficiamento e conservação de pescados são classificados como **crédito industrial**.

Prazo: dezoito meses

condições básicas para a concessão dos financiamentos:

Não serão apoiadas a aquisição de terras para revenda e a formação de pastagens em áreas de florestas e matas ciliares, e atividades de preservação ambiental, previstas em lei.

Matrizes e reprodutores para bovinocultura de corte ou leiteira somente serão financiados se forem registrados e vinculados a outros itens de investimento.

Projetos de bovinocultura serão financiados se forem destinados à utilização de matrizes de alta produtividade, seja o de confinamento integral, seja o de pastejo rotacionado com confinamento na entressafra. Relativamente, nos estados onde são desenvolvidos programas de novilha precoce equivalente, os produtores devem cumprir sua inscrição no respectivo programa. Operações nos segmentos de avicultura, suinocultura e sericicultura poderão ser financiadas quando forem vinculadas a projetos de integração.

Cargos financeiros: compreendem o valor líquido do custo financeiro, *spread* básico e *spread* de risco:

Custo financeiro: TJLP.

spread básico:

Nível especial: 1,0% ao ano.

Nível padrão: 2,5% ao ano.

spread de risco: a ser negociado entre o produtor e financeiro e o cliente, até o máximo de 2,0% ao ano.

Prazo: O prazo de carência e o total das parcelas serão definidos pelo agente financeiro, considerando a capacidade de pagamento do beneficiário e a natureza do investimento financiado.

Nível de participação (financiamento): Máquinas e equipamentos: até 80% (oitenta por cento).

Microempresas, pequenas empresas e Empresas Regionais: Programa Amazônia (PAI); Programa Nordeste Comunitário (PNC); Programa Centro-Oeste

(cento).

• Demais itens de investimento: até 60% (sessenta por cento).

2.2 Linhas de Crédito Específicas – Programas em Execução

2.2.1 Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (Prosolo)

Finalidade do crédito: elevar os níveis de produtividade da agricultura brasileira mediante a intensificação do uso adequado de corretivos de solo e também de adubação verde.

Itens financiáveis:

• Aquisição, transporte e aplicação de corretivos agrícolas.

• Gastos realizados com adubação verde.

Limite de crédito: R\$ 80 mil por produtor, independentemente de outros empréstimos ao amparo de recursos controlados do crédito rural, exceto quando destinado ao Programa Nacional de Recuperação de Solos Degradados (Propasto), cujo sublimitário do crédito concedido no amparo daquele programa com o crédito no âmbito do Prosolo pode ultrapassar R\$ 150 mil.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 5 anos, incluídos até 2 anos de carência.

2.2.2 Programa de Apoio à Fruticultura (Profruta)

Finalidade do crédito: desenvolvimento da produção de espécies de frutas com potencial mercadológico interno e externo.

Itens financiáveis: investimentos fixos e semifixos relacionados com a implantação ou melhoramento de espécies de frutíferas.

Limite de crédito: R\$ 100 mil por produtor, independentemente de outros empréstimos ao amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 8 anos, incluídos até 3 anos de carência, dependendo da espécie objeto de financiamento.

Finalidade do crédito: modernização do cultivo de vitivinicultura por meio de implantação e reconversão de vinhedos destinados à produção de vinhos finos e sucos de uva.

Itens financiáveis: investimentos fixos e móveis adequados à implantação ou reconversão de vinhedos.

Limite de crédito: R\$ 100 mil por produtor, independentemente de outros empréstimos com o amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 8 anos, incluídos até 3 anos de carência.

2.4 Programa de Desenvolvimento da Cajucultura (Procaju)

Finalidade do crédito: alavancar o crescimento do caju por meio do aumento da produtividade e da produção da cajucultura, mediante a implantação de pequenas agroindústrias.

Itens financiáveis: investimentos fixos e móveis necessários às atividades de aquisição de copas, de novos plantios (em terra seca e irrigado) e de produção de mudas, desde que sejam utilizadas variedades de cajuzeiro anão-precoce, e de implantação de unidades de processamento de castanha de caju e pedúnculo.

Limite de crédito: R\$ 40 mil por produtor, independentemente de outros créditos com o amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 8 anos, incluídos até 3 anos de carência.

2.5 Programa de Sistematização de Pastagens (Sisvárzea)

Finalidade do crédito: aumento da produtividade de outros grãos, especialmente milho.

Itens financiáveis: aqueles que forem adotados em projeto técnico específico, e necessários à sistematização da área.

tor, independentemente de outros créditos, com o amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 5 anos, incluídos até 2 anos de carência.

2.2.6 Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota)

Esse programa tem por objetivo financiar a aquisição de tratores agrícolas e implementos associados, colheitadeiras e equipamentos para preparo, secagem e beneficiamento de café, financiada isoladamente ou não, com recursos oriundos do Sistema BNDES/FINAME, dentro das seguintes condições:

Itens financiáveis: tratores agrícolas, implementos associados, colheitadeiras e equipamentos para preparo, secagem e beneficiamento de café.

Limites de crédito:

- 100% (cem por cento) do valor do bem a ser adquirido por produtores com renda agropecuária bruta anual até R\$ 250 mil.
- 90% (noventa por cento) do valor do bem a ser adquirido por produtores com renda agropecuária bruta anual igual ou maior que R\$ 250 mil.

Juros:

- Taxa efetiva de 8,75% ao ano, para produtores com renda agropecuária bruta anual até R\$ 250 mil.
- Taxa efetiva de 10,75% ao ano, para produtores com renda agropecuária bruta anual igual ou superior a R\$ 250 mil.

Prazos de financiamento:

- Tratores, implementos e equipamentos para preparo, secagem e beneficiamento de café: até 6 anos.
- Colheitadeiras: até 8 anos.

2.2.7 Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas (Propasto)

Finalidade do crédito: recuperação de áreas de pastagens cultivadas degradadas em todo o território nacional, sendo que

eração de pastagens nativas.
Itens financiáveis: aquisição, transpor-
licação e incorporação de corretivos
das (calcário e outros); operações de
a; implantação ou recuperação de cer-
as áreas que estão sendo recuperadas;
ção de energizadores de cercas; aqui-
e plantio de sementes e mudas de for-
ras; implantação de práticas conser-
vistas de solo e aquisição, construção
orma de pequenos bebedouros e de sa-
ou cochós de sal.

Limite de crédito: R\$ 150 mil por pro-
p, independentemente de outros em-
mos ao amparo de recursos controla-
o crédito rural, exceto quando desti-
o Programa de Incentivo ao uso de
ivos de Solo (Prosolo), cujo montante
ser deduzido desse limite.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 5 anos, incluídos até 2 anos
rência.

*Programa de Incentivo à Mecanização,
Resfriamento e ao Transporte Granelizado
da Produção de Leite (Proleite)*

Finalidade do crédito: modernização da
ria leiteira.

Itens financiáveis: construção de insta-
para silagem, distribuidor de adubo
cário, distribuidor de esterco líquido,
deira, material de inseminação artifi-
misturador de ração, ordenhadeira
nica, picadeira, equipamentos de ge-
de energia alternativa à eletricidade
ncional, tanque de resfriamento, tri-
r e vagões forrageiros.

Limite de crédito: R\$ 60 mil por produ-
ndependentemente de outros créditos
aparo de recursos controlados do cré-
dulo rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 5 anos, incluídos até 2 de ca-
a.

*2.9 Programa de Desenvolvimento da
Ovinocaprinocultura*

do manejo, da alimentação e da genética
rebanho, para o aumento da produção
produtividade.

Itens financiáveis: aquisição de m-
zes e reprodutores, benfeitorias e equ-
mentos necessários ao manejo e outros
vestimentos necessários ao suprimento
água e de alimentação dos animais.

Limite de crédito: R\$ 40 mil por pro-
tor, independentemente de outros cré-
do amparo de recursos controlados do
dito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 8 anos, incluídos até 3
de carência.

*2.2.10 Programa de Desenvolvimento da
Apicultura (Prodamel)*

Finalidade do crédito: acelerar o pro-
so de desenvolvimento da apicultura b-
leira, por meio do aumento da produção
produtividade e da qualidade dos pro-
tos apícolas.

Itens financiáveis: benfeitorias e e-
pamentos necessários ao manejo da ap-
tura fixa e migratória (itinerante) e aq-
ção de equipamentos necessários à pro-
ção e à extração de mel, tais como: colm-
enxames, equipamentos de proteção e e-
pamentos para a extração, beneficiamen-
envasamento de mel e de outros prod-
apícolas.

Limite de crédito: R\$ 20 mil por pro-
tor, independentemente de outros cré-
do amparo de recursos controlados de
dito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano;

Prazo: até 5 anos, incluídos até 2
de carência.

*2.2.11 Programa de Apoio ao
Desenvolvimento da Aqüicultura
(Aqüicultura)*

Finalidade do crédito: aumento da
dução de peixes, camarões e moluscos
regime de aqüicultura, visando à coloc-
do produto no mercado interno e exter-

equipamentos e instalações de estrutura e apoio, aquisição de redes, cabos e material para a confecção de poitas, consórcios de viveiros, açudes, tanques e canais, estudos de topografia e terraplanagem.

Limite de crédito: R\$ 150 mil por produto independentemente de outros empréstimos concedidos ao amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 5 anos, incluídos até 2 anos de carência.

2.12 Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura (Prodeflor)

Finalidade do crédito: acelerar o desenvolvimento da floricultura brasileira e ampliar a exportação de flores.

Itens financiáveis: investimentos fixos e semifixos relacionados com a implantação e melhoramento de culturas de flores, especialmente aquelas voltadas para a exportação.

Limite de crédito: R\$ 50 mil por produto independentemente de outros empréstimos concedidos ao amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 5 anos, incluídos até 2 anos de carência, dependendo da espécie financiada.

2.13 Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedades Rurais (Proazem)

Finalidade do crédito: aumentar a capacidade instalada de armazenagem em propriedades rurais e modernizar as unidades armazenadoras já existentes.

Itens financiáveis: investimentos fixos e semifixos relacionados com a implantação, recuperação, adequação ou modernização de unidades armazenadoras.

Limite de crédito: R\$ 300 mil por produto independentemente de outros empréstimos concedidos ao amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

de carência.

2.3 Linhas de Crédito Específicas – Novos Programas

2.3.1 Programa de Apoio à Agricultura Irrigada (Proirriga)

Finalidade do crédito: apoiar o desenvolvimento da agricultura irrigada, de modo a assegurar maior estabilidade à produção, sobretudo de olerícolas, grãos e frutas.

Itens financiáveis: investimentos fixos e semifixos relacionados com a implantação, renovação ou reconversão de sistemas de irrigação, inclusive obras de infraestrutura associadas.

Limite de crédito: R\$ 250 mil por produtor, independentemente de outros empréstimos concedidos ao amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 8 anos, incluídos até 3 anos de carência.

2.3.2 Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (Prodecoop)

Finalidade do crédito: incrementar a competitividade do complexo agroindustrial das cooperativas brasileiras, por meio da modernização dos sistemas produtivos e comercialização.

Setores e ações enquadráveis: industrialização de derivados de oleaginosas; localização de plantas de processamento de oleaginosas; industrialização de carnes e derivados; instalação de unidades de beneficiamento, padronização e processamento de frutas, legumes e hortaliças; implantação de indústria para processamento de ovos; modernização industrial e logística do setor lácteo; implantação de indústrias de moagem de cereais; industrialização de produtos semi-acabado e acabado; implantação de fábrica de rações; industrialização de derivados de mandioca e seus derivados; implantação de unidades industriais de cacau, chás e m

o de unidades industriais para produção de cafés de bebida superior; implantação de plantas de beneficiamento de café, unidades de fiação, tecelagem e espessura de algodão; instalação, ampliação e modernização de unidades armazenado-secagem de unidades e de sistemas de beneficiamento, padronização, acondicionamento e logística para exportação de produtos agropecuários; implantação de sistemas de geração e co-geração de energia e linhas de transmissão, para consumo próprio como parâmetro de um projeto de agroindústria.

Itens financiáveis: estudos, projetos e obras civis, instalações e outros; máquinas e equipamentos nacionais. Despesas pré-operacionais; despesas de investimento. Treinamento; integralização de cotas-partes vinculadas ao projeto a ser financiado.

Limite de crédito: até R\$ 20 milhões por cooperativa, observados os seguintes tetos, quando com base no faturamento bruto verificado no último exercício:

até 70% (setenta por cento) do valor do projeto, quando se tratar de cooperativa com faturamento superior a R\$ 100 milhões (cem milhões de reais);

até 80% (oitenta por cento) do valor do projeto, quando se tratar de cooperativa com faturamento acima de R\$ 50 milhões e até R\$ 100 milhões;

até 90% (noventa por cento) do valor do projeto, quando se tratar de cooperativa com faturamento de até R\$ 50 milhões.

Juros: taxa efetiva de 10,75% ao ano.

Prazo: até 12 anos, incluídos até 3 anos de carência.

Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cacaucultura (Procacau)

Finalidade do crédito: aumentar a produtividade da lavoura cacaueteira, por meio de irrigação e adensamento.

Itens financiáveis: todos aqueles definidos em projeto técnico específico, elaborado

para a lavoura Cacaueira (Ceplac), como necessário à enxertia e recomposição do *stand*.

Limite de crédito: até R\$ 2,3 mil por hectare, respeitado o teto de R\$ 200 mil (duzentos mil reais) por beneficiário.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 8 anos, incluídos até 3 anos de carência.

2.3.4 Programa de Plantio Comercial de Florestas (Propflora)

Finalidade do crédito: implantação e manutenção de florestas destinadas ao uso agroindustrial.

Itens financiáveis: investimentos fixos ou semifixos; custeio associado ao projeto de investimento, limitado a 35% (trinta e cinco por cento) do valor do investimento, financiado com gastos de manutenção nos primeiros, segundo, terceiro e quarto anos.

Limite de crédito: R\$ 150 mil por beneficiário, independentemente de outros créditos concedidos ao amparo de recursos controlados do crédito rural.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: até 12 anos, com carência a partir da data do primeiro corte acrescida de até 12 meses e limitada a oito anos. A carência pode ser estendida ao pagamento de juros quando necessário.

2.4 Crédito Rural de Custeio

Os financiamentos de custeio agropecuario ao amparo de recursos controlados do crédito rural apresentam as seguintes condições básicas:

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Prazo: de acordo com o ciclo das atividades financiadas, podendo ser pago uma só vez ou em parcelas, com prazo máximo de 2 anos.

As operações destinadas ao financiamento de custeio dos produtos a seguir indicados, formalizadas ao amparo de recursos controlados, devem ser pactuadas sob a seguinte previsão de reembolso:

a) aveia, canola, cevada, trigo e triticale

ndo a primeira 60 dias após a data ta para a colheita.

algodão, arroz, milho e sorgo:

) no caso de lavouras colhidas até o do mês de maio: em 5 parcelas mensais e sucessivas, vencendo a primeira em 60 dias após a data prevista para a colheita;

) no caso de lavouras colhidas no mês de maio: em 5 parcelas mensais, iguais e sucessivas, vencendo a primeira 60 dias após a data prevista para a colheita.

) no caso de lavouras colhidas no segundo semestre: em parcelas mensais, iguais e sucessivas, vencendo a primeira 60 dias após a data prevista para a colheita, e a última, em janeiro do ano subsequente;

) soja: em parcelas mensais, iguais e sucessivas, vencendo a primeira 60 dias após a data prevista para a colheita e a última:

) em outubro, no caso de lavouras colhidas no primeiro semestre;

) em janeiro do ano subsequente, no caso de lavouras colhidas no segundo semestre.

demais produtos: até 90 dias após o término da colheita.

Limite de crédito:

R\$ 400 mil, quando destinados ao custeio de algodão.

R\$ 300 mil, quando destinados ao custeio de lavouras irrigadas de arroz, feijão, mandioca, milho, sorgo e trigo.

R\$ 250 mil, quando destinados ao custeio de milho.

R\$ 200 mil, quando destinados ao custeio de soja nas regiões Centro-Oeste e Nordeste do Maranhão, sul do Piauí e na Bahia-Sul.

R\$ 150 mil, quando destinados ao custeio de amendoim, arroz, feijão, mandioca, nas demais regiões, sorgo e trigo.

R\$ 100 mil, quando destinados a café.

R\$ 60 mil, quando destinados a outras atividades de custeio agrícola ou pecuário.

Quando os recursos forem oriundos das disponibilidades, eles podem ser aplicados em créditos destinados ao custeio,

caso; e cooperativas, para aquisição de insumos para fornecimento aos cooperados.

O produtor pode contratar financiamento para mais de um produto ou finalidade desde que seja observado o limite de crédito para o produto que representa o maior aporte financeiro ao mutuário. No caso do milho, o limite de R\$ 250 mil/beneficiário fica reduzido, independentemente do apoio financeiro concedido para quaisquer outros produtos.

2.5 Crédito Rural de Comercialização

2.5.1 Empréstimo do Governo Federal (EGF/SOV)

Trata-se de financiamento concedido ao agente financeiro que opere com crédito rural, ficando o produto físico depositado como garantia do empréstimo. Este mecanismo permite ao produtor esperar um preço melhor para vender a sua produção.

2.5.1.1 Empréstimo do Governo Federal Sem Opção de Venda (EGF/SOV) para Produtores Rurais e suas Cooperativas

A concessão de Empréstimo do Governo Federal Sem Opção de Venda (EGF/SOV) ao amparo de recursos controlados, é sujeita às seguintes condições básicas.

Juros: taxa efetiva de 8,75% ao ano.

Vigência: operações contratadas a partir de 3/7/2002.

Limite de crédito: não-cumulativo em cada safra, em todo o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), para cada beneficiário:

- R\$ 400 mil, quando destinados a EGF/SOV para algodão.

- R\$ 250 mil, quando destinados a EGF/SOV para milho.

- R\$ 200 mil, quando destinados a EGF/SOV para soja nas regiões Centro-Oeste e Nordeste do Maranhão, no Sul do Piauí e na Bahia-Sul.

- R\$ 150 mil, quando destinados a EGF/SOV para amendoim, arroz, feijão, mandioca, sorgo, soja nas demais regiões e trigo.

ções de EGF. O beneficiário pode contratar financiamento para mais de um produto, desde que observado o limite do produto que requer o maior apoio financeiro para o período. No caso do milho, o limite de 10 mil/beneficiário fica mantido independentemente do apoio financeiro concedido para quaisquer outros produtos.

1.2 Empréstimo do Governo Federal Sem Programa de Venda (EGF/SOV) para Beneficiadores, Indústrias e Cooperativas de Produtores

Permanece estendida a possibilidade de concessão de EGF/SOV, ao abrigo dos requisitos da exigibilidade, a beneficiadores, indústrias e cooperativas de produtores rurais que beneficiem ou industrializem seus produtos, conforme o disposto atualizado no Decreto 4.1.

É necessário que essas empresas comecem, ao agente financeiro, a aquisição de matéria-prima, diretamente de produtores rurais ou de suas cooperativas, por preço inferior ao preço mínimo fixado. Deve ficar assegurado ao produtor receber pelo seu produto, pelo menos, o preço mínimo e garantia do governo. Os produtos beneficiados são os seguintes: algodão, alho, amendoim, arroz, aveia, canola, castanha-do-pará, castanha do Pará, cera de carnaúba, girassol, guaraná, juta/malva, mandioca (derivados), milho, sorgo, trigo, triticale e uva. Os limites de concessão ficam a critério das partes contratadas.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

As condições para a tomada de empréstimo de custeio e investimento são juros fixados em 1,15% ao ano para os agricultores do Grupo "A"; 1% ao ano para os do Grupo "B"; e de 4% para os grupos "C" e "D". Nos casos de investimentos, existem bônus de adimplência de 25% sobre os juros, assim como descontos de 40% sobre os financiamentos con-

cedidos e "B", e os rebates de R\$ 200 para custeio e R\$700 para investimento do Grupo "C".

2.6.1 Grupo A

Os agricultores familiares do Grupo A (assentados da reforma agrária) podem tomar empréstimo de R\$ 4 mil a R\$ 9,5 mil individual ou coletivamente, e pagar em até dez anos, com cinco anos de carência e taxa de desconto de 40%. Esse limite poderá ser aumentado para até R\$ 12 mil para agricultores que ainda não acessaram créditos de investimento do Grupo A ou Proceara.

O empréstimo poderá ser feito em duas operações, sendo a segunda no máximo até três anos depois da primeira e com valor mínimo de R\$ 4 mil por operação. O empréstimo será efetuado pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste.

2.6.2 Grupo B

Os beneficiários deste grupo são agricultores com renda bruta anual de até R\$ 50 mil. Tomando empréstimos de até R\$ 50 mil, eles poderão financiar atividades geradoras de renda, tendo até dois anos para pagar, com um ano de carência e desconto de 40% sobre o valor total.

Além dos agricultores familiares, beneficiários os remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas.

O Grupo B do Pronaf é operado pelo Banco do Nordeste e outros agentes públicos ou privados, por meio de convênios com bancos públicos federais. Sua área de atuação são os estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, e parte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e regiões com concentração de população rural nos demais estados do país.

2.6.3 Grupo C

Fazem parte deste grupo os agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 5 mil e R\$ 10 mil, que possuem mão-de-obra familiar e, eventualmente, utilizam mão-

atividades de avicultura, aqüicultura, pecuária leiteira, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericicultura e suinocultura terá um rebate de 50%.

2.6.3.1 Custeio

Os beneficiários desta linha poderão obter empréstimos de R\$ 500 a R\$ 2 mil, com prazo de quitação de até dois anos e valor máximo de R\$ 200, caso as parcelas estejam em dia. Os recursos devem ser utilizados para o financiamento de atividades agropecuárias e não-agropecuárias.

Além disso, será concedido um adicional de 50% (até R\$ 100 mil), para investimento em gado leiteiro, fruticultura, olericultura e agroecologia, desde que os produtos sejam certificados; e também para projetos específicos de jovens estudantes do último ano ou recém-formados por meio de sistemas em sistema de alternância ou agrícolas.

Os agentes financeiros que operam nesta linha de crédito são o Banco do Brasil, do Nordeste, os cooperativos e as instituições privadas de crédito.

2.6.3.2 Investimento

O valor máximo do empréstimo tomado pelo grupo de até três participantes é de R\$ 15 mil, que deve ser quitado em até oito parcelas com cinco anos de carência e rebate de 20%, com valor máximo de R\$ 700,00, independente do valor contratado. O recurso deve ser utilizado no financiamento da implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura produtiva das atividades agropecuárias e não-agropecuárias, de acordo com projetos específicos. Para empréstimos individuais o valor fica entre R\$ 5 mil e R\$ 4 mil.

Além disso, será concedido adicional de 20% (até R\$ 6 mil) para as mesmas atividades contempladas no custeio. Se o agricultor estiver em dia com o pagamento em dia e já tiver efetuado o pagamento da primeira parcela, poderá fazer outro empréstimo com rebate.

Os agricultores poderão tomar os empréstimos nos bancos do Nordeste, do Bra-

sil, em crédito e em outros bancos públicos ou privados, por meio de convênio com o BNDES.

2.6.4 Grupo D

Estão incluídos neste grupo os agricultores com renda bruta familiar anual entre R\$ 10 mil e R\$ 30 mil. Deve ser rebatido de 50% a renda total proveniente das atividades de avicultura, aqüicultura, pecuária leiteira, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericicultura e suinocultura. Além disso, a mão-de-obra familiar deve ser predominante, podendo manter até dois empregados permanentes e utilizar eventualmente mão-de-obra contratada.

2.6.4.1 Custeio

Os agricultores poderão obter empréstimos de no máximo R\$ 5 mil, com prazo de pagamento de até dois anos. O recurso deve ser utilizado para o financiamento de atividades agropecuárias e não-agropecuárias. O crédito é operacionalizado pelos bancos do Nordeste, do Brasil, bancos cooperativos e instituições privadas de crédito.

2.6.4.2 Investimento

Para empréstimo individual, o limite é de R\$ 15 mil, com adicional de até 20%, para projetos de jovens estudantes do último ano ou egressos de escolas de formação por alternância ou agrícolas. Se o empréstimo for coletivo, o limite é de até R\$ 90 mil.

O prazo para pagamento é de até dois anos, com carência de cinco anos. Os recursos serão utilizados para o financiamento da implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura da produção e serviços agropecuários e não-agropecuários.

O agricultor terá direito a uma segunda operação com rebate, desde que a primeira esteja em condições de regularidade e já tenha pago pelo menos a primeira parcela.

2.6.5 Integrado Coletivo e Agregar

Além do financiamento de atividades

linhas especiais Agregar e Integrado vivo, destinadas aos agricultores dos tipos A, C e D. O objetivo é melhorar a qualidade do produto e investir em atividades não-agrícolas como o artesanato e o turismo rural.

Integrado Coletivo é um financiamento destinado a associações, cooperativas ou pessoas jurídicas compostas exclusivamente por beneficiários do Pronaf. O limite máximo de empréstimo é de R\$ 200 mil com até 35% para capital de giro. O empréstimo pode ser quitado em até oito anos com cinco anos de carência.

O Agregar, o financiamento é destinado a projetos individuais ou coletivos, de pessoas físicas ou jurídicas, para investimentos, inclusive em infra-estrutura, que visam ao beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária de produtos artesanais e à exploração de turismo e lazer rural. O limite de empréstimo individual chega a R\$ 15 mil e o coletivo a R\$ 600 mil, e podem ser feitos por meio de bancos do Nordeste, do Brasil, cooperativas de crédito, bancos cooperativos, ou por meio de agentes públicos ou privados, por meio de convênios com o BNDES. O prazo de pagamento é de oito anos, com cinco anos de carência.

2.7 Fundos Constitucionais

A Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, instituiu as taxas, a partir de 14/01/2001, dos financiamentos ao amparo do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), distinguindo-as em função do tipo dos agentes e do tipo de atividade: operações rurais:

1) agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): os definidos pelo regulamento daquele Programa

2) associações: seis por cento ao ano;

3) pequenos e médios produtores, cooperativas e associações: oito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento ao ano;

4) grandes produtores, suas cooperativas e associações: dez inteiros e setenta e cinco centésimos por cento ao ano;

II – operações industriais, agroindustriais e de turismo:

a) microempresa: oito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento ao ano;

b) empresa de pequeno porte: dez inteiros e cinco centésimos por cento ao ano;

c) empresa de médio porte: doze por cento ao ano;

d) empresa de grande porte: quatorze por cento ao ano.

III – operações comerciais e de serviços:

a) microempresa: oito inteiros e setenta e cinco centésimos por cento ao ano;

b) empresa de pequeno porte: dez inteiros e cinco centésimos por cento ao ano;

c) empresa de médio porte: doze por cento ao ano;

d) empresa de grande porte: quatorze por cento ao ano.

ANEXO II

O presente anexo apresenta as competências institucionais dos principais órgãos reguladores do setor rural no país: Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pesca (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Ministério da Fazenda (MF), com seus respectivos órgãos subordinados.

No Brasil, a política agrícola sempre esteve muito ligada aos ditames econômicos, o que acabou por propiciar uma grande ingerência do MF nas discussões, controle e regulamentação do setor.

Com o surgimento do Banco Central do Brasil (BC), em 1964, o governo passou a regulamentar todo o setor de crédito, inclusive o setor rural, e, do ponto de vista financeiro, com a criação da conta movimen-

de fomento econômico. Apenas em 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e com o desse esdrúxulo expediente de política, possível abrigar as despesas da política pública e de exportações dentro do Orçamento Geral da União (OGU), e extinguir o e despesa fiscal existente.

talvez se encontrem nesses fatos as origens para o forte imbricamento do MF e da com o setor. Atualmente, além do Tesouro que administra as Operações Oficiais de Crédito (OOC), como veremos mais tarde, mais duas secretarias do MF têm destaque no acompanhamento da política agrícola: a Secretaria de Política Econômica (SPE), por ser um órgão de planejamento e estratégia econômicos, e a Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), no trabalho global de acompanhamento de preços da economia. Incluem-se, nesse sistema, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o BC, relativamente à regulamentação, e o Banco do Brasil e outros bancos oficiais, no financiamento das safras. Na área técnica, os ministérios específicos desenvolvem suas competências nacionais. O MAPA responde pela polígrafopecuária atendendo às demandas produção e desenvolvimento no setor, ao que o MDA conduz a política fundiária incumbência particular de administração da agricultura familiar.

seguir, apresentaremos as principais competências legais e definições dessas instituições. Para tanto, foram consultadas a legislação que rege essas instituições e o *home pages* oficiais ³⁵.

Ministério da Fazenda (MF)

Ministério da Fazenda, órgão da Administração direta, tem como área de competência as seguintes matérias: moeda, instituições financeiras, capitalização, poupança popular, seguros privados e previdência privada aberta; política, adminis-

ria e aduaneira; administração financeira e auditoria e contabilidade públicas; administração das dívidas públicas interna e externa; negociações econômicas e financeiras com governos, organizações multilaterais e agências governamentais; preços em geral e tarifas públicas e administradas; fiscalização e controle do comércio exterior; e realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura econômica.

No âmbito da estrutura do MF, destacam-se como interventores na política econômica a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) e Secretaria de Política Econômica (SPE). Além desses, merecem destaque o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BCB) e o Banco do Brasil (BB).

1.1 Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Órgão específico singular, diretamente subordinado ao MF, tem, entre outras finalidades, a de administrar as operações de crédito incluídas no Orçamento Geral da União sob a responsabilidade do Tesouro Nacional.

A Secretaria do Tesouro Nacional gerencia o orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OOC). Os haveres ou ativos sob responsabilidade decorrem de empréstimos concedidos aos exportadores, importadores de serviços e bens brasileiros, aos pequenos produtores rurais e suas cooperativas e à Conab, para execução da política de garantia de preços mínimos e de abastecimento. As receitas decorrentes do recebimento destes empréstimos, entre outras, ajudam a concessão de novos empréstimos e o pagamento de subvenções econômicas de forma a estimular segmentos do setor agropecuário, agroindustrial e de exportação.

Dentro da Secretaria, cabe à Coordenação-Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional (COPEC) coordenar, executar, controlar, acompanhar, realizar a execução financeira e contábil e avaliar as C

Seae desenvolve tarefas de recepção e fomento sistemático de dados econômicos, registro de variações conjunturais e estudos, possibilitando a avaliação contínua dos impactos causados nos índices que refletem a atividade econômica e promovendo a concorrência.

Coordenação-Geral de Produtos Agrícolas e Agroindustriais (COGPA) desenvolve acompanhamento sistemático do mercado agrícola.

Secretaria de Política Econômica (SPE)

No âmbito das atividades da SPE, acompanha o desempenho macroeconômico brasileiro, analisar e sugerir alterações de condução das políticas fiscal, externa, monetária e financeira. Cabe, também, secretariar apreciar os planos e programas de política econômica submetidos ao MF e, ainda, propor programas e projetos de interesse nacional.

Conselho Monetário Nacional (CMN)

O CMN tem entre suas principais funções a de orientar a aplicação dos recursos e as instituições financeiras, quer públicas, quer privadas; tendo em vista propiciar, nas diversas regiões do país, condições favoráveis ao desenvolvimento harmônico da economia nacional; e, ainda, **disciplinar o crédito em todas as suas modalidades** e as operações creditícias em todas as suas formas, inclusive aceites, avais e prestações de qualquer garantias por parte das instituições financeiras;

1.5 Banco Central do Brasil (BCB)

Além de dar suporte, como Secretaria-Executiva, ao Conselho Monetário Nacional, cabe ao BCB a função de exercer o **controle do crédito sob todas as suas formas**. Nesse sentido, as decisões do CMN são dadas por meio de resoluções publicadas pelo BCB, assim como a fiscalização das

1.6 Banco do Brasil (BB)

Segundo legislação vigente, são funções do BB: adquirir e financiar estoques de produção exportável; executar a política de preços mínimos dos produtos agropastoris; financiar a aquisição e instalação da pequena e média propriedade rural, nos termos da legislação que regular a matéria; financiar as atividades industriais e rurais.

2 Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

Tem por objetivo formular e viabilizar a implementação de políticas agrícolas, considerando os aspectos tecnológicos, sociais e de mercado, favorecendo a sustentabilidade da cadeia agroprodutiva, incentivando a inovação e a adoção de novas tecnologias de maneira a assegurar qualidade e competitividade aos produtos e serviços brasileiros.

2.1 Secretaria de Política Agrícola (SPA)

Além de secretariar o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e acompanhar questões relativas ao setor agrícola, compete à SPA: 1) formular diretrizes de política governamental para a política agrícola para a segurança alimentar; 2) analisar e formular proposições referentes ao setor agropecuário; 3) formular as propostas de ação governamental na agricultura; e 4) supervisionar a elaboração e aplicação dos mecanismos de intervenção governamental referentes à comercialização e ao abastecimento agropecuários;

2.2 Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo (SARC)

Compete a esse órgão propor subsídios à formulação da política agrícola (produção, fomento agropecuário, pesca e horticultura); supervisionar a execução de programas e ações nas áreas de fomento à

a, de cooperativismo e associativismo de infra-estrutura rural e de proteção, o e conservação do solo, voltados ao uso produtivo agrícola e pecuário; normar, na forma da legislação específica, supervisionar as atividades de: preservação e melhoramento das espécies animais e plantas de interesse econômico; fiscalização da produção e comércio de alimentos animais, de materiais de reprodução animal, de sementes e mudas, de corretivos, fertilizantes, inoculantes e biofertilizantes, classificação de produtos vegetais, subprodutos e resíduos de valor econômico, prestação de serviços de reprodução animal, comercialização e aviação agrícolas, bem como funcionamento dos estabelecimentos de criações turísticas e hípcas; proteção de parques e do Cadastro Nacional de Defesa Florestal.

Entre as atribuições da SARC, constam, ainda, coordenar: o Sistema Nacional de Informação Documental Agrícola (SNIDA); o Programa Brasileiro de Assistência Técnica em Defesa Rural (SIBRATER); promover a racionalização das programações de pesquisa agropecuária e de assistência técnica em defesa rural.

Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA)

Compete a esse órgão propor subsídios à formulação da política agrícola no que se refere à **defesa agropecuária**; normatizar e supervisionar, na forma da legislação específica, as atividades de: (a) defesa sanitária animal e vegetal, (b) inspeção de produtos e derivados de origem animal e de bebidas, carnes, vinhos e derivados do vinho e da uva; (c) fiscalização da produção, da comercialização e da utilização de produtos veterinários e de agrotóxicos, seus componentes e afins, (d) análise laboratorial, como suporte às ações de defesa sanitária, de inspeção de produtos de origem animal, de fiscalização de insumos agropecuários e de carnes, vinagres, vinhos e derivados do vinho e da uva; implementar as ações decor-

rentes e acordos com governos estrangeiros relativas aos assuntos de sua competência.

2.4 Secretaria de Produção e Comercialização

Apresenta as seguintes atribuições: formular e implementar programas de produção e comercialização no setor agropecuário; desenvolver e estimular ações e programas que visem à promoção e à comercialização de produtos agropecuários nos mercados interno e externo; formular propostas de políticas e programas para o setor cafeeiro e para o setor sucroalcooleiro, incluindo o planejamento e o exercício da ação governamental nas atividades do setor agroindustrial canavieiro, previstos em lei, bem como orientar, coordenar e avaliar a execução das medidas aprovadas; formular propostas e participar de eventos sobre negociações de acordos ou convênios internacionais concernentes aos temas agropecuários e da agroindústria; implementar, controlar e supervisionar medidas para incrementar a qualidade e competitividade dos setores da agroindústria; e criar instrumentos para promover a utilização eficiente dos meios logísticos para o escoamento da produção de forma eficaz e competitiva.

2.5 Conselho Nacional de Política Agrícola

Criado pela Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, apresenta as seguintes atribuições: orientar a elaboração do Plano de Defesa; propor ajustamentos ou alterações no plano político agrícola; manter sistema de análise e informação sobre a conjuntura econômica e social da atividade agrícola; controlar a aplicação da Política Agrícola, especialmente no que concerne ao fiel cumprimento de seus objetivos e à adequada aplicação dos recursos destinados ao setor; orientar a identificação das prioridades a serem estabelecidas no Plano de Diretrizes Agrícolas; opinar sobre a pauta dos produtos amparados pela política de garantia dos preços mínimos estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, que d

antes do plantio, mantendo-se atualizada até a comercialização da respectiva safra, considerando as sazonalidades regionais; assessorar o MAPA na fixação, anualmente, dos volumes mínimos do estoque regulador e estratégico para cada produto, levando-se em conta a localização, levando-se em conta as diversas informações do governo e da iniciativa privada.

2.6 *Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)*

Empresa pública, criada por Decreto Presidencial e autorizada pela Lei nº 8.029, de 24 de abril de 1990, tendo iniciado suas atividades em 1º de janeiro de 1991, com a finalidade de executar a Política Agrícola e o gerenciamento do abastecimento alimentar e energético; fornecer subsídios ao MAPA na execução e acompanhamento das referidas políticas, bem assim na fixação dos volumes mínimos dos estoques reguladores e estratégicos; garantir ao pequeno e médio produtor os preços mínimos e a armazenagem para guarda e conservação de seus produtos; suprir carências alimentares em áreas desassistidas ou não-suficientemente atendidas pela iniciativa privada; fomentar a produção dos produtos básicos e necessários à dieta alimentar das populações carentes; formar estoques reguladores e estratégicos, objetivando absorver excedentes e evitar desequilíbrios decorrentes de manobras especulativas; participar da formulação da Política Agrícola.

2.7 *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)*

Centro de excelência na área de desenvolvimento tecnológico no setor agropecuário, com as seguintes atribuições: planejar, sustentar, orientar, controlar e executar ou supervisionar a execução de atividades de pesquisa agropecuária, com o objetivo de proporcionar conhecimentos tecnológicos a serem utilizados no desenvolvimento da agricultura nacional; apoiar, técnica e administra-

tivamente, ou organismos a eles vinculados, com atribuições de formulação, orientação e coordenação da política agrícola e da política de ciência e tecnologia relativa ao setor agrícola; estimular e promover a descentralização operativa, referente às atividades de pesquisa agropecuária de interesse regional, estadual e municipal, mediante integração com organismos de objetivos afins atuantes naquelas áreas, em relação aos quais exercerá ação de orientação técnico-científica; exercer a coordenação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA), mediante convênio com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

3 *Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)*

O Ministério do Desenvolvimento Agrário, órgão integrante da administração pública federal, tem como área de competência as seguintes assunturas: reforma agrária; promoção do desenvolvimento sustentável do setor rural constituído pelos agricultores familiares. Sua estrutura organizacional está composta da Secretaria de Reforma Agrária, da Secretaria de Agricultura Familiar, do Conselho Nacional do Desenvolvimento Rural, do Conselho Curador do Movimento da Terra e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

3.1 *Secretaria da Reforma Agrária*

Apresenta, entre outras competências, as seguintes: formular políticas e diretrizes sobre aquisição, acesso à terra e assentamento de trabalhadores rurais; supervisionar, por intermédio de mecanismos de acompanhamento interinstitucionais, os programas de assentamento e a implementação de políticas agrárias; apoiar e participar de programas de pesquisa agrícola, assistência técnica e extensão rural, crédito, capacitação e profissionalização dos assentados; promover a reforma agrária; promover a articulação

execução descentralizada e integrada nos Estados, Municípios e sociedade organizada; coordenar esforços para a redução da pobreza no meio rural, medianização da ocupação produtiva e a melhoria da renda dos trabalhadores rurais; promover a viabilização da infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural.

2.2 Secretaria da Agricultura Familiar

Tem as seguintes competências: formular políticas e diretrizes concernentes ao desenvolvimento da agricultura familiar; articular, coordenar, supervisionar, promover, controlar e avaliar as atividades relacionadas à política de desenvolvimento da agricultura familiar; supervisionar a execução dos programas e ações nas áreas de fomento ao desenvolvimento dos agricultores familiares, pescadores, seringueiros, extrativistas e aquicultores; apoiar e participar de atividades de pesquisa agrícola, assistência técnica e extensão rural, crédito, capacitação e profissionalização de agricultores familiares; promover a articulação das ações voltadas ao desenvolvimento rural no âmbito da agricultura familiar, objetivando sua organização descentralizada e integrada com os Estados, Municípios e sociedade civil organizada; incentivar e fomentar ações voltadas à criação de ocupações produtivas rurais e não-agrícolas geradoras de renda; ordenar as ações de governo na área da Agricultura Familiar; assegurar a participação dos agricultores familiares e/ou de seus representantes em colegiados, cujas decisões e iniciativas visam ao desenvolvimento rural sustentável; apoiar iniciativas, nos Estados e Municípios, que visem ao desenvolvimento rural, com base no fortalecimento da agricultura familiar, de forma participativa; promover a viabilização da infra-estrutura rural necessária à melhoria do desempenho produtivo e da qualidade de vida da população rural; promover a eleva-

ção dos agricultores familiares, propiciando-lhes melhores padrões tecnológicos e de gestão.

3.3 Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural

Tem as seguintes atribuições: coordenar, articular e propor a adequação de políticas públicas federais às necessidades da reforma agrária e da agricultura familiar; avaliar a programação físico-financeira dos programas voltados aos agricultores familiares e à reforma agrária, acompanhar seu desempenho e apreciar os relatórios de execução; articular, orientar e coordenar as ações dos Conselhos Estaduais e Municipais de Desenvolvimento Rural, que venham a se formar por livre determinação dos Estados e Municípios, com objetivos similares em seu âmbito de atuação e sejam reconhecidos pelo CNDR; proceder a estudos e avaliação dos programas voltados aos agricultores familiares e à reforma agrária; exercer outras atribuições que vierem a ser cometidas.

3.4 Conselho Curador do Banco da Terra

Apresenta as seguintes competências: coordenar as ações interinstitucionais para a obtenção da sinergia operacional; promulgar ao CMN normas capazes de permitir o financiamento de quaisquer projetos factíveis, revestidos de essencialidade e legitimidade; definir as diretrizes gerais e setoriais para a elaboração do Plano de Aplicação Anual e das metas a serem atingidas no exercício seguinte; deliberar sobre o Plano de Metas de que trata o inciso anterior; fiscalizar e controlar internamente o correto desenvolvimento financeiro e contábil do Banco da Terra e estabelecer normas gerais de fiscalização dos projetos assistidos pelo Banco da Terra; deliberar sobre o montante de recursos destinados ao financiamento da compra de terras e da infra-estrutura; deliberar sobre medidas a adotar no caso de comprovada frustração de safras; fiscalizar e controlar as atividades técnicas delegadas

promover avaliações de desempenho da Terra; adotar medidas complementares e eventualmente necessárias para atingir os objetivos do Fundo; propor a concessão de dotações no Orçamento Geral da União e de créditos adicionais; promover a formalização de acordos ou convênios com Estados, Distrito Federal e Municípios; criar mecanismos alternativos e complementares de acesso à terra para exploração agrícola e fontes adicionais de recursos.

5 Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá)

O Incra surgiu sob o auspício do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), com a função de ser o órgão competente para promover e coordenar a execução da reforma agrária no país. Com a criação do MDA e de sua Secretaria da Reforma Agrária, a instituição passou a ter um papel executor ao passo que essas novas estruturas respondem pelo planejamento e pela execução das políticas gerais para o setor. Segundo o Incra, sua missão seria criar uma unidade para que as populações rurais alcancem plena cidadania e sua visão de futuro seria transformar-se em referência internacional de soluções de desenvolvimento social.

O anexo III objetiva apresentar algumas das principais proposições legislativas em tramitação sobre crédito rural.

Em consulta ao sistema de apoio parlamentar, foram encontradas mais de 650 proposições de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre agropecuária, reprodução animal, investimento agrícola, industrial e assuntos correlatos.

Visando à adequação desses documentos aos objetivos do presente trabalho, optou-se por restringir a pesquisa ao tema crédito rural, separando o material em Emendas à Constituição, em Projetos de Lei Complementar e Projetos de Lei Ordinária, classificando-os em função da casa de origem (Câmara dos Deputados ou Senado Federal), quando possível. Até por uma questão temporal, foi dada preferência para os projetos mais recentes, que, em última análise são os responsáveis pelo debate mais atual quanto à política agrícola.

Para fins de apresentação, optou-se por indicar o número do projeto e a sua emenda. Ainda que se reconheça alguma possibilidade de impropriedade no processo de indexação, essa sistemática economiza espaço e oferece oportunidade para o interessado se aprofundar, com a realização de uma pesquisa específica na matéria de interesse.

1 Emendas Constitucionais

Número	Ementa
EC Nº 197, DE 2000	Altera o artigo 192 da Constituição Federal, estabelecendo o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal como instrumentos estratégicos da União para aplicação de políticas públicas, alterando a nova Constituição Federal.
EC Nº 376, DE 1996	Dá nova redação ao artigo sétimo, inciso XXIX da Constituição Federal, equiparando trabalhadores rurais e urbanos quanto à prescrição de direitos trabalhistas, unificando em cinco anos o prazo prescricional da ação relativa a créditos trabalhistas, atenuando em dois anos depois de findo o contrato, alterando a Constituição Federal.

2 *Lei complementar*
2.1 *Câmara dos Deputados*³⁶

Número	Ementa
Nº 301, DE 2002	Institui a modalidade de crédito fundiário e dá outras providências instituindo o crédito para aquisição de áreas rurais, trabalhadores rurais, no âmbito do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).
Nº 215, DE 2001	Institui o programa de garantia de renda agrícola e o fundo de sustentação da renda agrícola, altera dispositivo da Lei nº 8.427, de 1º de maio de 1992, e dá outras providências, instituindo mecanismo de compensação às eventuais reduções de renda decorrentes da comercialização dos produtos agrícolas selecionados.
Nº 136, DE 2000	Dispõe sobre multa pecuniária aplicável a instituições bancárias e dá outras providências, aumentando para 25% (vinte e cinco por cento) a multa a ser paga pelas instituições bancárias que não cumprirem a exigência de aplicação em crédito rural.
Nº 143, DE 2000	Cria o fundo de aval para créditos de investimentos intermediados por cooperativas de agricultores familiares e dá outras providências.
Nº 167, DE 2000	Institui o novo estatuto da terra, que dispõe sobre a política fundiária e agrícola, e dá outras providências.
Nº 28, DE 1999	Cria o fundo de financiamento agropecuário e dá outras providências.

3 Lei ordinária

3.1 Senado Federal

Número	Ementa
Nº 167, DE 2000	Dispõe sobre o trabalho rural e dá outras providências.
Nº 200, DE 2002	Dispõe sobre a anistia de parte das dívidas de pequenos produtores rurais, pescadores e de suas cooperativas e colônias junto ao Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB) e junto ao Banco do Brasil S.A. e dá outras providências.
Nº 155, DE 2001	Corrige distorções na correção dos cálculos dos financiamentos rurais passados, regula suas execuções e dá outras providências.
Nº 160, DE 2001	Concede anistia das dívidas de custeio de produtores rurais referentes a contratos celebrados desde a safra 1997/98, atividades financiadas que foram afetadas por fenômenos climáticos atípicos e institui crédito de manutenção para mini e pequenos produtores rurais do semi-árido e de outras regiões, e dá outras providências.
Nº 94, DE 2000	Dispõe sobre isenção do imposto sobre produtos industrializados para trator agrícola e respectivos acessórios, quando adquiridos por pequenos e médios produtores rurais.
Nº 325, DE 1999	Dispõe sobre isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de tratores e máquinas agrícolas por pequenos produtores rurais.
Nº 348, DE 1999	Autoriza a captação de recursos no mercado externo para aplicações na atividade rural.
Nº 654, DE 1999	Dispõe sobre encargos financeiros incidentes no crédito rural em áreas da SUDAM e da SUDENE.
Nº 126, DE 1998	Dá nova redação ao artigo 52 da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola.

Número	Ementa
Nº 6041, DE 2002	Institui a Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, incluindo como beneficiário o silvicultor, o aqüicultor, o extrativista e o pescador que atender aos requisitos.
Nº 6058, DE 2002	Dispõe sobre o cancelamento de dívidas de crédito rural de produtores que contrataram operações de custeio na safra 2001/02, nos municípios do sul do país que decretaram situação de emergência, em razão da ocorrência de estiagem, e dá outras providências.
Nº 7156, DE 2002	Acrescenta parágrafo no artigo sexto da Lei nº 9.138, de 27 de novembro de 1995, desvinculando do instrumento de crédito rural as garantias substituídas por títulos do governo, para as dívidas de crédito rural.
Nº 4808, DE 2001	Altera a Lei nº 10.193, de 14 de fevereiro de 2001, para o fim de disciplinar operações de crédito na área declarada em situação de emergência no Nordeste e dá outras providências, estabelecendo que os bancos federais concederão prorrogação do vencimento das operações de crédito rural contratadas até 31 de maio de 2001 pelo prazo de dois anos, desde que o agricultor não tenha prejuízos com a seca (estiagem).
Nº 4895, DE 2001	Veda a discriminação contra os plantadores de fumo e a concessão de créditos do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF).
Nº 4935, DE 2001	Dispõe sobre as diretrizes gerais para o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).
Nº 5184, DE 2001	Concede anistia e permite a renegociação das dívidas oriundas dos financiamentos concedidos pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) aos mini, pequenos e médios produtores rurais.
Nº 5284, DE 2001	Corrige distorções na correção dos cálculos dos financiamentos rurais passados, regula suas execuções e dá outras providências, determinando o recálculo de todas as dívidas com o crédito rural contraídas desde 14 de março de 1990 até 31 de dezembro de 1999, excluindo as parcelas da dívida correspondente ao descasamento em índice de correção das dívidas e índice de correção dos preços mínimos no Plano Collor e FIC, considerando os contratos já quitados, prevendo a devolução do saldo credor.
Nº 5331, DE 2001	Dispõe sobre a exigibilidade de aplicações em crédito rural e financiamentos às micro e pequenas empresas.
Nº 5401, DE 2001	Equipara o pequeno agricultor familiar ao assentado da reforma agrária para os fins que especifica.

Número	Ementa
Nº 6000, DE 2001	Altera dispositivo da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, dispõe sobre a concessão de subvenção econômica nas operações de crédito rural, autorizando as instituições financeiras privadas atuarem em linhas de crédito subvencionadas para o crédito rural.
Nº 2341, DE 2000	Altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. propondo que até o ano 2012 os recursos dos fundos possam ser aplicados em projetos de infra-estrutura na região do semi-árido nordestino, até o limite de vinte e cinco por cento das disponibilidades financeiras anuais.
Nº 2650, DE 2000	Institui forma alternativa de pagamento dos débitos relativos ao crédito rural, das operações que menciona.
Nº 3661, DE 2000	Dispõe sobre a tarifação compensatória sobre a importação de produtos agrícolas com subsídios na origem.
Nº 882, DE 1999	Assegura a anistia integral dos financiamentos concedidos pelos bancos federais aos mini, pequenos e médios agricultores da região Nordeste.
Nº 922, DE 1999	Dispõe sobre a promoção de apoio a agricultura familiar.
Nº 1638, DE 1999	Determina a imposição de limites aos financiamentos e recursos controlados da Política Nacional de Crédito Rural e outras providências.
Nº 2183, DE 1999	Dispõe sobre o direito de os mutuários de crédito rural recorrerem a instituições arbitrais para o cálculo de seus saldos devedores.
Nº 2262, DE 1999	Dispõe sobre a redução dos encargos financeiros incidentes sobre os financiamentos agrícolas para os agricultores que utilizarem o método do cultivo direto.
Nº 4053, DE 1998	Anistia e reescalonar parte das dívidas oriundas dos financiamentos aos mini e pequenos produtores rurais, da área do polígono das secas.
Nº 4514, DE 1998	Assegura a anistia total das dívidas oriundas de financiamentos concedidos aos produtores de cacau pelos bancos oficiais federais.

segundo o periódico *Indicadores Rurais*, da Associação da Agricultura e Pecuária do Brasil, o Agribusiness foi formulado por Davis & Berg, em 1957, para definir a soma total das operações de produção e distribuição de suprimentos agrícolas; das operações de produção na fazenda; do armazenamento, processamento e distribuição dos produtos agrícolas e itens produzidos a partir deles.

Para uma análise mais detalhada deste período, veja os dados sobre produção, área plantada, dentre outros, Cf. RIBEIRO, 1973.

Para um estudo deste período, mais notadamente a década de 80, Cf. GOLDIN e REZENDE,

Jonçalves Neto (1997) afirma que o Estado não consegue transformar a produção agrícola, mas não consegue, o que ele sintetiza no termo modernização desigual, caracterizando que o desenvolvimento econômico foi desigual, favorecendo grandes produtores, regiões mais desenvolvidas, determinadas regiões e outros interesses. A análise do tema sob este prisma foge ao escopo do trabalho, ficando a referência para que os interessados possam verificar os resultados deste autor.

Esta seção está baseada no artigo “70 anos de desenvolvimento da Agricultura no Brasil (1931-2001)” e no livro *Políticas Públicas da Agricultura e Políticas Públicas*.

Outra medida do princípio da década foi o estabelecimento dos preços mínimos, tomando como referência os preços no mercado internacional, com o objetivo de induzir a produção, o que possibilita o cumprimento de duas funções: evitar aquisições e inibir as importações.

Mesmo com a reestruturação do Proagro, o produtor rural reclama por um seguro agrícola capaz de cobrir os riscos de perda de safra, o que indica que o tema ainda merece um maior desenvolvimento baseado em Furtuoso e Guilhoto (2002).

Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)/Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, da Universidade de São Paulo (CPEA-USP).

Por outro lado, quando se avalia um período longo, de 1981 a 1998, observa-se que o PIB agrícola cresceu 1,9% ao ano, ao passo que o agribusiness cresceu 2,9% ao ano (Cf. GASQUES E SILVA, 2001a, p. 20).

Os dez produtos com maior saldo na balança comercial do agronegócio brasileiro, entre janeiro e dezembro de 2002, foram: soja, madeiras e seus produtos, carne, açúcar, café, fumo, laranja, algodão, e álcool.

mações no site da Conab. A diferença de magnitude nos sugere possível problema de abrangência na escolha dos produtos.

¹³ Recomenda-se a leitura de “70 anos de desenvolvimento da Agricultura no Brasil (1931-2001)”, publicada na *Revista de Política Agrícola*, e do livro “Os principais problemas da Agricultura Brasileira: análise e propostas”, publicado pelo Ipea.

¹⁴ O futuro agronegócio brasileiro por Luiz Carlos d’Ávila Magalhães, na *Gazeta Mercantil*, de 27/2/2002.

¹⁵ Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, conhecida por Lei Kandir.

¹⁶ Nesse sentido, o Senador Ramez Tebet propôs, por intermédio do Projeto de Resolução do Senado nº 41, de 2002, a redução da alíquota do ICMS para zero para aqueles produtos constantes da cesta básica, mediante a realização de consulta aos membros do Conselho Nacional de Política Econômica (CONFAZ).

¹⁷ São várias as definições de Agricultura Sustentável. Para este trabalho, ficaremos com a definição de Pierre Crosson: o sistema de produção agrícola que atende à crescente demanda durante um período indefinido a custos econômicos, ambientais e sociais consistentes com o aumento da *renda per capita* (Cf. PIRES *et alii*, 2002, p.151).

¹⁸ A Medida Provisória nº 2.166-67, de 27 de agosto de 2001, estabelece como área de preservação ambiental permanente os seguintes percentuais: 80% da propriedade situada em área de floresta na Amazônia Legal; 35% na área de conservação amazônica; 25% nas áreas de floresta das demais regiões; e 20% em áreas de campos em qualquer região do país.

¹⁹ Para maiores detalhes quanto a esse tópico, ver Cf. Ferreira *et alii*, 2001.

²⁰ Para maiores detalhes, ver Lopes (1992).

²¹ Há uma série de hipóteses adotadas em relação a essa evolução de estimativas, que vão desde a aplicação de juros aplicadas até consideração de pagamentos em dia. A taxa base para os descontos é a Taxa Média do Sistema de Liquidação e Custódia (TMS). Nesses cálculos, são considerados os cinco maiores grupos do alongamento da Lei nº 9.300 de 1995: grupo B – Conta Própria (recursos de instituições financeiras); grupo C – BNDES/Finame (recursos administrados pelo BNDES); grupo D – OOC (recursos das Operações Oficiais de Crédito, recursos sob supervisão do Ministério da Fazenda) e grupo E – Fundos Constitucionais (recursos alongados cujas origens foram desses fundos). Os dados utilizados não são oficiais e as estimativas têm o escopo de indicar o elevado grau de comprometimento que o Estado teve no âmbito das negociações.

...ais federais para a União (aproximada-
R\$ 5,8 bilhões, em valores históricos), medi-
ação em pagamento, com base na Medida
ória n° 2.196-3, de 25/8/2001, faz com que
rno deixe de pagar equalização para essas
ões, no entanto receba suas parcelas deduzi-
redução de juros, o que representa uma
o de receitas.

No Anexo I, encontra-se a descrição das li-
e financeiro e das linhas de crédito, as-
mo os programas constantes do Plano de
Agrícola e Pecuário 2002/2003.

Para apuração desses cálculos foram utiliza-
metodologias a seguir.

Equalização de Taxas

$L = SMDA \times \{[1 + ((TJLP_{mg} + 4)/100)]^{(n/365)} - 1,0875^{(n/365)}\}$

$A = EQL \times \text{Índice acumulado da TJLP entre a equalização e o pagamento}$

$L = \text{equalização devida referente ao período de equalização};$

$A = \text{equalização devida atualizada até o momento do pagamento};$

$SMDA = \text{Saldo Médio Diário das Aplicações em período de equalização};$

$L_{mg} = \text{Média geométrica das TJLPs do período de equalização};$

$n = \text{número de dias corridos do período de equalização};$

$TJLP = \text{Taxa de Juros de Longo Prazo ao ano, em forma percentual.}$

Financiamento

$\text{Custo Fiscal} = SMDA \times \{[1 + (TMS/100)]^{(n/365)} - 1,0875^{(n/365)}\}$

$TMS = \text{Taxa de Juros do Sistema de Liquidação e Custódia ao ano, na forma percentual.}$

Esse exemplo é apenas ilustrativo. Há casos em que o custo da equalização, em análise similar ao custo fiscal do financiamento, prin-

te supera o custo fiscal do financiamento, prin-

te no caso de programas com maior inter-

esse, também, que há uma variedade de meto-

as de cálculo de equalização que se particu-

lar conforme características dos programas de

amento em função das fontes e das institui-

financeiras. Para um estudo mais detalhado

os de equalizações pagas no âmbito do cré-

ral, sugere-se a leitura dos seguintes norma-

ue regem a matéria, Portarias: n°s 270 e 271, de 28/8/2002 (publicadas no Diário Oficial da União (DOU) de 2/9/2002); n°s 244 a 246, de 31/7/2002 (publicadas no DOU de 1º/8/2002); n°s 243, de 31/7/2002 (publicadas no DOU de 31/7/2002); n°s 229 a 233, de 17/7/2002 (publicadas no DOU de 18/7/2002).

Em certas ocasiões, o Governo utilizou, inclusive, expediente de recompra/repasse de opções,

milho.

²⁷ Vários estudos têm demonstrado que a produtividade do setor rural tem melhorado substancialmente. Para maiores detalhes, Cf GASQUIN, CONCEIÇÃO, 2001^a, e HELFAND e REZEL, 2001.

²⁸ Para o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a produção total de cereais, leguminosas e oleaginosas considera os seguintes produtos: algodão em caroço, amendoim, arroz, feijão, mamona, milho, soja, aveia, centeio, cevada, sorgo e trigo.

²⁹ Com relação a se atrair capital financeiro ao setor, considera-se que isso poderá ser um problema natural, à medida que se verifique um bom desenvolvimento econômico do setor.

³⁰ O aumento da produtividade não garante, por si só, o aumento da produção, devido ao aumento da redução de área plantada. Por isso, foi enfatizada a necessidade de ocorrência de ambos os fatores.

³¹ A matéria “Especulação com alimentos”, do jornalista Vicente Nunes, no *Correio Braziliense*, de 22/10/2002, indica que, devido ao baixo estoque de produtos (estoque de arroz – 600.000 toneladas, milho – 200.000 toneladas), o custo do arroz para a indústria, saca de 50 kg, que há um ano era R\$ 16,00, hoje chega a R\$ 23,00; enquanto o custo verificado para o milho, saca de 60 kg, que um ano era R\$ 11,00, hoje chega a R\$ 19,00. O mesmo fenômeno é notado no bolso do consumidor: nos últimos três meses, segundo o jornalista, o saco de arroz de 5 kg passou de R\$ 4,92 para R\$ 5,72, aumento de 16,3%. Ao passo que o kg do frango passou de R\$ 1,55 para R\$ 2,05, 32,3% de acréscimo. Esse aumento é devido, em parte, à elevação do preço do milho, componente base da ração do setor de aves.

³² Baseada no Plano Agrícola e Pecuário 2002/2003 e na legislação pertinente.

³³ Os dados do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, que foi transferido para o Ministério do Desenvolvimento Agrário em 1999, referem-se à Safra 2001/2002. Para maiores detalhes ver www.mda.gov.br

³⁴ Mecanismo que acomodava todo o gasto do setor agrícola não-tributável, uma vez que havia saque direto por parte do Banco do Brasil contra o Banco Central, o que fazia daquele verdadeiro órgão emissor.

³⁵ As Estruturas Regimentais dos Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento são regidas, respectivamente, pelos Decretos n° 3.782, de 14/1/2000, n° 3.338, de 14/1/2000, e n° 3.527, de 14/1/2000.

³⁶ No momento, não foram encontrados projetos de lei complementar do Senado Federal em tramitação sobre crédito rural.

- ário Estatístico do Crédito Rural. Brasília: BC, 2002.
- Manual de Crédito Rural. Brasília:BC, atualizada e continuada. www.bcb.gov.br (acesso em set/2002).
- BRANDÃO, A.S.P. *Mercado da terra e estrutura fundiária*. Em: BRANDÃO, A.S.P. (editor). *Os principais problemas da Agricultura Brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: Ipea, 1992.
- BRANDÃO, N. *Dívida Rural – renegociação possível*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- BRANDÃO, N. *Indicadores Rurais*, nºs 41 e 42. Brasília:CNA, 2002.
- BRANDÃO, N. *Revista Gleba*, nºs 184 e 185. Brasília:CNA, 2002. www.cna.org.br (acesso em out/2002).
- BRANDÃO, C. N. *70 anos de política agrícola no Brasil (1930-2001)*. Em: *Revista de Política Agrícola*, jul./dez/2001. Brasília: SPA, 2001. www.conab.gov.br (acesso entre ago e out/2002).
- BRANDÃO, A.S.P. *Economia dos recursos naturais: o caso da exploração e manejo da Amazônia*. Em: BRANDÃO, A.S.P. (editor). *Os principais problemas da Agricultura Brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: Ipea, 1992.
- BRANDÃO NETTO, A. *Política econômica – uma avaliação crítica*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- BRANDÃO NETTO, A. *Relações Brasil-Argentina: o nosso desafio agrícola*. Em: *Perspectivas Brasil e Argentina*, v.2, Brasília: IPRI, 1999. www.embrapa.gov.br (acesso em out/2002).
- BRANDÃO NETTO, A., SILVEIRA, F.G. & GARCIA, R.C. *A agricultura familiar e o pronaif: contexto e perspectivas*. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). *Transformações da Agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001.
- BRANDÃO NETTO, A., JOSO, M.C.O. & GUILHOTO, J.J.M. *A evolução do PIB do agronegócio no Brasil de 1994 a 2001*. Piracicaba: Cepea, 2002. (mimeo)
- BRANDÃO NETTO, A., GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da. *Fim da agricultura – experiências e propostas*. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). *Transformações da Agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001-2002.
- BRANDÃO NETTO, A., GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da. *Formações estruturais da agricultura e produtividade: análise dos fatores*. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). *Transformações da Agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001-2002.
- GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da. *Indicadores de competitividade e de comércio exterior da pecuária brasileira*. Brasília: Ipea, set/2002. (mimeo para discussão nº 908).
- GOLDIN, I. & REZENDE G. C. de. *A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise*. Rio de Janeiro: Ipea, 1993.
- GONÇALVES NETTO, W. *Estado e agricultura brasileira: política agrícola e modernização econômica, 1960-1980*. São Paulo: Hucitec, 1997.
- HELFBAND, S.M. & REZENDE G. C. de. *A agricultura brasileira nos anos 1990: o impacto das reformas políticas*. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). *Transformações da Agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001.
- HOFFMANN, R. *A distribuição da posse da terra no Brasil de acordo com as PNAD de 1992 a 1999*. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). *Transformações da Agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001.
- HOFFMANN, R. *A distribuição da renda na agricultura brasileira*. Em: BRANDÃO, A.S.P. (editor). *Os principais problemas da Agricultura Brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: Ipea, 1992.
- IBGE. www.ibge.gov.br (acesso em out/2002).
- Incra. www.incra.gov.br (acesso em set/2002).
- LOPES, M.R. *Comercialização interna e externa da produção agrícola: principais problemas e sugestões*. Em: BRANDÃO, A.S.P. (editor). *Os principais problemas da Agricultura Brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: Ipea, 1992.
- MAGALHÃES, L.J.D'A. *O futuro agronegócio brasileiro*. Em: *Gazeta Mercantil*, 26-28/7/2002.
- MAPA. *Plano de Safra Agrícola e Pecuário 2002/2003*. Brasília:MAPA, 2002.
- MAPA. www.agricultura.gov.br (acesso entre ago e out/2002).
- MATOS, R.G. *Dívidas Rurais – comentários a Lei nº 10.464, de 2002*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.
- MDA. www.mda.gov.br (acesso entre ago e out/2002).
- MF. www.fazenda.gov.br (acesso entre ago e out/2002).

A.C., RABELO, R.R. e XAVIER, J.H.V. *Uso da análise do ciclo de vida (ACV) associada aos processos de produção orgânica aplicados à agricultura familiar*. Em: *Cadernos de ciência & tecnologia*, v.19, maio/ago. 2002. Brasília: Embrapa, 2002.

DE JÚNIOR, C. *A questão agrária*. São Paulo: editora Brasiliense, 2000.

DE G. C. de. *A evolução da política de preços mínimos na década de 1990*. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001– b.

DE G. C. de. *Política de crédito rural e expansão agrícola dos cerrados*. Em: GASQUES, J.G. &

Agricultura e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2001.

RIBEIRO, S. W. *Desempenho do Setor Agrícola Brasileiro em cada década 1960/70*. Brasília: Ipea, 1973. (Série Estudos para o Planejamento n° 6).

STN. *Relatório de atividades, 1999, 2000 e 2001*. Brasília: STN, 1999, 2000,2001.

STN. www.tesouro.fazenda.gov.br (acesso em 2002).

VILLA VERDE, C.M. *Modificações Recentes na Política de preços mínimos*. Em: GASQUES, J.G. & CONCEIÇÃO, J.C.P.R. da (orgs). *Transformações da Agricultura e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2001.

A extinção da Sudam e da Sudene

Cláudia Cristina Pacheco Moreira

Sumário

1. Introdução. 2. Criação das superintendências de desenvolvimento regional. 3. Atuação da Sudam e da Sudene. 4. Principais fatores institucionais e organizacionais que favoreceram a ocorrência de corrupção. 5. Mudanças ocorridas com a extinção da Sudam e da Sudene. 6. Atual estágio de implementação das agências de desenvolvimento. 7. Conclusão.

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, em relação às anteriores, atribuiu papel de maior destaque à questão do desenvolvimento regional, de modo que a redução das desigualdades sociais e regionais constitui-se em um dos objetivos fundamentais da República (art. 3º, inciso III).

O enfoque regional da Constituição está consubstanciado em vários de seus dispositivos, que contemplam ações em prol do desenvolvimento regional e da redução dos profundos desníveis entre as regiões brasileiras. Entre os dispositivos que conferem responsabilidades à União no tratamento da questão, encontram-se:

- Art. 21, inciso IX – execução e elaboração de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social entre as competências da União;
- Art. 43 – ação articulada da União em termos administrativos, visando à redução das desigualdades regionais,

Cláudia Cristina Pacheco Moreira é Consultora Legislativa do Senado Federal.

inclusive com o emprego de incentivos, como isenções e reduções de tributos e juros favorecidos;

- Art. 159 – instituição dos fundos regionais para as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste (FNE, FNO e FCO);
- Art. 163, inciso VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito com o desenvolvimento regional;
- Art. 165 – estabelecimento, no plano plurianual, de diretrizes e metas regionalizadas e definição da redução das desigualdades inter-regionais como uma das funções dos orçamentos;
- Art. 170, inciso VII – redução das desigualdades regionais e sociais como um dos princípios da ordem econômica;
- Art. 192 – desenvolvimento equilibrado do País entre os objetivos do sistema financeiro nacional;
- Art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – aplicação mínima de recursos federais destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.

Embora tenha ficado patente, na Constituição, a preocupação com as desigualdades sociais e regionais, muitos dos dispositivos não são auto-aplicáveis e, portanto, na falta de regulamentação pelo Congresso Nacional, não tiveram o efeito desejado na diminuição das disparidades regionais.

Reduzir as desigualdades no nível de desenvolvimento entre as diversas regiões não é preocupação recente no País, uma vez que o Brasil vem executando, há mais de cinco décadas, um conjunto de políticas de desenvolvimento regional cujo foco tem sido a utilização de um sistema de incentivos fiscais, por meio dos quais procurou-se ofertar crédito subsidiado às atividades produtivas nas regiões menos desenvolvidas.

Além dos extintos Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), o sistema de incentivos fiscais abrangia o Plano de Inte-

gração Nacional – Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Pin-Proterra) e os Fundos Constitucionais do Nordeste (FNE), do Norte (FNO) e do Centro-Oeste (FCO).

Nos últimos anos, o Finam e o Finor foram alvo de uma série de denúncias de aplicação irregular de recursos públicos, fraudes, distorções e ineficiência no alcance do objetivo de diminuir o hiato que separa o Norte e o Nordeste das regiões mais dinâmicas do País.

Além das críticas ao funcionamento dos fundos de investimentos regionais, o aparato institucional/organizacional voltado para o desenvolvimento regional, responsável pela administração dos fundos, também há muito tempo vinha sendo questionado pela ineficiência e pela ineficácia de suas iniciativas. Apesar de toda a estrutura administrativa e institucional direcionada à questão regional nos diversos níveis de governo, o Brasil não logrou superar os desníveis regionais, que se constituem em sério obstáculo ao desenvolvimento sustentável e à justiça social.

No bojo das denúncias de fraudes, o Governo Federal decidiu reformular os sistemas de incentivos fiscais, extinguindo o Finor e o Finam e implantando os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste (FDA e FNDE). As Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene) também foram extintas e, em seu lugar, criadas as Agências de Desenvolvimento da Amazônia (ADA) e do Nordeste (Adene).

A extinção das duas superintendências e a reformulação do sistema de incentivos fiscais ocasionaram a retomada da discussão sobre a melhor estratégia de desenvolvimento regional a ser seguida em um contexto de novos desafios, entre os quais, a crise econômico-fiscal vivida pelo País e o processo de inserção competitiva na economia globalizada.

O que se pretende com o presente estudo é verificar o significado e as perspectivas,

para a política de desenvolvimento regional, da reformulação do sistema de incentivos fiscais e da modificação da estrutura institucional de desenvolvimento regional.

2. Criação das superintendências de desenvolvimento regional

Anteriormente à criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a ação do Governo Federal nas regiões menos desenvolvidas constituía-se de iniciativas isoladas, sobretudo em relação ao combate à seca no Nordeste e à produção de borracha na Amazônia. Na Constituição de 1946, foi prevista a alocação de três por cento das rendas tributárias de estados, territórios e municípios da Região Norte ao plano de valorização econômica da Amazônia, cuja aplicação dar-se-ia por intermédio do Governo Federal. Para o plano de defesa contra os efeitos da seca, previu-se a aplicação de três por cento da renda tributária da União, de estados e municípios do Nordeste.

Em outra etapa da política de desenvolvimento regional, o aparato institucional e organizacional foi ampliado com a criação, em 1952, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e, em 1953, com a instituição da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que, mais tarde, se transformaria em Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).

A política de desenvolvimento regional obteve grande impulso a partir da criação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), constituído, no ano de 1956, pelo Presidente Juscelino Kubitschek e coordenado pelo economista Celso Furtado. O GTDN, responsável pela primeira interpretação teórica sobre as desigualdades regionais no Brasil, elaborou amplo diagnóstico acerca da Região Nordeste, consubstanciado no documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste”, que retratava a situ-

ação da região no final da década de 50 e procedia ao levantamento das causas geradoras de seu relativo atraso frente às áreas mais dinâmicas do País.

O documento do GTDN ofereceu argumentos técnicos que, somados a fatores políticos ocorridos no final da década de 50, levaram à criação, por intermédio da Lei nº 3.692, de 15 de dezembro de 1959, da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), simbolizando a relevância do Nordeste como objeto de uma política pública específica.

Na forma concebida por Celso Furtado, o governo usaria o novo órgão como elemento de planejamento e de administração dos recursos públicos, na busca da promoção do desenvolvimento, financiando projetos que induziriam ao crescimento econômico e corrigiriam as desigualdades.

Posteriormente, em 27 de outubro de 1966, foi criada a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), com o objetivo principal de promover a ocupação produtiva da Amazônia a partir do aproveitamento de seus recursos naturais, ampliando as fronteiras econômicas do País e propiciando o desenvolvimento da região.

3. Atuação da Sudam e da Sudene

Em seus primórdios, ambas as autarquias exerciam o papel de órgãos regionais formuladores de planos de desenvolvimento, programas e projetos de investimento. As competências da Sudam e da Sudene ainda se estendiam à análise, avaliação e acompanhamento das aplicações dos incentivos fiscais e financeiros, assim como da isenção e redução do imposto de renda para projetos nas regiões Norte e Nordeste.

Ambas as autarquias também tinham a competência de supervisionar, coordenar e controlar a elaboração e a execução dos programas e projetos de interesse para o desenvolvimento da Amazônia e do Nordeste, a cargo de outros órgãos ou entidades federais.

Durante sua primeira fase, a ação da Sudene foi norteadada por planos diretores plurianuais, estabelecidos por lei e formulados a partir de pesquisas, estudos e diagnósticos, com vistas a dotar os estados do Nordeste e o norte de Minas Gerais de infraestrutura necessária à modernização da região.

O I Plano Diretor da Sudene (1961-1963) contemplava, entre outros aspectos, investimentos em infra-estrutura (energia elétrica, rodovias, ferrovias e portos), incentivos para a consolidação do parque manufatureiro e implantação das indústrias de base, reformulação da política de aproveitamento dos recursos de água, orientação e intensificação da pesquisa agrônômica, melhoria das condições de abastecimento, investimentos em saúde pública e educação de base.

Ao I Plano Diretor, cujos gastos em infra-estrutura representaram 75% do orçamento da Sudene, seguiram-se mais três. A partir do II Plano Diretor, foram incorporados outros setores diretamente ligados ao bem-estar social, tais como, eletrificação de pequenas comunidades, habitação popular, instalação de saneamento público, ampliação de cursos técnicos e reaparelhamento das universidades.

Algumas particularidades na estrutura inicial da Sudene marcaram sua forma de atuação, entre elas, o fato de estar diretamente subordinada ao Presidente da República. Seu superintendente, inicialmente, tinha *status* de Ministro de Estado, e sua estrutura era formada por um Conselho Deliberativo, de caráter político, e por uma Secretaria Executiva, de natureza técnica. O Conselho Deliberativo, extremamente representativo, atuava como fórum qualificado de discussão dos assuntos de interesse da região. Instância decisória máxima da Sudene, era constituído por vinte e dois membros, sendo nove indicados por Governadores dos Estados do Nordeste, um representante do Estado-Maior das Forças Armadas e nove representantes de órgãos e enti-

dades, entre os quais, os Ministérios da Agricultura, Saúde, Educação e Cultura, e Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (atual BNDES) e Banco do Nordeste do Brasil. Em termos de recursos, previu-se a destinação anual à Sudene, pelo menos, dois por cento da renda tributária da União.

Outro fator relevante na atuação da Sudene foi a assistência técnica e financeira fornecida por organismos internacionais, como Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA), Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), Organização Mundial da Saúde (OMS), Banco Mundial (Bird) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), assim como por governos estrangeiros.

A atuação da Sudam, criada à semelhança da Sudene, foi norteadada pelo Plano de Valorização Econômica da Amazônia, instituído pela Constituição Federal de 1946, com duração plurianual e aprovação por decreto do Poder Executivo. O Plano de Valorização Econômica da Amazônia era elaborado pela própria Sudam, que procedia anualmente a sua revisão e à avaliação dos resultados de sua execução. Cabia à Sudam quantia não inferior a dois por cento da renda tributária da União e três por cento da renda tributária dos Estados, Territórios e Municípios da Amazônia, além de recursos provenientes de dotações orçamentárias e créditos adicionais.

A estratégia da Sudam para o desenvolvimento da Amazônia baseou-se na utilização de eixos naturais de penetração para a região e na ocupação de áreas selecionadas por pólos agropecuários e minerais. Orientava-se pelo incentivo a atividades de exploração por meio de corredores de exportação, visando a obter vantagens no mercado internacional a partir de produtos como carnes, minérios, madeiras e celulose.

A vinculação direta da Sudene à Presidência da República foi perdida em 1964, mas, até 1972, manteve-se sua autoridade

na elaboração de planos regionais. Ao último plano regional, o IV Plano Diretor da Sudene, seguiu-se o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974), em que o desenvolvimento do Nordeste e o das demais regiões figuravam como capítulos do Plano Nacional. A partir de então, as superintendências de desenvolvimento perderam o papel de supervisão das ações dos órgãos federais em suas regiões.

A Sudene, após o golpe militar de 1964, passou a sofrer processo de esvaziamento político e orçamentário. Foi incorporada ao novo Ministério do Interior, e sua autonomia, seus recursos e objetivos foram restringidos. A partir da década de 70, as superintendências passaram de formuladoras a executoras das estratégias de desenvolvimento regional.

A Sudam e a Sudene foram submetidas a mudanças em suas estruturas e prioridades, limitando-se suas atividades, basicamente, à administração dos sistemas de incentivos fiscais formados pelo Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor) e pelo Fundo de Investimentos da Amazônia (Finam), criados em 1974 pelo Decreto-Lei nº 1.376, de 12 de dezembro, com o objetivo primordial de diminuir as desigualdades socioeconômicas entre as regiões Norte e Nordeste e as regiões mais desenvolvidas do País, oferecendo apoio financeiro a empresas que pretendiam instalar-se ou ampliar sua atuação naquelas regiões.

4. Principais problemas organizacionais e institucionais que permitiram a ocorrência de corrupção

O sistema de incentivos fiscais Finam/Finor abarcava uma gama muito grande de órgãos e agentes. Além das superintendências regionais e dos bancos operadores, Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco da Amazônia S/A (BASA), o sistema envolvia: a empresa optante pelo Fundo; a empresa incentivada, cujo empreendimento era financiado com os recursos do Fundo medi-

ante a entrega de ações e debêntures de sua emissão; a Secretaria da Receita Federal (SRF), responsável pelo recolhimento do imposto e pela autorização da transferência dos recursos para o banco operador; a Secretaria do Tesouro Nacional, transferidora dos recursos arrecadados ao banco operador; a Comissão de Valores Mobiliários, responsável pela fiscalização das empresas incentivadas e dos leilões de títulos; e os escritórios de consultoria especializada que elaboravam as cartas-consulta e os projetos das empresas beneficiárias.

O fato de os recursos terem origem na própria empresa incentivada contribuiu para a ocorrência de falhas no funcionamento do sistema, fraudes, má aplicação e desvio de recursos. O vínculo direto entre a origem e o uso do incentivo abriu a possibilidade de as empresas recuperarem para si, de forma livre, parcela do imposto devido, com a fachada de investimentos falsos ou superestimados no Nordeste e na Amazônia. A intermediação da aprovação pela Sudene e Sudam, quer se tratasse de aplicação em projetos da própria empresa, quer se tratasse de empreendimentos de terceiros, não foi suficiente para conter os desvios.

Auditorias do Ministério da Integração Nacional, da Secretaria Federal de Controle e do Tribunal de Contas da União constataram diversas irregularidades e indícios de fraude na Sudam e na Sudene. As irregularidades levantadas em relação à Sudene foram registradas no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados destinada a investigar a aplicação irregular de recursos do Fundo de Investimentos do Nordeste (Finor). Também constam do Relatório Final o resultado das investigações e diligências realizadas pela CPI a respeito da atuação da Sudene e de outras entidades e órgãos envolvidos na operacionalização do Finor.

Entre as principais falhas/irregularidades encontradas nos órgãos/entidades envolvidos e que contribuíram para a ineficiência e desvios na aplicação dos recursos

do Fundo, destacam-se:

- Sudene
 - inobservância de critérios para seleção dos projetos e liberação de recursos do Finor;
 - carência de pessoal responsável pela fiscalização, em face do volume de projetos aprovados;
 - registros desatualizados e/ou incompletos;
 - inexistência de programa de aperfeiçoamento dos técnicos responsáveis pela análise de projetos;
 - inexistência de programação das fiscalizações *in loco* nos projetos incentivados pelo Finor;
 - falta de atuação da auditoria interna da Sudene no sistema;
 - aplicação remota de medidas punitivas;
 - falta de mecanismos para apurar possíveis superfaturamentos;
 - inexistência de cronograma de desembolso de recursos para os projetos em implantação;
 - liberação de recursos a empresas inadimplentes;
 - existência de projetos em implantação há vários anos sem o devido aporte de recursos incentivados;
 - falta de adoção de providências para recuperação dos recursos aplicados em projetos mal-sucedidos, causadores de prejuízos ao Finor estimados em US\$ 532 milhões;
 - falta de integração entre os sistemas de controle da Sudene e do BNB.
- Banco do Nordeste do Brasil (BNB)
 - realização, com atraso, de créditos referentes ao pagamento de debêntures na conta do Finor, com prejuízo ao Fundo;
 - conversão de debêntures em ações pelas empresas em prazo superior ao permitido;
 - morosidade do setor jurídico do Banco em promover a cobrança executiva das empresas inadimplentes quanto

- ao pagamento de debêntures;
- liberação de recursos para empresas que se encontravam com ordens de liberação pendentes;
- liberação de recursos do Fundo a empresas inadimplentes quanto ao pagamento de bonificações ao Finor.
- Comissão de Valores Mobiliários (CVM)
 - ausência de aplicação das penalidades previstas às empresas beneficiárias do Finor que não encaminhavam ao BNB e à CVM os documentos necessários à atualização da carteira de títulos;
 - ausência de fiscalização nas empresas beneficiárias de incentivos fiscais, não obstante o recebimento de recursos para tal finalidade.
- Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
 - inexistência de demonstrativo sobre o montante repassado ao Finor pelo regime de competência adotado pela SRF;
 - retenção de recursos arrecadados para o Finor além do prazo legalmente estipulado.

No que diz respeito às irregularidades e às falhas na gestão do Fundo, a CPI Finor detectou que o seu gerenciamento vinha exibindo resultados insignificantes e que sua fiscalização era realizada de maneira ineficiente. A CPI Finor também constatou: concentração de recursos do Finor em vários projetos de um mesmo grupo empreendedor ou acionista majoritário; extrapolação do prazo previsto para implantação dos projetos, causada, principalmente, pelo atraso na liberação de recursos; situação de profundo desequilíbrio orçamentário, com volume de recursos insuficiente para o cumprimento dos prazos fixados nos cronogramas de liberação de recursos.

A CPI traçou um paralelo entre as irregularidades referentes ao Finor e as encontradas pelo Ministério da Integração Nacional relativas à gestão do Finam. Entre as ir-

regularidades semelhantes aos dois casos, podem ser citadas: documentos fiscais falsos; contratos de bens e serviços forjados; transações comerciais entre empresas incentivadas e seus acionistas; superdimensionamento da capacidade financeira dos empreendedores; fragilidade e superficialidade na análise de projetos; ausência de estudo de viabilidade técnica, econômica e financeira dos empreendimentos; falta de critérios na seleção e aprovação de projetos.

A CPI também abordou o aspecto da quantidade de empregos diretos efetivamente gerados pelos empreendimentos incentivados com recursos do Finor, um dos parâmetros pelos quais se pode verificar a eficiência do sistema. A CPI verificou, de acordo com dados fornecidos pela Sudene e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que a quantidade de empregos gerados pelo Finor alcançou somente 25% do que estava previsto.

Tanto no caso do Finor como no do Finam, observou-se extrema concentração de incentivos em alguns estados das respectivas áreas de abrangência. Bahia, Pernambuco e Ceará receberam o equivalente a 61% do total de recursos do Finor relativos aos projetos aprovados. Além disso, os três estados participaram com 63% dos recursos liberados, referentes aos projetos concluídos. Por sua vez, os Estados de Sergipe e Alagoas receberam 3% dos recursos, tanto para os projetos aprovados quanto para os concluídos. Relativamente ao Finam, o Estado do Pará concentrou 26,48% dos investimentos totais realizados na Amazônia e o Estado de Mato Grosso, 25,01%, contrastando com os Estados de Roraima, Acre e Amapá, que receberam, respectivamente, 0,17%, 0,77% e 1,79% do total investido na região.

5. Mudanças ocorridas com a extinção da Sudam e da Sudene

A principal mudança ocorrida com a extinção da Sudam e da Sudene foi a extinção do mecanismo de renúncia fiscal, pelo

qual se permitia que pessoas jurídicas tributadas abatessem parcela do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica devido (18%) e optassem por destiná-la ao Finam e ao Finor ou a investimentos diretos em projetos próprios nas regiões correspondentes. Os benefícios fiscais do Finam e do Finor, previstos para vigorarem até 31 de dezembro de 2013, foram extintos e substituídos pela alocação de recursos orçamentários aos Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), criados com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos nas duas regiões.

A Medida Provisória nº 2.146-1, de 4 de maio de 2001, que extinguiu o sistema de incentivos fiscais do Finor e do Finam, ressalvou somente o direito previsto no art. 9º da Lei nº 8.167, de 1991, ou seja, a aplicação de recursos em projetos próprios, para as pessoas jurídicas que já o tivessem exercido, até o prazo previsto para a implantação dos projetos.

No que se refere às dotações orçamentárias dos novos fundos, FDA e FDNE, as Medidas Provisórias nºs 2.156-5 e 2.157-5, que os instituíram, destinaram, no exercício de 2001, R\$ 308 milhões para o FDA e R\$462 milhões para o FDNE. Em 2002, foram destinados R\$ 440 milhões para o FDA e R\$660 milhões para o FDNE, sendo que, a partir de 2003 e até o exercício de 2013, a alocação anual de recursos do Tesouro Nacional para os Fundos será equivalente ao valor da dotação de 2002, atualizado pela variação acumulada da receita corrente líquida da União.

Em relação ao ano de 2002, observa-se (Quadro 1 em anexo) que a dotação orçamentária destinada ao FDNE situou-se na média dos recursos transferidos ao Finor (US\$ 291 milhões, ou R\$ 685 milhões pela taxa média de câmbio de janeiro de 2002), mas abaixo das transferências ocorridas no período 1996/1998, quando o Fundo recebeu recursos superiores a US\$ 400 milhões.

A extinção do Finor e do Finam significou a substituição do mecanismo de opções

pela alocação de dotações orçamentárias aos novos fundos regionais. Em princípio, a criação do FDA e do FDNE, geridos pela ADA e pela Adene, além de garantir maior transparência quanto à fonte e ao uso dos recursos, poderá representar autonomia financeira para a execução de investimentos nas áreas de atuação das agências, uma vez que o montante destinado ao Finam e ao Finor dependia do nível das opções manifestadas em cada exercício. No entanto, a previsão de dotações no Orçamento da União não tem significado, nos últimos tempos, dada a necessidade de obtenção de superávits fiscais por parte do Governo Federal, o aporte automático de recursos. Assim, a crise econômico-financeira pode tornar o nível de recursos disponíveis aos fundos regionais muito aquém do necessário ao incremento dos investimentos nas regiões e à redução das desigualdades regionais.

Diante das incertezas que também perpassam o processo orçamentário, pode-se vislumbrar como razoável a adoção de um sistema misto que conjugue dotações orçamentárias e mecanismo de opções (até então o sustentáculo da política de desenvolvimento regional), passível de assegurar recursos para as regiões mais carentes do país. Somente a alocação de recursos no Orçamento da União para os novos fundos regionais não garante a viabilização de investimentos, fazendo-se necessária a vinculação constitucional de recursos aos investimentos nas regiões, tal como ocorre com os Fundos Constitucionais FNE, FNO e FCO, cuja receita é constituída de 3% da arrecadação dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados.

A segunda alteração básica foi a criação de agências de desenvolvimento em substituição à Sudene e à Sudam, com funções, entre outras, de gerir os fundos de desenvolvimento e aprovar projetos a serem executados em seu âmbito. Os agentes operadores dos fundos de desenvolvimento, o Banco do Nordeste do Brasil, no caso do FDNE, e o Banco da Amazônia, para o FDA,

além de outras instituições financeiras oficiais federais a serem definidas pelo Poder Executivo, terão como competências fiscalizar e atestar a regularidade dos projetos sob sua condução e propor a liberação de recursos para os projetos autorizados pelas agências. A separação de funções deverá tornar mais difícil a articulação de manobras de desvio no uso dos recursos, diferentemente da estrutura anterior, na qual Sudene e Sudam concentravam as responsabilidades por todas as etapas do processo, inclusive pela fiscalização dos projetos e liberação de recursos.

Houve também modificação no modo de operação das instituições, que se dará por meio de contratos de gestão, pelos quais se pretende dar maior transparência à aplicação dos recursos e agilidade ao funcionamento das agências, bem como permitir a avaliação objetiva e o maior controle sobre sua atuação. O descumprimento injustificado do contrato de gestão poderá implicar a exoneração do diretor-geral das agências, pelo Presidente da República, mediante solicitação do Ministro de Estado da Integração Nacional. No entanto, tal faculdade teria maior efetividade se fosse estabelecido mandato fixo para os dirigentes das agências, uma vez que, pela legislação atual, são demissíveis *ad nutum*.

6. Atual estágio de implementação das agências

Nas Medidas Provisórias nºs 2.156-5 e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, que criaram, respectivamente, as Agências de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) e da Amazônia (ADA), estava previsto que a sua instalação e o início das suas competências dar-se-iam a partir da publicação da sua estrutura regimental em ato do Presidente da República.

As agências de desenvolvimento foram, então, regulamentadas pelos Decretos nºs 4.125 e 4.126, ambos de 13 de fevereiro de 2002. Os Decretos aprovaram a estrutura

regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas da ADA e da Adene.

Tanto a ADA como a Adene são autarquias federais vinculadas ao Ministério da Integração Nacional. A primeira tem sede e foro na cidade de Belém, Estado do Pará, enquanto a Adene, em Recife, Estado de Pernambuco.

Na estrutura das agências, existe uma Diretoria Colegiada, integrada por um diretor-geral e três diretores, e um Comitê Técnico, órgão de decisão intermediária e auxiliar da Diretoria Colegiada. A Diretoria Colegiada tem composição semelhante nas duas agências: Diretor-Geral da ADA/Adene, representantes do Banco do Nordeste ou Banco da Amazônia, Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, de governos estaduais, do setor privado e das entidades dos trabalhadores. Na ADA, há também a participação da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).

Os diretores-gerais das agências foram nomeados pelo Presidente da República em 11 de julho de 2002, mas o Diretor-Geral da Adene foi empossado somente em 7 de agosto de 2002. A ADA foi instalada oficialmente em 6 de agosto de 2002 pelo Ministro da Integração Nacional.

Os Fundos de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia foram regulamentados, respectivamente, pelos Decretos nº 2.453 e nº 2.454, ambos de 31 de maio de 2002. Para entrar em efetivo exercício, o FDNE e o FDA dependem da aprovação dos seus regimentos, do regimento interno e do contrato de gestão das Agências de Desenvolvimento do Nordeste e da Amazônia.

No que diz respeito à ADA, o contrato de gestão foi assinado em 22 de outubro de 2002 pelo Ministro da Integração Nacional e pela Diretora-Geral da Agência. O documento estabeleceu as metas que a ADA tem a cumprir no ano de 2003 e fixou os instrumentos que o Ministério utilizará para avaliar o desempenho da autarquia.

Segundo o contrato de gestão, é obrigação da ADA gerenciar a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos previstos na região. Entre suas metas, está a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Amazônia e do conjunto de projetos estruturantes a serem desenvolvidos até outubro de 2003.

O regimento interno das agências, que definiria o detalhamento das unidades integrantes da estrutura regimental, suas competências e as atribuições de seus dirigentes, ainda não foi aprovado pelas respectivas diretorias colegiadas.

Embora o contrato de gestão da ADA já tenha sido assinado, as duas agências estão muito distantes da situação de pleno funcionamento. Conforme os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), em 2001, os recursos liquidados da antiga Sudene alcançaram R\$ 211.758.638,16, enquanto os da Sudam registraram R\$ 12.331.601,62, bem abaixo das respectivas dotações orçamentárias (Quadros 2 e 3 em anexo). No ano de 2002, os dados registram preocupante paralisação, uma vez que, no que se refere à Adene, o crédito liquidado até novembro é de R\$ 320.091,10, para um crédito disponível da ordem de R\$ 699.446.143,65, enquanto a ADA exhibe crédito liquidado de R\$ 558.022,15, para crédito disponível de R\$ 473.498.607,43.

Em 2001, como consequência da falta de realização de reuniões do Conselho Deliberativo da extinta Sudene, nenhum projeto foi aprovado. A demora na efetiva implantação das agências tem atrasado a liberação de recursos, causando a paralisação de muitos projetos que antes recebiam recursos do Finor e do Finam.

7. Conclusão

A extinção da Sudam e da Sudene, assim como a reformulação do sistema de in-

centivos fiscais, em meio a denúncias de fraudes, má utilização e desvios na aplicação de recursos públicos, levantou mais uma vez a discussão a respeito da real eficácia das políticas de desenvolvimento regional até aqui adotadas para a redução dos desequilíbrios regionais.

Uma avaliação dos resultados obtidos a partir da ação das duas superintendências de desenvolvimento regional, assim como da utilização do sistema de incentivos fiscais Finam/Finor, permite várias interpretações do ponto de vista econômico.

Nas últimas décadas, a estrutura industrial das Regiões Norte e Nordeste experimentou intensa diversificação, com maior crescimento do setor de bens intermediários em detrimento do de bens de consumo não-duráveis. O setor agropecuário, sobretudo nos espaços agrícolas onde se desenvolveram modernas técnicas de irrigação, apresentou significativo avanço. O setor de serviços, especialmente nas capitais estaduais, experimentou importante crescimento, com destaque para o turismo, atualmente um dos segmentos que mais empregam mão-de-obra.

As superintendências de desenvolvimento e o sistema Finam/Finor foram responsáveis pela implantação de diversos empreendimentos, como complexos agroindustriais, distritos e pólos industriais (pólos químicos e petroquímicos, complexos metal-mecânico, têxtil e mineral-metálico, entre outros), decisivos para a transformação da economia regional.

Mesmo com tais resultados, que evidenciam a importância da política regional baseada em instrumentos fiscais e financeiros, ainda sob o ponto de vista econômico, não há como desconsiderar outros aspectos. No que se refere ao Nordeste, embora a taxa média de crescimento da economia da Região ao longo das duas últimas décadas tenha sido maior que a média nacional, a participação do PIB (Produto Interno Bruto) nordestino no conjunto do PIB nacional pouco se modificou. Se, em 1970, o PIB regio-

nal era de cerca de 12% do PIB brasileiro, em 1999, ele representou 13,11%.

Em relação ao Norte, os dados sobre crescimento, baseado em estruturas econômicas ainda mais modestas, mostram que, em 1970, a participação do PIB regional correspondia a 2,24% do PIB brasileiro. Em 1999, a participação subiu para 4,45%, estando bem abaixo do que se poderia esperar tendo em vista o elevado potencial econômico da Região.

Se, do ponto de vista econômico, alguns resultados não podem ser questionados, os indicadores sociais, principalmente os do Nordeste, mostram que a política de desenvolvimento regional não foi suficiente para alterar significativamente o quadro de pobreza e de concentração de renda. O Nordeste ainda possui quase 50% dos analfabetos do Brasil, a taxa de mortalidade infantil é mais elevada que a média brasileira e a expectativa de vida do nordestino é menor.

As críticas ao modelo de desenvolvimento regional adotado no Brasil enfatizam a prioridade dada ao crescimento econômico em detrimento da melhoria das condições sociais das populações. As ações postas em prática na Amazônia Legal, por exemplo, privilegiaram a implantação de grandes projetos nos setores mineral, agropecuário e industrial voltados para a exportação, com reduzidos efeitos na geração de empregos e na expansão dos benefícios sociais.

Após mais de quatro décadas da adoção deste modelo, é amplamente aceita a idéia de que, institucional e organizacionalmente, ele se encontra superado, prescindindo de aperfeiçoamentos que efetivamente contribuam para a diminuição das disparidades socioeconômicas.

Além das mudanças no perfil econômico das regiões, que experimentam crescentes contrastes na organização espacial interna, com áreas de maior dinamismo convivendo com outras de estrutura tradicional, a nova política de desenvolvimento regional a ser implementada deverá levar em

consideração o contexto atual marcado pela dinâmica do processo de globalização, que impõe novos condicionantes para a implantação de estruturas produtivas capazes de competir nacional e internacionalmente. A solução para o persistente problema das disparidades regionais passa, ainda, pelo diagnóstico das potencialidades e entraves ao crescimento presentes nas regiões e sub-regiões, utilizando-se abordagens específicas para cada caso.

A nova política de desenvolvimento regional deverá direcionar-se para a implantação de melhor infra-estrutura (transporte, energia, telecomunicações, armazenamento), o aperfeiçoamento do sistema educacional e a maior capacitação de mão-de-obra, como forma de ampliar os benefícios sociais e atrair novos investimentos para o Nordeste e para a Amazônia.

Ademais, é importante haver a conjugação entre a política de eixos nacionais de desenvolvimento, apresentada pelo Governo Federal, que cuidaria da integração inter-regional, e as políticas regionais, que tratariam do reforço da capacidade econômica

intra-regional para a atração de novos investimentos.

A experiência anterior mostrou que é necessário dotar as instituições voltadas para o desenvolvimento regional de maior representatividade política, congregando-se representantes dos governos estaduais, órgãos e entidades federais responsáveis por ações regionais e o setor empresarial. Seguindo a concepção inicial da Sudam e da Sude-ne, as novas agências devem funcionar como organismos de planejamento e de coordenação das ações de governo no Norte e no Nordeste, evitando-se, assim, o desperdício de recursos públicos com a atuação superposta de órgãos federais, estaduais e municipais e a ineficiência de esforços isolados e desarticulados.

Embora a extinção da Sudene e da Sudam por medida provisória tenha sido de certo modo traumática, ocorrendo num contexto de denúncias de irregularidades e fraudes na utilização dos incentivos fiscais operados pelas instituições, poderá representar uma oportuna revisão das políticas de desenvolvimento regional aplicadas no Brasil.

Quadro 1
Fundo de Investimentos do Nordeste – Finor
Recursos de Incentivos Fiscais Transferidos pela STN

<i>US\$1.00</i>	
Exercício	Valores
1990	366,593,613.85
1991	222,546,126.65
1992	305,179,197.97
1993	136,479,787.93
1994	223,393,563.36
1995	336,077,210.00
1996	402,065,240.00
1997	468,043,578.06
1998	410,543,680.00
1999	329,595,975.56
2000	235,493,403.78
2001	57,949,713.02
Média Anual	291,163,424.18

Fonte: Extinta Sudene

Quadro 2
Recursos Orçamentários Alocados à Sudam

*R\$,00

Exercício	Lei Orçamentária + Créditos	
	Valores correntes	Valores atualizados ⁽¹⁾
1994	38.205.905	769.636.139
1995	73.695.078	149.188.518
1996	68.539.702	119.148.708
1997	92.842.458	147.623.129
1998	57.950.062	85.730.237
1999	46.017.491	66.932.863
2000	88.752.475	107.585.040
2001	111.980.320	123.626.273
Média Anual	72.247.936	196.183.863

Fonte: SIAFI/Prodasen

⁽¹⁾ Valores corrigidos pelo IGP-DI até 2001

Quadro 3
Recursos Orçamentários Alocados à Sudene

R\$,00

Exercício	Lei Orçamentária + Créditos	
	Valores correntes	Valores atualizados ⁽¹⁾
1994	130.524.381	2.629.339.122
1995	192.092.241	383.252.795
1996	237.883.321	413.533.902
1997	232.042.944	368.957.332
1998	788.395.032	1.166.336.857
1999	959.724.104	1.395.927.520
2000	754.126.352	914.145.930
2001	399.933.353	441.526.421
Média anual	432.729.801	964.127.485

Fonte: SIAFI/Prodasen

⁽¹⁾ Valores corrigidos pelo IGP-DI até dez/2001

Bibliografia

BRASIL. SUDENE. *Sudene: Dez Anos*. Recife: Ministério do Interior, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, 1969.

BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda. *Análise do Trabalho Desenvolvido pela Sudam e pela Suframa para o Desenvolvimento da Amazônia*. Disponível em: <http://camara.gov.br/internet/diretoria/conleg/notas.asp>. Acesso em: 5 Set. 2002.

BUARQUE, Cristovam. *Sudene e Senado*. Disponível em: http://www.uol.com.br/aprendiz/n_colunas/c_buarque/id070501.htm. Acesso em: 27 Ago. 2002.

CANUTO, Otaviano. *Questão regional não é só caso de polícia: extinção de Sudene e Sudam representa oportunidade de revisão da política regional*. Disponível em: <http://sites.uol.com.br/ocanuto/Artigos/oesp20010515.pdf>. Acesso em: 10 Set. 2002.

CARVALHO, Cristiano Viveiros; BRASILEIRO, Verônica Maria Miranda Brasileiro. *Sistema de Incenti-*

vos Fiscais para as Regiões Norte e Nordeste após a Transformação da Sudam e da Sudene em ADA e Adene. Disponível em: <http://camara.gov.br/internet/diretoria/Conleg/estudo.asp>. Acesso em: 5 Set. 2002.

DUARTE, Renato. *A necessidade da Sudene.* Disponível em: <http://fundaj.gov.br/observanordeste/obed001g.html>. Acesso em: 27 Set. 2002.

FIEC – Federação das Indústrias do Estado do Ceará. *A Extinção da Sudene e uma Nova Política de Desenvolvimento do Nordeste.* Disponível em: <http://www.fiec.org.br/acoes/sudene/sugestao>. Acesso em: 28 Ago. 2002.

_____. *O governo brasileiro e as tentativas para redução das desigualdades regionais.* Disponível em: http://www.sfiiec.org.br/publicacoes/licoes_prog_desenv_br/tentativas.htm. Acesso em: 27 Set. 2002.

FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GALVÃO, Ana Catarina. *Seca, tragédia surrealista previsível.* Disponível em: <http://amhost.amcham.com.br/nordeste/ago98/tragedia.html>. Acesso em: 12 Set. 2002.

GOMES, Socorro. *Requerimento à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados para constituição de uma Comissão Especial destinada a realizar estudos para oferecer alternativas relativas à reconstrução da Sudam, da Sudene e reformulação do Sistema de Incentivos Fiscais Finam/Finor.* Disponível em: <http://www.socorrogomes.org.br/requerimentos/requerimento1.html>. Acesso em: 28 Ago. 2002.

INSTITUTO ECOLÓGICA. *Tendências de Desenvolvimento na Amazônia Legal.* Disponível em: <http://>

www.bananalecotour.com.br/cg_pesq/cg_desen03.htm. Acesso em: 27 Set. 2002.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Eduardo Henrique; AMARAL, Marcelo Rubens do. *Desigualdades regionais e retomada do crescimento num quadro de integração econômica.* Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0466.pdf>. Acesso em 2 Out. 2002.

MORAES, Rinaldo Ribeiro. *Amazônia: uma análise crítica das políticas e tendências de desenvolvimento regional.* Disponível em: <http://www.iesam.com.br/03/aceb/doc/A09.pdf>. Acesso em: 3 Out. 2002.

OLIC, Nelson Bacic. *A questão nordestina: permanência e mudanças.* Disponível em: http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=123&ed=4. Acesso em: 10 Set.2002.

_____. *Relatórios de Gestão do Finor Ano 2001.* Disponível em: <http://www.sudene.gov.br/finor/index.html>. Acesso em: 2 Out. 2002.

SOUZA, João Gonçalves. *O Nordeste Brasileiro: uma experiência de desenvolvimento regional.* Fortaleza: BNB/FGV, 1979.

ZAULI, Eduardo Meira. *A tradicional política de desenvolvimento regional no Brasil e a oportunidade de sua mudança.* Disponível em: <http://cevep.ufmg.br/bacp/edicoes/julho027/07-zauli027.htm>. Acesso em: 10 Set. 2002.

ZACKSESKI, Nelson Fernando; RODRIGUES, Maria Lélia Ferreira. *Uma aproximação à atual política regional no Brasil.* Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_694.pdf. Acesso em: 23 Set. 2002.

Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União

C. Alexandre Amorim Rocha

Sumário

1. Introdução. 2. O papel do controle. 3. O controle externo no mundo. 4. O alcance do controle judicial. 5. O controle externo como ferramenta de aprimoramento da administração pública. 6. As potencialidades e limitações do TCU. 7. Propostas de aprimoramento do TCU. 8. Conclusão.

1. Introdução

O presente trabalho pretende analisar o atual modelo brasileiro de controle externo, bem como avaliar a experiência internacional e levantar as proposições atualmente tramitando no Poder Legislativo sobre o tema. Com este intuito, o texto discorrerá sobre:

a) o papel do controle nas sociedades modernas, contemplando os sistemas de controle interno e externo, em geral, e as competências do Tribunal de Contas da União (TCU), em particular;

b) as experiências de outras entidades fiscalizadoras superiores;

c) a controvérsia acerca do *status* jurídico do controle externo no Brasil;

d) as perspectivas do TCU em termos das dificuldades enfrentadas e das opções disponíveis;

e) a importância do controle externo como instrumento de aprimoramento da administração pública;

f) as propostas de aprimoramento do TCU.

C. Alexandre Amorim Rocha é Consultor Legislativo do Senado Federal e Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e pela “London School of Economics and Political Science”.

O estudo é encerrado com uma proposta de reestruturação do TCU, incorporando, por analogia, idéias contidas no anteprojeto de lei destinado a criar a Agência Nacional de Defesa do Consumidor e da Concorrência (ANDC), preparado pela Presidência da República em 2000.¹

2. O papel do controle

Atuando sobre os próprios órgãos estatais, o controle desempenha importante papel nas relações entre Estado e sociedade, contribuindo para a garantia do regime democrático. À medida que uma sociedade se organiza, surgem necessidades que devem ser preenchidas sem que os direitos e liberdades individuais sejam comprometidos.

O Estado relaciona-se permanentemente com a sociedade. Dessas relações surgem as funções que lhe são próprias, exercidas por meio dos seus órgãos – instituições burocráticas que prestam serviços públicos, ligados a uma das funções fundamentais: executiva, legislativa ou jurídica. O conjunto de órgãos constitui, formalmente, a administração pública.

O Estado submete-se, então, à ordem e à eficiência administrativas, e à eficácia dos seus atos. Esses princípios criam mecanismos ou sistemas de controle das atividades estatais, defendendo tanto a própria administração pública, como os direitos e garantias coletivos.

São dois os sistemas de controle definidos pela Constituição Federal:

- a) o controle interno, realizado pelos próprios órgãos do aparelho estatal;
- b) o controle externo, realizado pelo Poder Legislativo, que conta com o auxílio da corte de contas.

2.1. O Controle interno

O controle interno encontra fundamento no art. 74 da Constituição Federal, o qual determina que os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem manter, de forma

integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- a) avaliar o cumprimento de metas do plano plurianual e a execução dos orçamentos públicos;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, sob os aspectos de eficiência e eficácia, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração;
- c) exercer o controle das operações de crédito;
- d) apoiar o controle externo.

Internacionalmente, observa-se que os órgãos de controle interno têm pautado a sua atuação nos seguintes objetivos (cf. Diamond, 2002, p. 6):

- a) atividade de controle e de consultoria desenvolvida, de forma objetiva e independente, pelas próprias organizações, orientada para a adição de valor por meio do aprimoramento do processo administrativo;
- b) auxílio prestado a uma organização para que melhor atenda aos seus objetivos, envolvendo uma abordagem sistemática e disciplinada voltada para a avaliação e o aprimoramento da efetividade dos sistemas de administração de riscos, de controle e de governança corporativa.

Em termos gerais, há dois tipos de sistemas de controle interno (cf. Diamond, 2002, p. 26):

- a) descentralizado (p. ex., Países Baixos e Reino Unido):
 - cada ministério tem total responsabilidade sobre a execução e o controle do próprio orçamento, não sofrendo controle prévio por parte do órgão de controle interno do Ministério da Fazenda;
 - o Ministério da Fazenda estabelece os padrões de controle e coordena os órgãos de controle interno.
- a) centralizado (p.ex.: Espanha, França, Luxemburgo e Portugal):
 - o Ministério da Fazenda supervisiona diretamente os dispêndios de cada ministério, nomeando representantes para os vários órgãos de controle interno;

- o dirigente do órgão de controle interno do Ministério da Fazenda é o responsável pelo controle *a posteriori* de todos os gastos e receitas públicas, respondendo diretamente ao Ministro da Fazenda;

- cada ministério, porém, possui o seu próprio órgão de controle interno, encarregado, inclusive, das unidades subordinadas e supervisionadas.

No Brasil, prevaleceu, até recentemente, o sistema centralizado vinculado ao Ministério da Fazenda. Os Decretos da Presidência da República nº 4.113, de 5 de fevereiro de 2002, e 4.177, de 28 de março de 2002, porém, alteraram este quadro profundamente: o primeiro decreto transferiu a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para a estrutura da Casa Civil da Presidência da República; o último, para a Corregedoria-Geral da União.

Ao subordinar a função de controle ao trabalho de correição, verifica-se que o Brasil se distanciou da experiência internacional. Ao proceder dessa forma, a contribuição do órgão de controle interno para o aprimoramento da administração pública pode estar sendo debilitada em decorrência da subordinação da atividade consultiva, essencial para o aprimoramento das práticas gerenciais, às atividades puramente coercitivas – não tão abrangentes e menos tempestivas em razão da busca da segurança jurídica.

2.2. O controle externo

O controle externo, por sua vez, é “*por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira*” (Meirelles, 1989, p. 602), destinando-se a comprovar:

- a) a probidade dos atos da administração;
- b) a regularidade dos gastos públicos e do emprego de bens, valores e dinheiros públicos;
- c) a fiel execução do orçamento.

O Poder Legislativo exercita esse controle diretamente, por meio de atos que lhe são constitucionalmente atribuídos (p. ex., a

autorização para a obtenção de empréstimos, a realização de operações de crédito externo por estados e municípios e a sustação de contratos administrativos), ou indiretamente, por meio das cortes de contas (i.e., órgãos incumbidos de auxiliar o Legislativo no exercício da fiscalização financeira e orçamentária).

As cortes são compostas por ministros ou conselheiros, procuradores e técnicos: aos primeiros competem discutir e julgar os assuntos sujeitos ao controle externo; aos segundos cabe defender a ordem jurídica; e aos técnicos compete instruir os processos de tomadas e prestações de contas, bem como elaborar os relatórios de auditoria, para posterior julgamento.

No Brasil, há o TCU, 27 tribunais de contas dos estados, incluindo o Tribunal de Contas do Distrito Federal, e 6 tribunais de contas dos municípios, mais os tribunais de contas específicos para as cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Os órgãos em questão constam da seção que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária do capítulo sobre o Poder Legislativo tanto da Constituição Federal de 1988, como das constituições estaduais e do Distrito Federal. A Constituição Federal, em particular, ampliou as funções desempenhadas pelas cortes de contas, acrescentando os critérios de legitimidade, economicidade e razoabilidade aos de legalidade e regularidade.

Observa-se, no entanto, que o controle externo ainda é realizado de modo parcial, com ênfase nos aspectos formais de legalidade dos atos e de regularidade da despesa. Assim, é preciso que sejam adotadas medidas para a sua plena implementação, pois a sociedade não pode reconhecer a necessidade de um controle acerca do qual se tem idéia oposta, ou seja, “*por omissão de fiscalização, verifica-se e registra-se, tão somente, o descontrole*”. (Oliveira, 1995, p. 76.)

Como, no caso brasileiro, o sistema de fiscalização e controle externo está a cargo das cortes de contas, que constituem órgãos

autônomos e de atuação independente, embora vinculados aos Poderes Legislativos municipais, estaduais, distrital e federal, os registros de inoperância do controle atingem mais de perto essas instituições.

2.3. O Tribunal de Contas da União

Como a organização e as atribuições do TCU servem como parâmetro para as demais cortes de contas, este estudo concentrar-se-á nesse órgão.

As competências da corte de contas da União estão disciplinadas no § 2º do art. 33, no art. 71, no § 1º do art. 72, no § 2º do art. 74 e no parágrafo único do art. 161 da Constituição Federal², destacando-se:

- a) apreciar as contas anuais do presidente da República;
- b) julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos;
- c) realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.

Subsidiariamente, também merecem menção as seguintes competências infra-constitucionais:³

- a) decidir sobre representação contra irregularidades em processo licitatório;
- b) acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização;
- c) fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal;
- d) processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas;
- e) enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento.

Internamente, sobressaem-se as seguintes resoluções:

- a) Resolução Administrativa nº 15, 13 de junho de 1993: aprova o regimento interno do TCU;
- b) Resolução nº 140, de 13 de dezembro

de 2000: define a estrutura e as competências das unidades que compõem o TCU;

- c) Resolução nº 142, de 30 de maio de 2001: disciplina as competências atribuídas ao TCU pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

3. O controle externo no mundo

Muitos países atribuem os seus controles externos a órgãos singulares, como as auditorias-gerais ou controladorias da Austrália, Áustria, Canadá, China, Colômbia, EUA, Israel, Nova Zelândia, Peru, Reino Unido e Venezuela. Esses órgãos são dirigidos por um auditor-geral ou controlador, ao qual compete definir os rumos da organização, bem como responder publicamente pelos trabalhos realizados.

Em outros países, como Alemanha, Bélgica, Brasil, Espanha, França, Grécia, Itália, Japão, Portugal e Uruguai, os dispêndios públicos são controlados por intermédio das cortes de contas. Nessas cortes, as principais decisões são tomadas por um colegiado de ministros ou conselheiros. Assim, embora geralmente os colegiados contem com um presidente⁴, a responsabilidade pela compatibilização entre meios e fins, bem como pelos trabalhos realizados, é exercida de modo difuso por todos com direito a voto.

Nos órgãos singulares, as recomendações resultantes das fiscalizações têm caráter unipessoal, subscritas pelo auditor-geral ou controlador. Nas cortes de contas, no entanto, em vez de recomendações, prevalecem as determinações, respaldadas em deliberações do colegiado.

As auditorias-gerais ou controladorias e as cortes de contas surgiram na Europa, mas influenciaram a organização de quase todos os Estados nacionais. As primeiras predominam nos países de tradição anglo-saxônica, enquanto as últimas são mais comuns naqueles influenciados pela Europa continental.

As cortes surgiram com a preocupação do controle da legalidade da gestão finan-

ceira do setor público. Esse controle pressupõe que o exato cumprimento da lei é uma condição necessária para a correta aplicação dos recursos públicos, ou seja: verificar se o gestor agiu conforme a legislação, se seus atos estavam respaldados nas normas aplicáveis, foi a primeira atribuição das cortes de contas.

O controle gerencial, por sua vez, é a principal marca das auditorias-gerais ou controladorias. Essa modalidade de controle prioriza a análise dos atos administrativos em relação tanto aos seus custos, como aos resultados almejados e alcançados.

Em relação ao *status* jurídico e à efetividade de suas decisões, as Entidades Fisca-

lizadoras Superiores (EFS) diferem de país para país. Algumas têm natureza administrativa, ou seja, as suas decisões podem ser revistas pelo Poder Judiciário. Outras, porém, possuem natureza jurisdicional, ou seja, as suas decisões são definitivas em relação ao seu objeto.

Ademais, o controle externo das finanças públicas tanto pode ser anterior à realização da despesa (*i.e.*, o controle prévio, no qual os atos sujeitos a controle podem ser vetados antes de serem efetivados), como pode ser posterior (*i.e.*, o controle *a posteriori*).⁵

A tabela abaixo resume as principais características da atuação de 23 EFS.

Características da atuação de 23 EFS

Países	Decisão Colegiada	Poder Judicante	Fiscalização				
			<i>a Priori</i>	<i>a Posteriori</i>	da Adm. Indireta	de Legalidade	de Gestão
Alemanha	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
Áustria	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
Bélgica	☑	☑	☑	☑	-	☑	-
Brasil ¹	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Cabo Verde	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Canadá	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Cuba	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Dinamarca	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Espanha	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
EUA	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Finlândia	☑	-	-	☑	☑	☑	☑
França	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
Grécia	☑	☑	☑	☑	-	☑	-
Irlanda	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Israel	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Itália	☑	☑	☑	☑	-	☑	☑
Japão	☑	-	-	☑	☑	☑	☑
Luxemburgo	☑	☑	☑	☑	-	☑	-
Países Baixos	☑	☑	-	☑	☑	☑	☑
Portugal	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑
Reino Unido	-	-	-	☑	☑	☑	☑
Suíça	-	-	-	☑	☑	☑	☑
EU	☑	-	-	☑	☑	☑	☑

Fonte: Brown, 2002, p. 19.

Nota: ⁽¹⁾ O Brasil exerce o controle prévio, p. ex., no acompanhamento do processo de desestatização.

Convém notar que todas as 12 EFS com poder judicante (*i.e.*, competentes para julgar as contas dos administradores públicos) tomam decisões de forma colegiada, havendo, por conseguinte, uma altíssima correlação entre essas características. Ademais, merece menção a ampla disseminação da fiscalização *a posteriori* e do controle de legalidade. Também são comuns as fiscalizações da administração indireta e da gestão,

enquanto o controle prévio permanece sendo uma exceção.

Em termos de vinculação institucional, as EFS podem estar ligadas a qualquer Poder, como mostra a tabela a seguir. Note-se, contudo, que não há controladorias vinculadas ao Poder Judiciário. Também entre as cortes de contas isso não é comum. Percebe-se, pelo contrário, uma nítida predominância da vinculação ao Poder Legislativo.

Vinculação institucional das EFS

TIPOS	PODER	PAÍSES
Cortes de Contas	Legislativo	Alemanha; Angola; Argélia; Bélgica; Benin; Brasil; Cabo Verde; Coréia; Espanha; França; Gabão; Gâmbia; Gana; Guiné Bissau; Holanda; Ilhas Maurício; Itália; Japão; Líbia; Luxemburgo; Malásia; Marrocos; Mauritânia; Moçambique; Mônaco; São Tomé e Príncipe; Senegal; Tanzânia; Tunísia; Turquia; Uruguai; e Zaire.
	Judiciário	Grécia e Portugal.
Controladorias	Legislativo	África do Sul; Argentina; Austrália; Canadá; Costa Rica; Dinamarca; Equador; EUA; Honduras; Hungria; Índia; Irlanda; Islândia; Israel; México; Nicarágua; Noruega; Nova Zelândia; Paquistão; Reino Unido; Suíça; Venezuela; e Zâmbia.
	Executivo	Antilhas Holandesas; Bolívia; Cuba; Finlândia; Jordânia; Namíbia; Paraguai; e Suécia.
	Nenhum	Chile; Colômbia; El Salvador; Guatemala; Panamá; Peru; Porto Rico; República Dominicana; Suriname.

Fonte: Brown, 2002, p. 18.

A maior presença do Estado no campo econômico e a ampliação dos serviços públicos oferecidos à população levaram as cortes de contas a buscar formas de controle que ultrapassassem a mera verificação dos aspectos formais dos atos administrativos, permitindo a incorporação de técnicas de controle gerencial, abrangendo questões acerca da eficiência, da eficácia e da efetividade das ações governamentais. Coerentemente com esses desdobramentos, as mais destacadas tendências internacionais na área de controle, como apurado pela pesquisa “Tendências de Controle da Gestão Pública”⁶, realizada pelo TCU em 1999 e 2000, são (cf. TCU, B, 2000, p. 6):

a) o monitoramento sistemático pelas EFS do cumprimento de suas decisões ou recomendações;

b) a ampla publicidade das ações de controle;

c) a divulgação das boas práticas administrativas;

d) a crescente importância das auditorias de desempenho;

e) a utilização de especialistas e consultores externos para o planejamento de trabalhos mais complexos.

Na perspectiva de que os sistemas de controle devem ser instrumentos de aprimoramento da administração, impõe-se examinar os atributos das auditorias de desempe-

nhos realizadas pelas EFS.

Determinar a dimensão do desempenho a ser enfocada pelo controle não é uma ques-

ção simples. As respostas variam de país para país. A tabela a seguir sintetiza os diferentes enfoques.

Tipos de enfoque acerca da Auditoria de Desempenho

DIMENSÃO	OBSERVAÇÕES	PAÍSES QUE UTILIZAM
Eficácia e Eficiência	Controle do grau de alcance das metas programadas e da relação entre os bens e serviços gerados por uma atividade e os custos dos insumos empregados. Pouco informa, no entanto, acerca da utilidade do serviço prestado.	Nova Zelândia e Reino Unido.
Efetividade ¹	Controle da relação entre resultados (<i>i.e.</i> , impactos observados) e objetivos (<i>i.e.</i> , impactos esperados).	Austrália, Canadá e EUA.
Qualidade	Controle do grau de satisfação dos usuários.	Escandinávia.

Fonte: TCU, F, 1999, p. 14 (com adaptações introduzidas pelo autor).

Nota: ⁽¹⁾ No caso de um programa de vacinação, p. ex., a eficácia compararia vacinas ministradas e programadas, enquanto a efetividade se referiria ao efeito do programa sobre a incidência da enfermidade combatida. Portanto, enquanto a eficácia procura aferir se as metas foram alcançadas, a efetividade verifica se o público-alvo foi efetivamente beneficiado.

Comparando-se as auditorias de desempenho com as auditorias tradicionais, usualmente conduzidas pelas EFS, e com as avaliações de programa, comuns na esfera acadêmica, observam-se as diferenças dis-

criminas na tabela a seguir. Sobressaem-se, nas primeiras, a identificação de procedimentos gerenciais ótimos e o esforço para aprimorar os julgados subótimos.

Comparação entre Auditoria Tradicional, Auditoria de Desempenho e Avaliação de Programas

TIPO	IMAGEM DE GOVERNO	IMAGEM DE BOM FUNCIONAMENTO	OBJETIVO PRINCIPAL	MODALIDADE PREDOMINANTE	PAPEL DO AUDITOR/ AVALIADOR
Auditoria Tradicional	Máquina burocrática	Execução das transações e tarefas efetivamente reguladas por sistemas	"Accountability" de conformidade	Auditoria	Verificar as informações; encontrar discrepâncias entre os procedimentos observados e as normas gerais; inferir conseqüências; relatar achados
Auditoria de Desempenho	Cadeia de produção: insumos → processos → produtos → impactos	Procedimentos e produção organizacionais funcionam de forma otimizada	"Accountability" de desempenho	Inspeção	Avaliar os aspectos dos programas e das organizações envolvidas; relatar achados
Avaliação de Programas	Intervenções orientadas ao governo com a intenção de resolver problemas coletivos	Programas públicos atingem os objetivos; políticas públicas promovem o bem estar coletivo	Fornecer informações verídicas e úteis sobre a efetividade de políticas públicas e programas públicos	Pesquisa	Avaliar a efetividade das intervenções ou medir o impacto de interferências diversas sobre problemas coletivos

Fonte: Barzelay, 1997, p. 238.

Os tipos de auditoria de desempenho na tabela a seguir existentes atualmente estão discriminados

Tipos de Auditoria de Desempenho

TIPO	UNIDADE DE ANÁLISE	MODALIDADE DE REVISÃO	ABRANGÊNCIA DA AVALIAÇÃO	FOCO DO TRABALHO
Auditoria de Eficiência	Função organizacional, processo ou elemento de programa	Inspeção	Aspectos de operações governamentais ou de terceiros	Identificar oportunidades de diminuir o custo orçamentário para a produção dos resultados.
Auditoria de Efetividade de Programa	Política, programa ou elemento significativo de programa	Inspeção	Aspectos selecionados do desenho e da operação do programa	Avaliar o impacto das políticas públicas, avaliar a efetividade do programa
Auditoria de Capacidade de Gerenciamento de Desempenho	Organização	Inspeção	Aquela que afeta o desempenho das funções administrativas	Avaliar a capacidade de atingir objetivos genéricos de economia, eficiência e eficácia
Auditoria de Informações de Desempenho	Organização	Auditoria	Informação gerada pela medida do desempenho/ sistemas de relatório	Validar/atestar a precisão da informação oferecida pela organização
Avaliação de Risco	Programa	Inspeção	Todos os aspectos do desenho e da operação do programa	Identificar os principais riscos de <u>interrupção</u> do programa e suas fontes
Revisão da Melhor Prática de Gestão	Um setor inteiro, processo genérico ou função comum	Pesquisa	Aspectos da organização e operação programa	Formular normas específicas para a melhor prática de gestão; revelar o desempenho relativo dos setores participantes
Revisão Geral da Gestão	Organização	Inspeção	Aspectos selecionados da estrutura organizacional, sistemas e programas	Avaliar a capacidade da organização para cumprir com sua missão no exercício de suas competências legais

Fonte: Barzelay, 1997, p. 244.

As auditorias de desempenho estão disseminando-se paulatinamente entre as EFS, predominando, inicialmente, aquelas voltadas para o controle de eficiência, como mostra a tabela abaixo.

PAÍS	AUDITORIA			
	de Eficiência	de Efetividade de Programa	de Capacidade de Gerenciamento do Desempenho	de Informações de Desempenho
Alemanha	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Austrália	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Canadá	<input checked="" type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Estados Unidos	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Finlândia	<input checked="" type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
França	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-
Holanda	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Irlanda	<input checked="" type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Noruega	<input checked="" type="checkbox"/>	-	<input checked="" type="checkbox"/>	-
Nova Zelândia	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-	<input checked="" type="checkbox"/>
Portugal	-	-	-	-
Reino Unido	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	-	-
Suécia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Fonte: Barzelay, 1997, p. 246.

No caso do Brasil, as tendências em favor do controle gerencial foram assimiladas pela Constituição Federal de 1988. Efetivamente, as cortes de contas brasileiras tiveram as suas competências substancialmente ampliadas, passando a englobar a apreciação contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como o exame da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos das administrações direta e indireta. Adicionalmente, além das despesas, também as receitas passaram a ser objeto de fiscalização. Já os débitos e multas imputados passaram a ter eficácia de títulos executivos.

Ademais, impera uma relação de duplo grau de “*accountability*”, uma vez que prestam contas (cf. TCU, F, 1999, p. 14):

a) o Presidente, em nível macro, sobre as ações do governo constantes do Orçamento Geral da União;

b) os ordenadores de despesa, em nível micro, pelos atos praticados na administração dos respectivos órgãos e entidades.

Portanto, há um amplo espaço para o controle de eficácia e eficiência em nível micro e de efetividade em nível macro. Para que a mudança de paradigma de processos para resultados tenha sucesso, porém, duas questões devem ser enfrentadas:

a) a aparente contradição entre o direito administrativo – e o modelo burocrático correspondente – e as demandas de autonomia e de flexibilidade que os novos desenvolvimentos da administração propõem em função dos requisitos de eficácia, eficiência e efetividade;

b) a conseqüente deficiência do direito administrativo como ferramenta de controle gerencial da administração pública.

As questões formuladas acima precisam ser equacionadas, pois os órgãos governamentais, à luz do modelo de gerenciamento embutido no moderno projeto de reforma do Estado, deixaram de ser meros apêndices burocráticos da legitimidade puramente legal da administração pública, tornando-se portadores de um fator próprio de legiti-

midade, representado pelos valores de eficiência e eficácia.

O conflito entre os imperativos do controle gerencial e os ditames do direito administrativo suscita a questão correlata do *status* jurídico das deliberações da corte de contas da União.

4. O alcance do controle judicial

A administração pública também está sujeita ao controle judicial – distinto dos controles interno e externo, mas inerente ao estado de direito. Esse controle é exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário por meio da função jurisdicional, visando a defender os administrados e manter a administração dentro das normas legais vigentes. O seu objeto são os atos administrativos praticados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo próprio Judiciário. Trata-se, portanto, de um controle da legalidade dos atos administrativos, abrangendo o exame de sua conformidade com a legislação, bem como os elementos fáticos e princípios gerais que o legitimaram.

Na perspectiva do sistema de controle externo, o que, em tese, não seria permitido ao Poder Judiciário é o controle do mérito administrativo, ou seja, da conveniência, oportunidade e justiça dos atos de gestão:

o mérito administrativo, relacionando-se com questões políticas e elementos técnicos, refoge ao âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é a de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com os princípios gerais do Direito. (Meirelles, 1989, p. 605.)

Efetivamente, as cortes de contas reivindicam o *status* de instância única de análise do mérito das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos. Dessa forma, a deliberação acerca do mérito não poderia ser revista pelo Poder Judiciário, o qual deveria ater-se ao exame dos critérios de legalidade e legitimidade. Assim, as decisões das cortes representariam “coisas julgadas”. O responsável por determinados recursos

públicos teria que prestar contas à corte apropriada, a qual examinaria os motivos determinantes do uso dos recursos, aprovando ou desaprovando as contas. Eventualmente, esse responsável poderia recorrer ao controle judicial, o qual, todavia, somente poderia rever o julgamento da corte de contas sob o aspecto da legalidade, não podendo adentrar o exame dos motivos determinantes.

A reivindicação acima, porém, é contestada com base no princípio de que não existem atos preservados do exame judicial. Conseqüentemente, ao julgador competiria investigar toda a ação sujeita ao controle judicial até que forme o seu juízo acerca da aplicação do Direito. A própria doutrina jurídica preconiza o monopólio do controle jurisdicional pelo Poder Judiciário, aplicando-se, inclusive, aos atos administrativos, como as decisões das cortes de contas. Afinal, o inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal estipula que “*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito*”.

Atualmente, observa-se que quanto mais as cortes de contas, a começar pelo TCU, insistem na natureza jurisdicional de suas decisões, mais esses órgãos têm-se exposto a contestações perante o Poder Judiciário, o qual, cioso das suas próprias prerrogativas, têm imposto seguidas restrições às competências dessas cortes.

Efetivamente, o Supremo Tribunal Federal (STF), em diversas decisões, limitou o âmbito da fiscalização do TCU, restringindo as suas competências. Em 09 de setembro de 2002, p. ex., foi deferida medida liminar no MS 24.354-6/DF, impedindo que o órgão em questão prossiga a fiscalização de licitação promovida pela Petrobras para adquirir plataformas de petróleo. A decisão buscou fundamento no MS 23.627-2/DF, sustentando que a empresa não gere recursos públicos, não se submetendo, portanto, ao controle do TCU.

Quanto à apreciação dos atos de aposentadoria, já está consagrado na jurisprudência

do STF o entendimento de que as deliberações do TCU constituem “*mera recomendação*” à autoridade administrativa (cf. MS 21.683/RJ, MS 21.462/DF e MS 21.519/PR).

Em relação ao controle dos recursos de “*royalties*” do petróleo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro recentemente impetrou o MS-24.312/DF contra a Decisão 101/2002 do Plenário do TCU, impedindo a corte de contas da União de fiscalizar os recursos em questão. A liminar foi negada por ausência de *periculum in mora*. A ministra-relatora, entretanto, em seu despacho de 26/08/2002, fez a seguinte ressalva: “*em que pese a viabilidade da tese do impetrante*”. (Cf. Silveira e Silva, 2002.)

Ademais, em 25 de setembro de 2001, outro ministro do STF defendeu, no decorrer de um seminário, a tese de que não cabe ao TCU fiscalizar as decisões das agências reguladoras existentes no âmbito do Poder Executivo. (Cf. Silveira e Silva, 2002.)

Por fim, em 06 de novembro de 2002, foi deferida liminar no MS 24.073/DF, excluindo os advogados do rol de agentes públicos passíveis de serem responsabilizados pelo TCU.

As decisões do STF, bem como as declarações de seus membros, sugerem que a função jurisdicional reivindicada pelo TCU não conta com o beneplácito do Poder Judiciário, que vem adotando interpretações mais e mais restritivas acerca do que sejam recursos públicos federais sujeitos à ação fiscalizadora da corte de contas da União.⁷

Subsidiariamente, impõe-se notar que, de modo paradoxal, enquanto o TCU tem sofrido seguidas restrições na extensão do controle que lhe compete, o conceito amplo sobre o que sejam recursos públicos federais, englobando toda a administração indireta, continua sendo usado por outra entidade de controle, qual seja: o Fundo Monetário Internacional (FMI). Para essa entidade, ainda que as empresas públicas⁸ possam ser administradas com critérios de eficiência semelhantes aos das empresas privadas,

isto não pode ser generalizado, pois muitas permaneceriam funcionando somente em decorrência de fundos fornecidos pelo governo. No entender do FMI, as empresas públicas contribuem significativamente para os déficits públicos totais e para a expansão do crédito. Ademais, o que produzem e o modo como produzem também tendem a ser influenciados por sua qualidade de integrantes do setor público. Assim, o impacto do governo sobre a economia também ocorreria por meio das empresas de sua propriedade e/ou controle, que podem ser usadas como instrumentos para a execução de políticas governamentais. (Cf. Tanzi, 1999, p. 18, & Stella, 1999, p. 253.)

Como o controle exercido pelo FMI, ainda que possa ter importantes conseqüências econômico-financeiras, é de natureza administrativa, diferentemente da fiscalização visada pelo TCU, a questão a ser colocada, por conseguinte, é se o TCU não poderia ter evitado as restrições que lhe têm sido impostas se tivesse optado por uma ação mais gerencial e menos jurídica.

5. O controle externo como ferramenta de aprimoramento da administração pública

O controle é parte integrante e essencial de qualquer processo de produção de bens e serviços. A sua principal função deve ser a busca de melhores resultados por parte das organizações que integra. Para poder contribuir de forma efetiva para o êxito dos empreendimentos, o controle precisa atuar concomitantemente às diversas etapas do processo de produção, detectando desvios e anomalias em tempo compatível com a introdução oportuna dos aperfeiçoamentos e correções que se fizerem necessários. A questão da oportunidade é crucial: o controle somente pode ser caracterizado como tal quando contribui tempestivamente para a consecução dos objetivos da organização. Pronunciar-se após a consumação do dano, limitando-se a identificar os responsáveis,

é uma disfunção em termos da atuação esperada do controle.

Afinal, nem todo ato de má gestão constitui um ato ilícito, que requer, em prol da segurança jurídica, prolongadas demonstrações de responsabilidade. Pelo contrário, todo empreendimento, mesmo aqueles patrocinados pelo poder público, envolve riscos. A minimização dos efeitos nocivos das decisões que se mostrarem equivocadas exige a pronta ação do sistema de controle, entendido como um insumo do processo de tomada de decisão. Esse entendimento pode ser assim resumido: a incompetência administrativa, no mais das vezes, não constitui ilicitude. A aferição de responsabilidades, de natureza eminentemente jurídica, deveria ser a exceção e não a regra.

A ocorrência de disfunções no desenrolar de quaisquer atividades é humana e inerente ao ato de fazer. Muitas podem ser debitadas às falhas de planejamento, associadas ou não a diagnósticos inconsistentes, às dificuldades inesperadas de execução, ao despreparo dos agentes, à subestimação dos obstáculos a serem transpostos ou mesmo à superveniência de eventos imprevisíveis e/ou incontornáveis. A observação de disfunções deveria promover a interação entre gestores e controladores, para que os primeiros fossem alertados e auxiliados na identificação e, quando possível, superação das causas, bem como estimulados a introduzir correções e aperfeiçoamentos voltados para a obtenção dos melhores resultados.

Na prática, contudo, as ações de controle exibem inúmeras deficiências. O acompanhamento físico da execução dos projetos públicos, p. ex., é limitado. As prestações de contas, por sua vez, são analisadas à luz dos papéis apresentados, com ênfase nos aspectos formais. Já os trabalhos técnicos são, com freqüência, produzidos sob bases frágeis, pobres em evidências, carentes de validação técnica específica.

Ainda assim, na sua atuação rotineira, o controle, por vezes, depara-se com disfunções que não se enquadram nas situações

descritas acima. Em vez da falha eventual, provocada pela imperícia, observam-se danos intencionais, desvios de recursos ou obtenções de vantagens indevidas – práticas ilícitas em prejuízo do interesse público. Esses casos extrapolam os limites da ação normal do controle. Uma vez constatados, compete ao controle promover a execução própria e, paralelamente, acionar e cooperar com as instâncias competentes para a determinação das responsabilidades e para a instrução dos processos pertinentes. Nesse contexto, portanto, a atuação do controle é essencialmente coadjuvante, auxiliar daqueles que detém a competência e os meios para a investigação e a instrução dos processos criminais (*i.e.*, o Poder Judiciário e o Ministério Público).

O que não pode ocorrer é a substituição da premissa de que o controle é um instrumento gerencial por outra na qual o controle tem como finalidade apurar denúncias e crimes contra o patrimônio. Ao priorizar as exceções, o controle deixa de ter como foco principal a melhoria dos métodos e processos administrativos.

Não se trata de desvalorizar o papel da função judicante das cortes de contas. Entende-se somente que, no contexto brasileiro, é primordial reforçar o papel dessas cortes como instrumentos de controle gerencial, dando-lhe maior capacidade técnica e operacional. Assim, enquanto o colegiado integrado pelos ministros continuaria exercendo a função acima citada, atendo-se aos casos que demandassem pronunciamentos por maiorias qualificadas, a unidade técnica adquiriria um mandato próprio para controlar o conjunto de atos de gestão.

Para que a proposta acima possa ser mais bem compreendida, impõe-se um exame das potencialidades e limitações do TCU.

6. As potencialidades e limitações do TCU

Para que os rumos de uma organização sejam planejados estrategicamente, os am-

bientes interno e externo devem ser analisados cuidadosamente, identificando-se oportunidades e ameaças. As primeiras representam vantagens a serem exploradas; as últimas, desafios a serem enfrentados ou obstáculos a serem contornados.

Em relação ao ambiente externo, o contexto no qual se insere o TCU não pode ser caracterizado como turbulento ou como sujeito a forte concorrência. Considerando-se, porém, as mudanças por que tem passado a administração pública (p. ex., aumento na quantidade de concessões de serviços públicos, expectativas de maior transparência nos gastos e de melhor avaliação da gestão pública e pressões políticas em favor da mudança do modelo de controle externo), percebe-se que o TCU não está inteiramente seguro, devendo dar respostas claras acerca da contribuição de suas ações para o bem-estar da coletividade.

Efetivamente, a interação com o ambiente externo é fundamental para que o TCU possa cumprir com eficácia a sua missão institucional, sendo primordial que as expectativas das partes interessadas no controle externo, especialmente o Congresso Nacional e a sociedade civil, sejam identificadas corretamente.

Na já mencionada pesquisa conduzida pelo TCU, foram identificadas várias oportunidades para a atuação da corte de contas da União, merecendo destaque (cf. TCU, H, 2000, p. 11):

- a) a crescente demanda por serviços públicos, cuja prestação por empresas concessionárias requer acompanhamento;
- b) as expectativas de que o TCU desenvolva ações que possam orientar e prevenir erros;
- c) as demandas por avaliações dos resultados das ações públicas.

Por outro lado, o TCU também entende que deve estar atento a várias restrições, em especial:

- a) a inconstância na estrutura da administração pública, principalmente do sistema de controle interno;

b) a concorrência com o Ministério Público da União e com outras entidades de auditoria;

c) a demanda superior à capacidade de atendimento;

d) o desgaste da imagem institucional;

e) a profusão normativa.

Já no que se refere ao ambiente intra-institucional, o TCU entende que possui prerrogativas que podem auxiliar na melhora do desempenho do controle externo, destacando-se (cf. TCU, H, 2000, p. 11):⁹

a) o poder sancionador;

b) o processo decisório compartilhado;

c) a autonomia e independência institucionais;

d) o assessoramento técnico ao Congresso Nacional;

e) o poder normativo referente às matérias de sua competência.

Por outro lado, a própria corte de contas da União reconhece que vários aspectos internos precisam ser aprimorados, para que o desempenho do controle externo não continue sendo prejudicado:

a) predomínio do controle reativo;

b) planejamento estratégico pouco efetivo;

c) reduzida especialização em áreas temáticas;

d) reduzida cobertura de recursos fiscalizados;

e) poder sancionador pouco reconhecido pela sociedade;

f) ausência de critérios de seletividade na execução da atividade de controle;

g) ausência de indicadores de desempenho que favoreçam a tempestividade, a eficácia e a efetividade do controle externo;

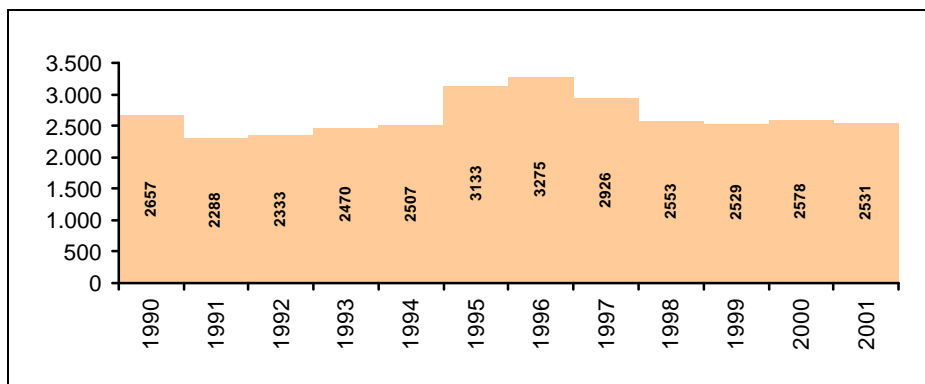
h) política de recursos humanos e estrutura organizacional pouco flexíveis para atender às constantes mudanças do ambiente externo.

As limitações em questão estão particularmente presentes no modo como os recursos internos são alocados, na extensão dos ritos processuais e na generalização dos procedimentos recursais.

6.1. Alocação dos recursos disponíveis

Como mostra o próximo gráfico, os órgãos e entidades sujeitos ao controle do TCU (*i.e.*, as unidades jurisdicionadas), integrantes das administrações direta e indireta do governo federal, passaram de 2.288, em 1991, para 3.275, em 1996, situando-se, atualmente, um pouco acima de 2.500 – uma queda explicada, em boa medida, pela intensificação do processo de desestatização na segunda metade da década de 1990.

Quantidade de Unidades Jurisdicionadas ao TCU



Fonte: TCU, I.

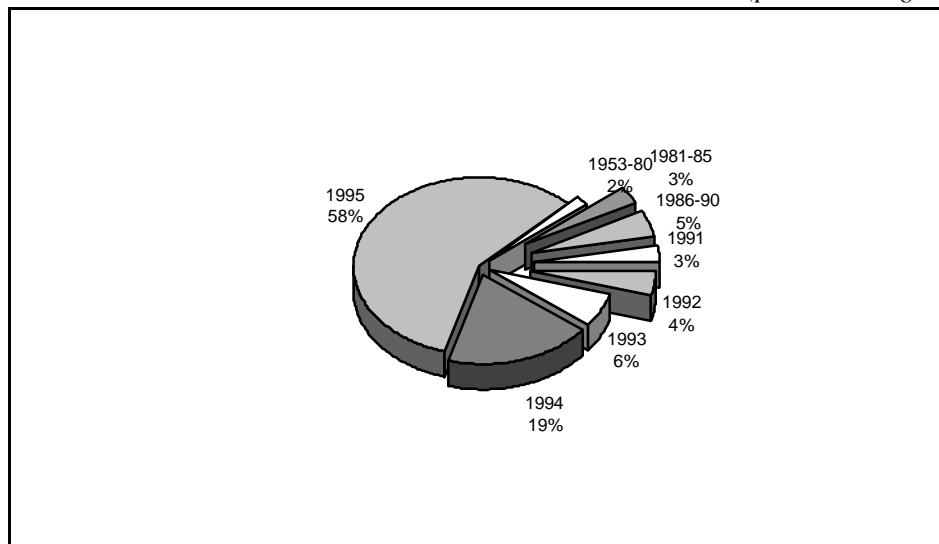
Os órgãos e entidades quantificados acima não apenas são obrigados a prestar contas, mas também suscitam recursos contra as decisões proferidas, bem como processos referentes a auditorias, a renúncias de receitas, a atos sujeitos a registro (*i.e.*, admissões e concessões de aposentadorias, reformas e

pensões) e a análises das declarações de bens e rendas – processos que, freqüentemente, requerem vários anos para serem concluídos.

Como mostrado pelo próximo gráfico, em 1995, p.ex., transitaram 51.941 processos no âmbito do TCU,¹⁰ alguns, inclusive, com início na década de 50.

Distribuição dos 51.941 Processos que Tramitaram no TCU em 1995

(por ano de origem)



Fonte: Levantamento efetuado pela área de informática do TCU em 1996 (cfe. solicitação do autor).

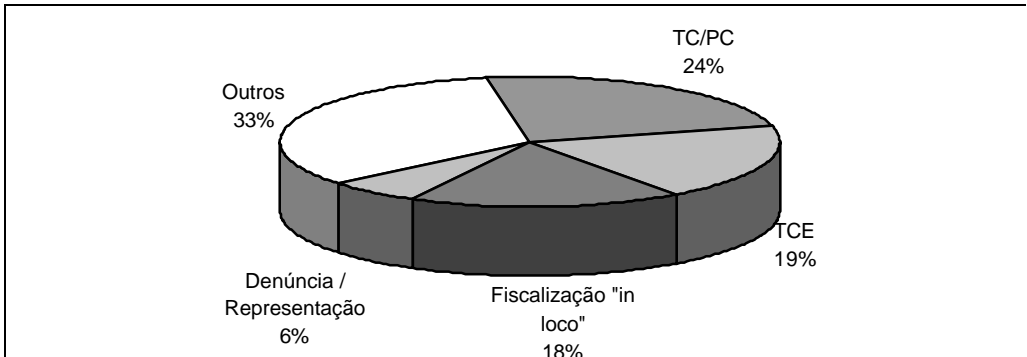
Em decorrência da sua repercussão entre os principais clientes do TCU (*i.e.*, o Congresso Nacional e a sociedade civil), as auditorias e inspeções são consideradas as atividades que têm proporcionado os melhores resultados e a melhor publicidade para o controle externo. Essas ações, no entanto, absorvem um percentual reduzido da força de trabalho da corte de contas da União. Os planos semestrais de auditoria de 1997 e 1998, p. ex., previam, respectivamente, que 17% e 5% do tempo de trabalho do corpo técnico seria dedicado às fiscalizações *in loco*.

Efetivamente, no período de 1995 a 1998, houve uma queda na quantidade de fiscalizações *in loco* realizadas anualmente (de 901, em 1995, para 720, em 1998)¹¹, contra

um aumento expressivo na quantidade de processos de contas apreciados (de 3.580, em 1995, para 5.125, em 1998). Ademais, do total de processos apreciados em 1998, 50% referiam-se a tomadas e prestações de contas e apenas 4% referiam-se a fiscalizações *in loco*. (Cf. TCU, F, 1999, p. 42.)

Considerando-se a quantidade de dias dedicados às atividades de controle externo pelas unidades técnicas, excetuando-se os exames de recursos, as renúncias de receita, os atos sujeitos a registro e as análises das declarações de bens e rendas, o próximo gráfico mostra a distribuição percentual do período trabalhado em 1998. Constatase que o investimento em trabalhos de fiscalização *in loco* é limitado – 18% do total.

Distribuição do Tempo Utilizado na Atividade de Controle Externo em 1998



Fonte: TCU, G, 2000, p. 38.

Notas: ^(a) TC/PC: tomadas e prestações de contas;

^(b) TCE: tomadas de contas especiais.

Os dados acima mostram que a efetividade do trabalho do TCU pode ser aprimorada sem que o quadro de servidores precise ser aumentado, bastando que seja priorizado o instrumento tido como mais eficaz: as fiscalizações *in loco*. Para isso, porém, impõe-se que as instruções das tomadas e prestações de contas sejam racionalizadas.

6.2. Instrução das tomadas e prestações de contas

O processo de exame e julgamento de tomadas e prestações de contas anuais é tido como a expressão máxima do poder controlador do TCU, exercido em auxílio ao Congresso Nacional, pois permite à corte de contas da União formar um juízo sobre as ações dos responsáveis pela administração de recursos públicos federais, bem como fazer determinações e impor sanções.

Em um modelo simplificado de funcionamento do TCU, cada tomada e prestação de contas deveria ter, internamente, cinco tramitações:

- do protocolo para a unidade técnica;
- da unidade técnica para o Ministério Público junto ao TCU, para manifestação;
- do Ministério Público para o relator;
- do relator para a unidade de apoio às

sessões dos colegiados, para inclusão em pauta e julgamento;

e) da unidade de apoio às sessões para a unidade técnica, para as providências cabíveis e encerramento.

Várias circunstâncias, entretanto, podem modificar o fluxo do processo, ocasionando um número muito maior de tramitações (p. ex., a necessidade de autorização do relator para citações e audiências).

A pesquisa “Tendências de Controle da Gestão Pública”, do TCU, identificou dois problemas críticos no processo em questão (cf. TCU, G, 2000, p. 1):¹²

a) intempestividade, ou seja, o longo período de tempo entre o fato gerador (*i.e.*, o ato de gestão) e a deliberação acerca do mérito (*i.e.*, o julgamento);

b) baixa contribuição para a efetividade do controle externo em termos da percepção que os clientes têm dos benefícios resultantes da atuação do TCU.

A tabela a seguir contém os tempos médios despendidos pelo TCU para deliberar sobre cada tipo de processo de contas, incluindo-se as tomadas de contas especiais para fins de comparação.¹³ Os dados corroboram o primeiro problema citado acima. Considerando-se que um mês possui 22 dias úteis, são precisos de 10 a 14 meses para que os processos em questão sejam julgados.

Prazo Médio de Julgamento de Diversos
Tipos de Processos de Contas (1997 – 1999)

TIPO DE PROCESSO	PRAZO MÉDIO ATÉ JULGAMENTO
PC	277 dias úteis
PC Simplificado	232 dias úteis
TC	259 dias úteis
TC Simplificado	213 dias úteis
TCE	301 dias úteis

Fonte: TCU, G, 2000, p. 15.

Efetivamente, os dados da tabela, associados ao elevado estoque de processos existente, indicam que a atual sistemática de instrução de processos dificilmente permitirá que a corte de contas da União cumpra os prazos legais para a deliberação final. Isso ocorre porque a corte entende que deve julgar todas as tomadas e prestação de contas conforme o mesmo rito processual (cfe. o inciso I do art. 1º da Lei Orgânica do TCU – Lei nº 8.443, de 1992), admitindo somente algumas poucas exceções – p.ex., as tomadas de contas especiais referentes a débitos até 6.000 UFIRs estão dispensadas de ser encaminhadas (cfe. os artigos 5º e 6º da Lei Orgânica do TCU).

Em junho de 2000, uma unidade técnica da corte de contas da União apurou, em relação às 247 tomadas e prestações de contas instruídas no período de 1996 a 1998, o seguinte (cf. TCU, G, 2000, p. 20):

- a) 47,8% foram julgados regulares;
- b) 36% foram julgados regulares com ressalvas;
- c) 0,8% permaneciam sobrestados;
- d) 15,4% permaneciam pendentes de julgamento, incluindo todos os processos com parecer do controle interno pela irregularidade;
- e) 77% dos processos foram julgados conforme o parecer do controle interno.

Portanto, em relação ao parecer do controle interno, os exames feitos pelas unidades técnicas da corte de contas da União agregaram valor a somente 33% das toma-

das e prestações de contas. Diante disso, seria razoável que o TCU concentrasse os seus esforços na identificação, mediante evidências acessórias (p. ex., denúncias, contas anteriores e achados de auditoria), dos processos cujas falhas possam não ter sido constatadas pelo controle exercido pela própria administração pública. Complementarmente, o TCU também poderia incentivar o aprimoramento dessa forma de controle, minimizando-se o retrabalho no âmbito do controle externo.

6.3. Volume de recursos

Outro importante ponto de estrangulamento encontrado no TCU são as interposições de recursos. Essas interposições não contribuem para a intempestividade das tomadas e prestações de contas, pois referem-se às decisões de mérito, ou seja, ocorrem após o ciclo de exame e julgamento das contas. Podem, porém, afetar a efetividade do controle externo (p. ex., recursos interpostos pouco antes do período eleitoral podem suspender os efeitos da lista de gestores tornados inelegíveis pelo TCU).

Convém notar que, de 1995 a 1998, a proporção de recursos interpostos em relação ao total de processos de contas julgados passou de 5,95% a 6,21%.

Observa-se, assim, que a busca da certeza jurídica tem sobrecarregado a organização, em prejuízo da dimensão administrativa do controle.

Proporção de Recursos Apreciados pelo TCU

RECURSOS	1995		1996		1997		1998	
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
Providos	148	44,6	175	48,2	215	51,7	204	46,0
Não providos	184	55,4	188	51,8	201	48,3	239	54,0
TOTAL	332	100,0	363	100,0	416	100,0	443	100,0
(Qtde. Total de Recursos / Qtde. Total de Contas Julgadas)%	5,95%		4,98%		5,11%		6,21%	

Fonte: TCU, G, 2000, p. 35.

7. Propostas de aprimoramento do TCU

O controle externo, se bem exercido, pode ser um importante instrumento de aprimoramento do processo legislativo e de modernização da administração pública. Para isso, todavia, é primordial que o ciclo de gestão se complete e que os tomadores de decisão nos Poderes Legislativo e Executivo recebam, tempestivamente, informações relevantes e confiáveis sobre a execução das ações públicas.

A percepção média sobre o desempenho do TCU está, porém, longe de ser satisfatória, como mostra a pesquisa feita pela própria corte de contas da União. (Cf. TCU, C, 2000, p. 6.)

À luz das dificuldades, reais ou supostas, enfrentadas pelo TCU, há várias propostas de reorganização do controle externo no âmbito do Congresso Nacional. Ademais, o grupo encarregado da pesquisa "Tendências de Controle da Gestão Pública" também elaborou diversas sugestões de aprimoramento da corte de contas, ainda que as principais sugestões não tenham sido acolhidas pelo colegiado de ministros.

Como demonstrado pelo não-acolhimento das sugestões citadas acima, o presente estudo entende que o fortalecimento da área técnica, a qual passaria a contar com uma identidade jurídico-administrativa própria, é uma condição necessária para que o controle externo seja repensado como uma ferramenta gerencial.¹⁴

Assim, este tópico tratará, primeiramente, das propostas formuladas pelo corpo técnico do TCU; em seguida, das propostas que estão tramitando no Congresso Nacional; e, por fim, de uma proposta de criação de uma diretoria-geral, não-subordinada ao corpo de ministros, inspirada, por analogia, no anteprojeto da ANDC, elaborado pela Presidência da República em 2000.

7.1. A Perspectiva Interna

No âmbito da pesquisa sobre tendências do controle da gestão pública, foram aventadas várias soluções para os problemas que afligem a corte de contas da União, destacando-se (cf. TCU, G, 2000, p. 2):

a) triagem e segregação das contas anuais: contas com alta probabilidade de não conter quaisquer irregularidades seriam separadas das demais e diferidas para julgamento ao final do prazo legal, caso não fossem observados problemas por outros instrumentos de controle; informações do controle interno e registros históricos do TCU seriam utilizados para estimar a probabilidade em questão; ademais, as contas de órgãos ou entidades que movimentassem os duzentos maiores orçamentos (*i.e.*, cerca de R\$ 100 milhões, atualmente) seriam examinadas com prioridade;

b) padronização das tomadas e prestações de contas: melhoria do sistema de controle das tramitações; priorização eletrônica de processos; maior facilidade de acesso, por parte dos servidores, às informações

sobre estoque; delegação padronizada de competência para diligências, citação e audiências; simplificação dos procedimentos de localização do responsável; estabelecimento de indicadores de desempenho; entre outras;

c) melhoria da disponibilidade e da qualidade da informação: auditoria dos procedimentos de controle adotados pelos controles internos; implantação de uma política de gestão da informação e do conhecimento; e expansão do acesso do TCU às fontes de informação da administração pública por meio de técnicas de pesquisa mais elaboradas;

d) integração das instâncias envolvidas nas tomadas e prestações de contas: melhoria da comunicação entre as unidades técnicas e os gabinetes dos ministros no que tange à qualidade das tomadas e prestações de contas.

As soluções aventadas têm amplo alcance. Algumas são inteiramente compatíveis com o atual modelo brasileiro de controle externo e já foram ou estão sendo implementadas. Outras, porém, não foram acolhidas pelo colegiado de ministros, especialmente a proposta de triagem e segregação das contas anuais.

Projeto de decisão normativa que visava a instituir procedimentos simplificados a serem observados pelas unidades técnicas com vistas a reduzir o estoque de processos vencidos, p. ex., motivou a Decisão 143/2001 do Plenário do TCU, a qual declarou desnecessária a adoção da decisão normativa propugnada. Cabe destacar os termos do recurso apresentado pelo Ministro Adhemar Paladini Ghisi:

A prevalecer o Projeto de Decisão Normativa em comento, atos contrários mesmo à Constituição, como a admissão sem concurso público ou a indevida ausência de realização de procedimento licitatório, passarão a ser encarados como simples falhas formais, levando tão-somente à efetivação de determinações. Ter-se-ia, então, reduzida a competência desta Corte, que passaria apenas a atuar na imputação

de débitos. Não mais faria sentido a fiscalização de atos e contratos.

Assim como o Poder Judiciário não tem hesitado em impor limites à atuação do controle externo, preservando as suas próprias prerrogativas, os ministros do TCU têm-se mostrado refratários às tentativas de reinterpretar o arcabouço legal em vigor em prol da simplificação de procedimentos, sob o argumento de que isso implicaria redução nas competências legais da Corte. Considerando-se a subordinação funcional da área técnica ao fórum incumbido da dimensão judicante do controle externo, trata-se de um debate desigual, com resultados previsíveis.

É correto que a aludida dimensão integra a tradição jurídico-administrativa brasileira. A experiência internacional, por sua vez, torna evidente que essa dimensão requer a existência de um colegiado, para que suas determinações, com conseqüências jurídico-econômicas compulsórias ou quase compulsórias, sejam enriquecidas pelas perspectivas dos seus vários membros. Isso não implica, contudo, a necessidade da subordinação do controle gerencial – eminentemente técnico, cujo principal resultado são meras recomendações, amparadas na tempestividade e ampla divulgação – à função judicante.

Efetivamente, aplicações recentes da teoria dos jogos às deliberações dos órgãos colegiados demonstraram que decisões tomadas por amplas maiorias formam estratégias dominantes em relação às decisões tomadas por maiorias simples. As coalizões amplamente vencedoras assegurariam aos membros do colegiado benefícios com valores esperados maiores – mais especificamente, cada membro teria maior autonomia para gerir segmentos especializados do processo decisório, ou seja, cada delegado minimizaria as interferências dos demais delegados em temas do seu direto interesse.¹⁵

O fenômeno descrito acima é facilmente observado na atuação do colegiado do TCU. Por um lado, as decisões são, com freqüência, quase consensuais. Por outro, a lista de unidades jurisdicionadas (*i.e.*, o rol de ór-

gãos e entidades sujeitos ao controle da corte de contas) atribuída a cada ministro gera agendas especializadas, ou seja, os membros do colegiado têm interesse em resguardar as suas prerrogativas técnico-jurídicas sobre as respectivas listas.¹⁶

As características descritas acima podem ser inerentes a situações complexas, que exijam manifestações por fóruns plurais, cuja responsabilidade deva permanecer difusa. Não são, porém, características plenamente compatíveis com organizações cujos objetivos deveriam ser claramente definidos e facilmente mensuráveis, como devem ser as áreas técnicas dos órgãos de controle.

Portanto, um passo importante para que o controle gerencial avance no Brasil é uma

definição, objetiva e independente, da missão do corpo técnico, subordinado a um dirigente encarregado de compatibilizar meios e fins, tornando perene e concentrada a responsabilidade atualmente exercida de forma transitória e difusa.

7.2. A Perspectiva do Poder Legislativo

Há, no Poder Legislativo, 46 proposições que afetam, diretamente ou indiretamente, o controle externo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios: 24 propostas de emenda à Constituição; 4 projetos de lei complementar; 17 projetos de lei; e 1 projeto de resolução do Congresso Nacional.¹⁷

As proposições em questão podem ser agrupadas da seguinte maneira:

- a) fixação de mandatos ou de critérios para a nomeação de conselheiros e ministros das cortes de contas, bem como de vedações aplicáveis a seus familiares¹⁸ 9;
- b) disciplinamento ou ampliação das competências dos órgãos de controle externo¹⁹ 9;
- c) definição de prazos diversos²⁰ 8;
- d) disciplinamento da atuação do Poder Legislativo²¹ 4;
- e) extinção de órgãos de controle externo²² 4;
- f) mudança da vinculação institucional²³ 3;
- g) fixação de normas gerais de contabilidade pública²⁴ 2;
- h) fixação de restrições orçamentárias²⁵ 2;
- i) outras 5.

No item “a”, há propostas de ampliação da quantidade de ministros, de atribuição de mandato aos membros dos colegiados ou de alteração dos critérios de nomeação.²⁶

No item “b”, por sua vez, destacam-se as medidas destinadas a reforçar o poder judicante, permitindo ao TCU quebrar o sigilo bancário dos administradores públicos (PLP 308/2002) e constituindo títulos executivos parajudiciais (PLS 244/2000). Ademais, no item “i” há a PEC 209/2000, que reitera o caráter permanente das cortes de contas.

Nos itens “e” e “f”, por fim, prevalecem as propostas de fortalecimento do papel do Poder Legislativo, seja por meio da assimilação de todo o controle externo, como da

criação de auditorias-gerais, sem poder judicante.

Dessa forma, percebe-se que as proposições legislativas não têm enfrentado diretamente a questão de como fortalecer a área técnica das cortes de contas, a não ser pela proposta de criação de auditorias-gerais, que não encontra amparo na tradição jurídico-administrativa brasileira, podendo, inclusive, criar um indesejado vazio legal, pois as prestações de contas foram incorporadas, p. ex., ao arcabouço da Lei de Responsabilidade Fiscal (cfe. o art. 49 da Lei Complementar 101/2000).

Uma organização nos moldes inicialmente propostos para a ANDC, pelo contrário, seria mais compatível com as peculi-

aridades da administração pública brasileira.

7.3. A Criação de uma Diretoria-Geral

Somente uma clara declaração da missão de uma organização permite chegar a objetivos realistas e mensuráveis. O ciclo se completa à medida que a concretização dos objetivos contribui para o reconhecimento de que a missão está sendo cumprida em benefício das partes interessadas.

Coerentemente com a premissa anterior, a Presidência da República propôs, em 2000, criar a ANDC. A nova agência absorveria a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Seria composta por uma diretoria-geral, várias diretorias técnicas e o tribunal da concorrência. Nessa estrutura, as áreas técnicas e judicante seriam unidades gestoras independentes e teriam missões próprias. Caberia ao diretor-geral, designado para exercer um mandato de quatro anos, otimizar a utilização dos recursos da organização, maximizando os seus resultados.

No TCU, porém, a presidência é ocupada pelos ministros por curtos períodos, segundo o sistema de rodízio. Ademais, mesmo decisões internas são submetidas aos membros do colegiado, os quais também podem demandar trabalho às unidades técnicas. Dessa forma, a responsabilidade pelos trabalhos realizados é intrinsecamente transitória e difusa.

Outro aspecto que precisa ser levado em consideração é que o planejamento implica uma restrição ao poder discricionário do dirigente. Efetivamente, os planos de ação são uma decorrência do ambiente competitivo e da escassez de recursos enfrentados pelas entidades econômicas. Nesses casos, o planejamento é uma necessidade, não uma opção. Já as organizações políticas que ocupam posições monopolísticas ou quase monopolísticas na estrutura de poder e cuja restrição orçamentária é menos premente,

como ocorre com o TCU, costumam ser pouco receptivas em relação aos modelos abrangentes de planejamento. Para essas organizações, o ótimo é preservar, tanto quanto possível, a liberdade de poder decidir, a cada momento, o que fazer, como fazer e quando fazer.

Qualquer conjunto de mudanças estratégicas limitado a um biênio e subordinado a um processo decisório difuso e amplamente discricionário teria dificuldades para prosperar. Uma transformação mais profunda e baseada em valores requer estratégias de longo prazo, conduzidas por um gestor que possa ser responsabilizado pelos êxitos e fracassos da organização. Essa é a principal vantagem vislumbrada no anteprojeto do ANDC.

Baseado no anteprojeto citado acima, o TCU seria composto por uma diretoria-geral, englobando toda a área técnica, e pelo plenário, encarregado da análise dos atos administrativos sujeitos a julgamento.

A diretoria-geral seria dividida em diretorias técnicas, responsáveis pelas diferentes modalidades de controle – auditorias operacionais (sistemas de informação, obras, etc.), de conformidade e contábil-financeiras, e avaliações de programas. Ademais, as atividades de apoio também seriam da alçada da diretoria-geral.

O plenário seria uma unidade gestora e poderia dividir-se em câmaras. Os colegiados de ministros possuiriam competências privativas e independência técnico-administrativa.

O diretor-geral e os ministros seriam indicados e nomeados pelo Poder Legislativo para o cumprimento de mandatos. Os demais cargos comissionados seriam preenchidos conforme os regulamentos internos da diretoria-geral e do plenário, aprovados pelos colegiados de diretores e de ministros, respectivamente.

Caberia ao diretor-geral, auxiliado pelos diretores técnicos, planejar as ações de controle, desdobrando-as ao longo de vários exercícios e adequando meios e fins. Dessa

forma, seria competência do diretor-geral definir a identidade do Tribunal, integrando as demandas externas (especialmente do plenário e do Poder Legislativo) com os objetivos maiores do controle externo, qual seja: permitir uma visão integrada do conjunto da administração pública e contribuir para o aprimoramento dos processos gerenciais. Também seria atribuição do diretor-geral representar o TCU legalmente, inclusive respondendo pela prestação de contas.

Outras competências do diretor-geral: celebrar acordos com as unidades jurisdicionadas ou fazer recomendações, no intuito de sanar más práticas administrativas; instaurar processos para posterior instrução e julgamento pelos colegiados de ministros; e decidir pela insubsistência dos indícios de irregularidades, arquivando as averiguações preliminares.

O plenário, por sua vez, concentrar-se-ia nas situações potencialmente irregulares reveladas pela área técnica. O seu objetivo seria julgar em que medida as falhas observadas seriam um reflexo de práticas ilegais ou incompatíveis com a boa técnica administrativa, à luz das informações efetivamente à disposição dos responsáveis no momento da suposta falha. Trata-se de juízos complexos, que devem ter o cuidado de não minimizar os riscos próprios a toda ação administrativa. Conseqüentemente, é recomendável que as deliberações a esse respeito sejam tomadas por órgãos colegiados, com a observância do princípio da ampla defesa.

Comparativamente, as decisões do colegiado de diretores seriam estritamente administrativas, voltadas para a retroalimentação do processo de tomada de decisão, contribuindo para o rápido afastamento do gestor com desempenho insatisfatório, ainda que perfeitamente amparado pela legislação pertinente, ou para a rápida correção das más práticas gerenciais. Já as decisões do colegiado de ministros seriam menos tempestivas, por visarem à responsabilização dos maus gestores, imputando-lhes dé-

bitos e multas em práticas ilegais ou simplesmente não-razoáveis.

Como medida adicional de segurança jurídica, a legislação poderia prever as situações nas quais os ministros poderiam avocar para revisão as deliberações do diretor-geral, especialmente nos casos de arquivamento das averiguações preliminares.

A presente estrutura teria como contrapartida o aumento da responsabilidade do corpo técnico, cujos relatórios teriam ampla publicidade. Isso exigiria um esforço redobrado, tanto em termos de demonstração documental das falhas apuradas, como em termos de especialização profissional, a ser atestada por cursos nos mais diversos domínios do conhecimento – com destaque, naturalmente, para as técnicas de auditoria operacional e de desempenho, e de avaliação de programas públicos, diferentemente do que ocorre atualmente, quando os servidores do TCU, em resposta ao predomínio do controle de legalidade, optam, em geral, por uma nova graduação na área jurídica.

Somente com a conjugação dos fatores mencionados anteriormente, amparados por um sólido sistema de revisão de relatórios, a área técnica teria a credibilidade necessária para que as suas recomendações tivessem eficácia.

8. Conclusão

As conclusões do presente estudo podem ser assim resumidas:

- a) os sistemas de controle interno e externo enfrentam problemas similares, em decorrência da subordinação do controle gerencial ao controle de legalidade;
- b) no caso do controle interno, houve um agravamento do problema anterior com a recente transferência da SFC para o âmbito da Corregedoria-Geral da União;
- c) a pretensão da corte de contas da União de poder exercer um controle de natureza jurisdicional esbarra em prerrogativas do Poder Judiciário, que possui a última palavra a esse respeito;

d) a responsabilidade pela condução do TCU é intrinsecamente transitória e difusa, dificultando a racionalização dos rituais processuais e sobrecarregando a organização;

e) o aprimoramento do controle gerencial requer a definição de uma identidade pró-

pria para a área técnica da corte de contas da União.

Neste contexto, o anteprojeto da ANDC, ao distinguir as atribuições do órgão colegiado e da área técnica, pode ser um importante ponto de partida para os debates acerca do tema.

ANEXO I Competências constitucionais do TCU

COMPETÊNCIA	FUNDAMENTO
Apreciar as contas anuais do Presidente da República	art. 71, inciso I
Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos	art. 33, § 2º, e art. 71, inciso II
Apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares	art. 71, inciso III
Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional	art. 71, inciso IV
Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais	art. 71, inciso V
Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal ou a municípios	art. 71, inciso VI
Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas	art. 71, inciso VII
Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos	art. 71, incisos VIII a XI
Sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal	art. 71, inciso X
Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização	Art. 72, § 1º
Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades	art. 74, § 2º
Fixar coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais	art.161, parágrafo único.

Fonte: TCU, J, 2002, p. 10.

ANEXO II
Principais competências infra-constitucionais do TCU

COMPETÊNCIA	FUNDAMENTO
Decidir sobre consulta formulada a respeito de dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares	Lei 8.443/1992
Decidir sobre representação contra irregularidades em processo licitatório	Lei 8.666/1993
Exercer o controle da legalidade e legitimidade das declarações de bens e rendas apresentadas por ocupantes de cargos, empregos e funções dos Poderes da União	Lei 8.730/1993
Decidir sobre representação referente ao descumprimento da obrigatoriedade de notificar as câmaras municipais da transferência de recursos federais para os respectivos municípios	Lei 9.452/1997
Acompanhar e fiscalizar os processos de desestatização	Lei 9.491/1997
Criar e manter <i>homepage</i> para divulgação de dados e informações acerca das contas públicas	Lei 9.755/1998
Fiscalizar o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com ênfase no que se refere ao cumprimento, pela União, dos limites das despesas com pessoal	Lei Complementar 101/2000
Processar e julgar infrações administrativas contra as leis de finanças públicas	Lei 10.028/2000
Fiscalizar a aplicação dos recursos repassados aos Comitês Olímpico e Paraolímpico Brasileiros	Lei 10.264/2001
Remeter à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional a análise e a avaliação dos relatórios de gestão fiscal previstos na Lei Complementar 101/2000	Lei 10.266/2001, art. 73, inciso III
Enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informações sobre a execução físico-financeira das obras constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento	Lei 10.266/2001, art. 83
Remeter ao Congresso Nacional, em até quinze dias após sua constatação, informações referentes a indícios de irregularidades graves identificados em fiscalização de contratos, convênios, parcelas ou subtrechos referentes a obras constantes do Orçamento de 2002	Lei 10.266/2001, art. 83, § 8º

Fonte: TCU, J, 2002, p. 11.

ANEXO III

Causas prováveis dos problemas críticos observados na instrução das tomadas e prestações de contas

INTEMPESTIVIDADE	BAIXA CONTRIBUIÇÃO DAS TCS E PCS PARA A EFETIVIDADE DO CONTROLE
<ul style="list-style-type: none">• instruções prolixas;• planejamento não-integrado;• atuação formal e processualística;• tradição de julgar todas as contas;• baixo rendimento (baixa produtividade);• excesso de processo com pouca relevância;• complacência exagerada com o repassador;• dependência do julgamento de outros processos;• pouca interação com as unidades jurisdicionadas;• descrédito na eficácia do instrumento pelos servidores;• adição de novos elementos ao processo intempestivamente;• excesso de tramitações em razão da centralização das decisões;• excesso de processos em relação à força de trabalho disponível;• excesso de tempo dedicado ao exame de contas simplificadas;• baixo controle da confiabilidade das informações do controle interno e gestores;• pouca interação entre gabinetes dos relatores e o Ministério Público e as unidades técnicas do próprio TCU.	<ul style="list-style-type: none">• intempestividade;• ciclo do processo muito longo;• elevada relação custo-benefício;• ineficácia das cobranças executivas;• alto índice de provimento de recursos;• baixo índice de recolhimento voluntário;• planejamento e execução não-integrados;• grande parte dos processos tem pouca relevância material ou social;• descrédito na eficácia do instrumento por parte dos servidores;• baixo controle da confiabilidade das informações do controle interno;• baixa contribuição para a transparência ou publicidade do controle externo;• exame pouco profundo (mera reelaboração do trabalho realizado pelo controle interno);• baixa seletividade (os poucos critérios existentes não favorecem a efetividade do controle).

Fonte: TCU, G, 2000, p. 1.

ANEXO IV
Proposições legislativas

TIPO	Nº	ANEXO	APENSADO A	ASSUNTO
PEC	442/1996	–	385/1996	Prazos para prestação de informações.
PEC	532/1997	–	–	Critérios de nomeação dos ministros.
PEC	556/1997	123/1999	–	Critérios de nomeação dos ministros.
PEC	5/1999	16/1999	–	Relações jurídico-orçamentárias entre os poderes dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.
PEC	16/1999	21/1995; 5, 21, 23, 33, 54, 62, 71, 74, 81 e 92/1999; 1, 5, 20 e 29/2001; e 15/2001.	–	Limite para as dotações orçamentárias.
PEC	19/1999	–	–	Extinção dos tribunais e conselhos de contas dos municípios.
PEC	36/1999	–	–	Transferência das atribuições dos tribunais e conselhos de contas dos municípios para os tribunais de contas dos estados.
PEC	50/1999	–	532/1997	Critérios de nomeação dos ministros.
PEC	123/1999	–	556/1997	Critérios de nomeação dos ministros.
PEC	147/1999	–	106/1999	Inexigibilidade para o cônjuge e os parentes de membros dos tribunais e conselhos de contas.
PEC	11/2000	–	–	Nomeação de auditor para ministro.
PEC	18/2000	–	–	Competência para fiscalizar a aplicação de recursos repassados pela União.
PEC	24/2000	–	–	Vedação da indicação de parentes de autoridades para ministro.
PEC	25/2000	–	–	Faculdade de nomear membros das cortes de contas estaduais e municipais mediante concurso público.
PEC	192/2000	193, 209, 227 e 293/2000	–	Extinção dos tribunais de contas municipais e das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.
PEC	193/2000	–	192/2000	Extinção dos tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios. Criação da Auditoria-Geral da União.
PEC	209/2000	–	192/2000	Caráter permanente do TCU, com repercussão nas demais cortes de contas.
PEC	227/2000	–	192/2000	Auditoria das contas públicas, com julgamento das prestações de contas pelo Congresso Nacional.
PEC	293/2000	–	192/2000	Mandato dos conselheiros.
PEC	39/2001	–	–	Criação da Procuradoria do TCU.
PEC	40/2001	–	–	Competência do Superior Tribunal de Justiça.
PEC	329/2001	–	192/2000	Extinção dos tribunais de contas da União, dos estados e dos municípios. Criação de Comissão Mista Permanente do Congresso Nacional.

TIPO	Nº	ANEXO	APENSADO A	ASSUNTO
PEC	122/2002	–	–	Prazos para prestação de informações e realização de auditorias e inspeções.
PEC	523/2002	–	–	Incorporação dos tribunais e conselhos de contas dos municípios aos tribunais de contas dos estados.
PLP	61/1999	–	–	Prazo para julgamento das contas do Presidente, dos governadores e dos prefeitos.
PLP	228/2001	–	–	Inclusão dos tribunais de contas dos municípios no âmbito do poder legislativo.
PLP	246/2001	–	–	Realização de auditoria em empresa estatal no caso de extinção, fusão ou incorporação.
PLP	308/2002	–	–	Quebra de sigilo bancário de administradores públicos.
PL	11/1995	–	–	Competências do TCU.
PL	1470/1996	–	–	Prazos para prestação de informações.
PLS	106/1999	–	–	Normas para a contabilidade e elaboração e controle dos planos.
PLS	127/1999	–	PLC 3270/2000	Comunicação direta dos atos e fatos apurados.
PLS	294/1999	–	–	Decretação de indisponibilidade de bens.
PLS	408/1999	–	–	Prazos para prestação de informações e julgamento das prestações de contas.
PL	930/1999	–	–	Expedição de certificado de regularidade.
PLS	187/2000	–	–	Parâmetros para a ação do TCU.
PLS	211/2000	–	–	Critérios para a apreciação das contas prestadas pela Presidência da República.
PLS	244/2000	–	–	Constituição de títulos executivos parajudiciais.
PL	2614/2000	–	–	Procedimento para denúncia de irregularidade.
PL	2730/2000	–	–	Prazo para julgamento das prestações de contas.
PL	3831/2000	–	–	Prazo para julgamento das prestações de contas.
PLS	37/2001	–	–	Normas gerais para a contabilidade governamental.
PL	4939/2000	–	–	Prazo para a apresentação de documentos ao TCU.
PL	5917/2001	–	–	Tempo de serviço computado como prática jurídica.
PLS	169/2002	–	–	Criação de canal reservado.
PRN	4/1998	–	–	Critérios para apreciação do relatório de atividades do TCU.

Fonte: Senado Federal, 2002.

ANEXO V
Tempo de serviço dos ministros do TCU

PERÍODO	IDADE MÉDIA		PERMANÊNCIA MÉDIA
	ENTRADA	SAÍDA	
1890–1930	52	64	10,6
1930–1945	52	62	11,8
1945–1964	53	64	10,7
1964–1985	59	65	6,6
1985–2000	58	67	6,8

Fonte: Brown, 2002, p. 76.

Formação acadêmica dos ministros nomeados para o TCU

PERÍODO	NENHUMA		DIREITO		OUTRAS	
	QTDE	%	QTDE	%	QTDE	%
1890–1930	7	30,4%	16	69,6%	–	–
1930–1945	–	–	12	100,0%	–	–
1945–1964	–	–	9	90,0%	1	10,0%
1964–1985	–	–	18	62,1%	11	37,9%
1985–2000	–	–	19	90,5%	2	9,5%
TOTAL	7	7,4%	74	77,9%	14	14,7%

Fonte: Brown, 2002, p. 77.

Experiência Prévia dos Ministros Nomeados para o TCU

PERÍODO	PODER EXECUTIVO		PODER LEGISLATIVO		PODER JUDICIÁRIO
	CONTROLE INTERNO	OUTRAS ÁREAS	CONTROLE EXTERNO	OUTRAS ÁREAS	
1890–1930	7	5	5	11	10
1930–1945	4	4	4	4	6
1945–1964	1	3	3	5	6
1964–1985	2	5	5	19	3
1985–2000	–	4	4	14	2
TOTAL	14	21	21	53	27

Fonte: Brown, 2002, p. 78.

Notas

¹ Disponível no seguinte endereço: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Consulta_Publica/agencia_nacion.htm.

² O Anexo I discrimina todas as competências constitucionais.

³ O Anexo II contém as principais atribuições infra-constitucionais.

⁴ No TCU, a presidência é ocupada pelos ministros segundo o sistema de rodízio. O mandato é de um ano, renovável uma única vez por igual período. A existência de um presidente, porém, não impede que os demais ministros requeiram trabalhos à área técnica da corte de contas da União. Conseqüentemente, o órgão precisa lidar não apenas com a curta duração do mandato de seus presidentes, o que dificulta o planejamento de longo prazo das atividades, como também com as demandas específicas dos vários ministros.

⁵ Predomina, no Brasil, a fiscalização *a posteriori* de natureza administrativa.

⁶ Cf.: TCU, A, 1999; TCU, B, 2000; TCU, C, 2000; TCU, E, 1999; TCU, F, 1999; TCU, G, 2000; e TCU, H, 2000.

⁷ As dificuldades do TCU para consolidar a natureza jurisdicional de suas deliberações estendem-se ao Poder Legislativo, que não incluiu a corte de contas da União no rol de órgãos habilitados, pela Lei Complementar 105/2001, a ter acesso ao sigilo bancário dos responsáveis por bens e dinheiros públicos. Essa medida poderá, inclusive, afetar negativamente as chances de êxito dos mandados de segurança impetrados pelo TCU em decorrência de fiscalizações, em instituições financeiras federais e no Banco Central do Brasil, que não obtiveram informações resguardadas pelo sigilo.

⁸ Entidades controladas e/ou de propriedade do governo que vendem, em larga escala, bens e serviços industriais ou comerciais para o público.

⁹ Naturalmente, aspectos julgados positivos no presente contexto jurídico-administrativo brasileiro, como as duas primeiras prerrogativas, podem representar, como exposto adiante, formidáveis obstáculos ao desenvolvimento do controle de natureza gerencial.

¹⁰ Essa quantia abrange os processos internos (p. ex., reconhecimento de direitos funcionais).

¹¹ Nos anos subsequentes, a evolução foi a seguinte: 695, em 1999; 877, em 2000; e 900, em 2001 (cf. TCU, I, 2001, p. 50). A melhora observada, contudo, deve-se, basicamente, ao crescimento na quantidade de auditorias em obras constantes dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social, em resposta a demandas expressas do Congresso Nacional, inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias (cfe., p. ex., o art. 83 da Lei 10.266/2001).

¹² O Anexo III discrimina as causas prováveis dos dois problemas.

¹³ Os dados coletados excluem os dias não-úteis, os recessos da corte de contas, os períodos de suspensão para audiência ou citação e os períodos de permanência em unidades da área administrativa.

¹⁴ Este estudo não pretende que a alteração proposta seja uma condição necessária e suficiente para o aprimoramento do controle externo, pois, frequentemente, a mudança organizacional é um processo de “tentativa-e-erro”, no qual os perfis dos dirigentes escolhidos têm papel destacado. Trata-se, apenas, de melhor delimitar a responsabilidade por esse aprimoramento, cujo resultado seria avaliado pela opinião pública à luz dos objetivos inscritos na missão atribuída à área técnica.

¹⁵ Cf.: Weingast, 1979; Weingast, Shepsle & Johnsen, 1981; Niou & Ordeshook, 194; Weingast & Marshall, 1988; Wittman, 1989.

¹⁶ No intuito de minimizar o problema da especialização, as listas de unidades jurisdicionadas mudam de titularidade a cada dois anos.

¹⁷ O Anexo IV discrimina as proposições atualmente tramitando no âmbito do Poder Legislativo.

¹⁸ PEC 532/1997, 556/1997, 50/1999, 123/1999, 147/1999, 11/2000, 24/2000, 25/2000 e 293/2000.

¹⁹ PEC 18/2000; PLP 246/2001 e 308/2002; PL 11/1995, 930/1999 e 2.614/2000; PLS 294/1999, 187/2000 e 244/2000.

²⁰ PEC 442/1996 e 122/2002; PLP 61/1999; PL 1.470/1996, 2.730/2000, 3831/2000 e 4.939/2000; PLS 408/1999.

²¹ PEC 227/2000; PLS 127/1999 e 211/2000; PRN 4/1998.

²² PEC 19/1999, 192/2000, 193/2000 e 329/2001.

²³ PEC 16/1999 e 523/2002; PLP 246/2001.

²⁴ PLS 106/1999 e 37/2001.

²⁵ PEC 5/1999 e 16/1999.

²⁶ A esse respeito, convém mencionar que os legisladores podem estar dando destaque a um problema pouco relevante. Como mostrado pelo Anexo V, o tempo médio de serviço dos ministros do TCU não é muito superior aos dos dirigentes das atuais agências reguladoras. Ademais, a predominância de ministros com formação jurídica e oriundos do próprio Poder Legislativo guarda relação com o poder judicante atribuído ao órgão e à sua vinculação institucional.

Bibliografia

- BARON, David P.; FERREJOHN, John A. Bargaining in Legislatures. *The American Political Science Review*, 83(4):1181-206, dez. 1989.
- BARZELAY, Michael. Central Auditing Institutions and Performance Auditing: a comparative analysis of organizational strategies in the OECD. *Governance: an international journal of policy and administration*, 10(3):235-60, jul. 1997.
- BROWN, Renato Jorge Brown. *Controle Externo da Administração Pública Federal no Brasil: o TCU – uma análise jurídico-administrativa*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.
- CITADINI, Antonio Roque. *O Controle Externo da Administração Pública*. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- DIAMOND, Jack. The Role of Internal Auditing in Government Financial Management: an international perspective. *IMF Working Papers*, WP/02/94, mai. 2002.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.
- NIOU, Emerson M. S.; ORDESHOOK, Peter C. Universalism in Congress. *American Journal of Political Science*, 29(2):246-58, mai. 1985.
- OLIVEIRA, Telma Almeida. *O Controle da Eficácia da Administração Pública no Brasil*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1995.
- SILVERIA E SILVA, José Márcio. O Réquiem do TCU. *Correio Braziliense*, 30/09/2002.
- SPECK, Bruno W. *Inovação e Rotina no TCU: o papel da instituição superior de controle financeiro no sistema político-administrativo do Brasil*. São Paulo: Konrad-Adenauer Stiftung, 2000.
- STELLA, Peter. Em Direção à Definição e Mensuração do Impacto Fiscal das Empresas Públicas. In: BLEJER, Mario I.; CHEASTY, Adrienne (Org.). *Como Medir o Déficit Público: questões analíticas e metodológicas*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1999, p. 252-84.
- TANZI, Vito. Mensuração do Déficit Público: questões básicas. In: BLEJER, Mario I.; CHEASTY, Adrienne (Org.). *Como Medir o Déficit Público: questões analíticas e metodológicas*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 1999, p. 15-23.
- TCU (A). *Ambiente de Controle*. Brasília, 1999. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 2.)
- (B). *Arquitetura Organizacional – Projeto de Estrutura*. Brasília, 2000. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 3.)
- (C). *Arquitetura Organizacional – Projeto de Ajuste Estrutural e de Racionalização do Rito de Exame e Julgamento de Contas*. Brasília, 2000. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 3.)
- (D). *Bibliografia Brasileira de Controle Externo*. Brasília, 2000.
- (E). *Fiscalização de Gastos Públicos no Brasil: ciclo de palestras sobre controle e fiscalização*. Brasília, 1999.
- (F). *Paradigmas de Controle Externo*. Brasília, 1999. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 1.)
- (G). *Processo de Exame e Julgamento de Tomada e Prestações de Contas*. Brasília, 2000. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 4.)
- (H). *Referencial Estratégico do TCU*. Brasília, 2000. (Pesquisa sobre o TCU Frente às Tendências do Controle da Gestão Pública: uma proposta de mudança institucional – área temática 4.)
- (I). *Relatório Anual das Atividades do TCU*. Brasília. (Diversos exercícios.)
- (J). *Relatório das Atividades do TCU: 2º trimestre de 2002*. Brasília, 2002.
- WEINGAST, Barry R. A Rational Choice Perspectives on Congressional Norms. *American Journal of Political Science*, 23(2):245-62, mai. 1979.
- WEINGAST, Barry R.; MARSHALL, William J. The Industrial Organization of Congress or Why Legislatures, Like Firms, are not Organized as Markets. *The Journal of Political Economy*, 96(1):132-63, fev. 1988.
- WEINGAST, Barry R.; SHEPSLE, Kenneth A.; JOHNSON, Christopher. The Political Economy of Benefits and Costs: a neoclassical approach to distributive politics. *The Journal of Political Economy*, 89(4):642-64, ago. 1981.
- WITTMAN, Donald. Why Democracies Produce Efficient Results. *The Journal of Political Economy*, 97(6):1395-424, dez. 1989.