

RELEITURA

compilação de textos para discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal

Senado Federal – Subsecretaria de Edições Técnicas | Ano 2 – nº 3 – janeiro/junho de 2011

PRECIFICAÇÃO DO BARRIL ENTERRADO DE PETRÓLEO NA CESSÃO DE DIREITOS DE EXPLORAÇÃO DESTINADA À PETROBRAS

O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL NA INVERSÃO DA CURVA DECLINANTE DO SALÁRIO MÍNIMO

CONSTITUINTE EXCLUSIVA PARA A REFORMA POLÍTICA?

COP16, METAS VOLUNTÁRIAS E REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL:
o desmatamento no Brasil e a mitigação da mudança global do clima

TREM DE ALTA VELOCIDADE:
novas informações para debater o projeto

BRASIL CONDENADO A LEGISLAR PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS:
da obrigação de tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas

TERCEIRA REFORMA DA PREVIDÊNCIA:
até quando esperar?

O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

DESEMBRULHANDO O AJUSTE FISCAL:
há espaço para ajuste fiscal no Governo Federal sem reformas legais ou revisão de políticas públicas?

POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL:
uma crítica à MP 512

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS



RELEITURA

compilação de textos para discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado

Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas | Ano 2 - nº 3 - janeiro/junho de 2011



SENADO FEDERAL

CONSULTORIA LEGISLATIVA
Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor Geral

CONSULTORIA DE ORÇAMENTOS
Orlando de Sá Cavalcante Neto – Consultor Geral



Núcleo de Estudos e
Pesquisas do Senado

Criado pelo Ato da Comissão Diretora nº 10, de 2011, o Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal tem por missão organizar, apoiar e coordenar projetos de estudos e pesquisas que visem à produção e à sistematização de conhecimentos relevantes para o aprimoramento da atuação do Senado Federal.

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Diretor

CONSELHO CIENTÍFICO

Caetano Ernesto Pereira de Araujo

Fernando B. Meneguim

Luís Otávio Barroso da Graça

Luiz Renato Vieira

Paulo Springer de Freitas

Raphael Borges Leal de Souza

Contato:

nepsf@senado.gov.br

URL:

www.senado.gov.br/conleg/nepsf1.html

Releitura : compilação de textos para discussão / Senado Federal, Centro de Estudos da Consultoria do Senado. – Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Ano 1, n. 1 (jan./jun. 2010)-
v. : il. ; 25,5 cm.

Semestral.

Editor: denominação alterada a partir do Ano 2, n. 3 para Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal.

ISSN 2179-3158

1. Ciência política – periódico. 2. Ciências Sociais – periódico. 3. Direito – periódico. I. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal. II. Brasil. Congresso. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas.

CDD 320

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal. É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

PRECIFICAÇÃO DO BARRIL ENTERRADO DE PETRÓLEO NA CESSÃO DE DIREITOS DE EXPLORAÇÃO DESTINADA À PETROBRAS	
Paulo Roberto Alonso Viegas	05
O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL NA INVERSÃO DA CURVA DECLINANTE DO SALÁRIO MÍNIMO	
Edvaldo Fernandes	23
CONSTITUINTE EXCLUSIVA PARA A REFORMA POLÍTICA?	
Fernando A. G. Trindade.....	61
COP16, METAS VOLUNTÁRIAS E REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: O DESMATAMENTO NO BRASIL E A MITIGAÇÃO DA MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA	
Carlos Henrique Rubens Tomé Silva	73
TREM DE ALTA VELOCIDADE: NOVAS INFORMAÇÕES PARA DEBATER O PROJETO	
Marcos Mendes	119
BRASIL CONDENADO A LEGISLAR PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: DA OBRIGAÇÃO DE TIPIFICAR O CRIME DE DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOAS	
Tarciso Dal Maso Jardim.....	151
TERCEIRA REFORMA DA PREVIDÊNCIA: ATÉ QUANDO ESPERAR?	
Meiriane Nunes Amaro.....	181
O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	
Laerte Ferreira Morgado	249
DESEMBRULHANDO O AJUSTE FISCAL: HÁ ESPAÇO PARA AJUSTE FISCAL NO GOVERNO FEDERAL SEM REFORMAS LEGAIS OU REVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?	
Marcos Mendes	269
POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA CRÍTICA À MP 512	
Ricardo Nunes de Miranda e Cláudio Borges dos Santos	289
PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS	
Fernando B. Meneguim	303

DIREITOS DE EXPLORAÇÃO
DO PETRÓLEO





PRECIFICAÇÃO DO BARRIL ENTERRADO DE PETRÓLEO NA CESSÃO DE DIREITOS DE EXPLORAÇÃO DESTINADA À PETROBRAS

Por:

Paulo Roberto Alonso Viegas¹

Resumo:

O trabalho trata de um estudo sobre o preço do barril de petróleo relativo à cessão de direitos de exploração de petróleo à Petrobras, promovida pelo Governo Federal, no âmbito das disposições da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, que Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Palavras-chave:

Avaliação Econômica, Petróleo; Lei; Pré-sal; Cessão de Direitos; Petrobras.

INTRODUÇÃO

O trabalho trata de um estudo sobre o preço do barril de petróleo relativo à cessão de direitos de exploração de petróleo destinada à Petrobras, promovida pelo Governo Federal, no âmbito das disposições da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010.

Essa lei compreende aspectos da operação de capitalização da Petrobras, a qual objetiva dotar a estatal de capacidade financeira e operacional para enfrentar os desafios de explorar petróleo na camada do pré-sal. Em sua essência, porém, está a previsão da cessão onerosa à Petrobras, sem licitação, do exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural

¹ Mestre em Economia. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: pviegas@senado.gov.br

e outros hidrocarbonetos fluidos, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal.

A lei gera controvérsias, sobretudo quanto a possíveis inconstitucionalidades e ilegalidades de seu conteúdo.

Uma implicação central dessa lei é a controvérsia gerada pela precificação do direito de exploração do petróleo existente na camada de pré-sal, objeto da cessão onerosa destinada à Petrobras.

Esse, portanto, é o escopo do trabalho aqui apresentado.

1. O escopo da Lei nº 12.276, de 2010

De acordo com o disposto na lei, a Petrobras terá a propriedade do óleo (petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos) a ser extraído no âmbito da cessão, que é intransferível e produzirá efeitos até que se extraia o número de barris equivalentes de petróleo definido no contrato, que não poderá exceder a cinco bilhões.

A lei dispõe, ainda, que o pagamento devido pela Petrobras deve ser efetivado, prioritariamente, em títulos da dívida pública mobiliária federal, precificados a valor de mercado.

Além disso, há previsão sobre a formalização do contrato da cessão, que deve conter, pelo menos, as seguintes especificações: a delimitação geográfica das áreas concedidas; o volume de barris de petróleo envolvidos na

transação; valores mínimos e metas de elevação do índice de nacionalização dos bens produzidos e dos serviços prestados para execução das atividades; o valor e as condições de pagamento; e os requisitos para eventual revisão contratual, considerando preços e especificação do produto.

A lei dispõe, também, que o contrato e sua revisão deverão ser submetidos à prévia apreciação do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), e que os volumes de barris equivalentes de petróleo cedidos à Petrobras e os respectivos valores econômicos devem ser determinados por laudos técnicos elaborados por entidades certificadoras, cabendo à Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) obter o laudo técnico de avaliação das áreas que apóiam a tomada de decisões da União.

Ainda, há previsão de que as atividades de pesquisa e lavra, no âmbito da cessão de direitos, cabem à Petrobras, por sua conta e risco, e que a ocorrência de acidentes ou eventos naturais que afetem a produção nas áreas estabelecidas no respectivo contrato de cessão não deve ser considerada na definição do valor ou revisão do contrato.

Está prevista a aplicação de *royalties* de 10% sobre o produto da lavra em questão, nos termos do art. 47 da Lei nº 9.478, de 1997, sendo distribuído de acordo com o disposto nessa lei e na Lei nº 7.990, de 1989. Além disso, é prevista a aplicação dos regimes aduaneiros especiais e incentivos fiscais

à exploração do pré-sal, tal como os aplicáveis às demais atividades de pesquisa e lavra da indústria de petróleo no Brasil.

Quanto ao papel da ANP na cessão onerosa, ela deve regular e fiscalizar as atividades a serem realizadas pela Petrobras, além de definir os termos dos acordos de individualização da produção a serem assinados entre Petrobras e concessionárias de blocos localizados na área do pré-sal.

A lei prevê, para a autorização da cessão onerosa, prazo de validade de doze meses a contar da data de publicação da lei, bem como da autorização à União da subscrição de ações do capital social da Petrobras e da correspondente integralização com títulos da dívida pública. A Lei prevê, também, que a União, a critério do Ministro de Estado da Fazenda, está autorizada a emitir os títulos para integralização das ações da Petrobras, precificados a valor de mercado e na forma de colocação direta.

Também, a Lei dispõe que o Fundo Mútuo de Privatização de que trata a Lei nº 8.036, de 1990, pode subscrever ações em aumento de capital social de sociedades controladas pela União, nas quais o Fundo detenha participação acionária na data de publicação da Lei. Cada cotista não pode utilizar direitos de subscrição que excedam aos correspondentes às suas cotas, e os cotistas de fundos mútuos de privatização detentores de ações da Petrobras podem usar recursos do FGTS até o limite de 30% (trinta por cento) para os referidos fundos, exercendo

seus direitos de preferência. Finalmente, a Lei dispõe que o Ministério da Fazenda deverá encaminhar anualmente ao Congresso Nacional relatório sobre as operações decorrentes da aplicação da Lei.

2. A relevância da cessão onerosa de petróleo à Petrobras

Na justificativa que encaminhou com o projeto de lei da capitalização da Petrobras (Projeto de Lei nº 5.941, de 2009), o Poder Executivo argumentou ser de interesse da União fortalecer a empresa, da qual detém o controle, dotando-a de recursos para que ela atue na exploração de petróleo em áreas que se caracterizam pelo baixo risco de exploração, com alto potencial de produtividade.

O governo alega ter interesse, ainda, no fortalecimento da Petrobras, consideradas as externalidades positivas geradas pelo seu negócio, tendo fundamental importância no desenvolvimento de inúmeras cadeias produtivas.

Além da posição do governo, a cessão pode ser justificada, ainda, pelo baixo impacto causado nas contas públicas. Isso porque, no processo de capitalização da Petrobras, o governo, como seu principal acionista, teria que dispor de recursos para esse fim. Ao utilizar o mecanismo da cessão de direitos, ele participa da capitalização com ativos permanentes, ou seja, com o petróleo *enterrado* pertencen-

te à União, sem a necessidade de emitir títulos e, portanto, sem aumentar a sua dívida. Assim, as contas fiscais não são alteradas, na medida do valor da cessão onerosa de direitos exploratórios.

Do ponto de vista patrimonial, capitalizar a Petrobras mediante a emissão de títulos públicos, ou mediante a cessão de direitos exploratórios, é indiferente para a União. A capitalização via emissão de títulos corresponde a um aumento do passivo (os títulos emitidos) e outro aumento correspondente do ativo (ações da Petrobras). Já a capitalização via cessão onerosa implica troca de direitos de exploração por ações da empresa. Contudo, sob a ótica das contas públicas, tal como são avaliadas atualmente, a situação mencionada no parágrafo anterior existe, uma vez que, havendo emissão de títulos, a dívida pública, líquida e bruta, aumenta, o que não ocorre quando a União cede direitos de exploração.

O governo alega que a sociedade, como um todo, terá benefícios com a cessão de direitos à Petrobras, o que decorrerá da atração de investimentos produtivos, da geração de empregos, do desenvolvimento tecnológico, e do recebimento de *royalties* e tributos associados à exploração do pré-sal por parte das três esferas de governo. Todavia, o argumento do governo é frágil, na medida em que esses benefícios não dependem, exclusivamente, da cessão de direitos, podendo ocorrer, também, caso o direito de explorar fosse licitado, ao invés de cedido à estatal. Além disso,

para o argumento do governo ser válido, é necessário demonstrar que se o direito de exploração couber à outra empresa (seja via seção onerosa ou licitação), haveria menor geração de empregos, de receitas governamentais, de investimentos produtivos ou de desenvolvimento tecnológico.

Finalmente, cabe mencionar que a cessão abrange um volume de petróleo expressivo. O limite de extração de cinco bilhões de barris previsto na cessão de direitos representa um percentual significativo das atuais reservas provadas do país – cerca de 15 bilhões de barris óleo equivalente, o que dá a magnitude da importância dessa cessão.

3. Uma análise do conteúdo da Lei nº 12.276, de 2010

A Petrobras é uma empresa estatal organizada sob a forma de sociedade de economia mista, de capital aberto, com ações negociadas em bolsa de valores e tem a União como sócia controladora. A União, portanto, detém a maioria das ações ordinárias² da empresa, mas a maior parte do capital pertence a acionistas privados, nacionais e estrangeiros.

A partir da leitura da Lei nº 12.276, de 2010, e do entendimento da estrutura societária da Petrobras, percebe-se a possibilidade de a União integralli-

² São aquelas que dão direito de voto ao acionista. Apesar de ser um acionista com direito a voto, o possuidor de ações ordinárias não é responsável pelas dívidas da empresa (algo que normalmente ocorre em empresas de capital fechado).

zar a sua parte, no processo de capitalização da empresa, com títulos³. Como a União não é a única acionista da empresa, outros recursos, originados do aporte de capital a ser feito pelos demais sócios, completam a capitalização.

A maior ou menor participação dos outros sócios depende da atratividade dos papéis da empresa oferecidos na capitalização, a partir da influência, entre outros fatores, do preço do barril de petróleo negociado no âmbito da cessão de direitos à Petrobras. Isso porque a União entrega à Petrobras o direito de exploração do petróleo, objeto da cessão onerosa, em troca de títulos.

O preço do direito de exploração do petróleo compreendido na cessão de direitos, estabelecido pelo governo antes da operação de capitalização da estatal, configura-se, nesse processo, como fator essencial para dimensionar a atratividade das ações da empresa na oferta de capital.

Então, se voltarmos no tempo e analisarmos a capitalização num momento anterior a sua realização, sendo o preço do direito de exploração de petróleo – que pode ser associado ao preço do barril de petróleo *enterrado* – seja estabelecido acima do que o mercado espera – ou seja, se o mercado considerar que a Petrobras pagará valor muito elevado pelo direito de explora-

ção –, a oferta de ações perde atratividade para os atores privados. Nesse caso, eles permitem que o governo amplie sua participação no capital da Petrobras – o que gera um viés estatizante nos resultados da capitalização.

Por outro lado, se o preço do direito é estabelecido abaixo, ou no mesmo patamar, do que o mercado está disposto a pagar – ou seja, se o mercado considerar que a empresa pagará pouco, ou pagará um valor considerado adequado, pelo direito de exploração –, a oferta ganha atratividade. Então, os sócios privados devem acompanhar a oferta, afastando a possibilidade de aumento da participação do Governo no capital da empresa.

Contudo, mesmo nessa situação hipotética, dificilmente todos os sócios acompanhariam a oferta, seja por falta de recursos ou por desinteresse em papéis da empresa, cedendo espaço para que o governo aumente a sua participação no capital da Petrobras. Uma forma de minorar (embora não eliminar) esse problema é a oferta pública de ações, que permite a qualquer investidor, detentor ou não de ações da Petrobras, participar da capitalização.

Na hipótese de o preço do direito ser estabelecido abaixo de um preço justo, a operação dá margem a críticas, no sentido de que esteja havendo transferências⁴ do patrimônio público, subavaliado, para atores privados,

³ Posteriormente, com a efetiva realização da capitalização, verificou-se uma engenhosa forma de levar a cabo a capitalização da Petrobras, mediante a troca de títulos e ações e pagamentos realizados pela União, o seu Fundo Soberano e algumas estatais, o que foi amparado pela Medida Provisória nº 500, de 2010.

⁴ Como transferência de patrimônio público, entende-se a venda do direito de exploração do patrimônio da União, no caso, de petróleo, ao setor privado, para que esse o explore, com um custo abaixo do que ele realmente valeria.

situação que seria minimizada caso a operação fosse objeto de licitação. Ainda, considerando um preço abaixo do preço justo (ou economicamente adequado⁵), mesmo que os sócios minoritários da empresa não adquiram novas ações, eles serão beneficiados com a valorização de seus papéis, decorrente da transferência de patrimônio público supramencionada.

A capitalização em análise é feita por aprovação, pelo Conselho de Administração da Petrobras, do preço médio a ser pago para o direito de exploração de até cinco bilhões de barris de petróleo *enterrado*, em mais de uma área do pré-sal. Tal direito é o objeto da cessão onerosa pela União à Petrobras, como condição de sua participação na capitalização da estatal. Uma vez aprovado determinado preço pelo Conselho, a operação de capitalização leva a Petrobras a emitir novas ações, cuja negociação resulta no aumento de seu Ativo e de seu Patrimônio Líquido, conferindo-lhe robustez e capacidade financeira para explorar o petróleo do pré-sal. Destaca-se que esse aumento de tamanho permitirá à estatal um maior endividamento, que lhe permita explorar, num primeiro momento, as reservas relativas à própria cessão onerosa de direitos de exploração. Tal exploração, por sua vez, deverá ser importante geradora de caixa futuramente (provavelmente a partir de 2016), contribuindo para a ampliação da capacidade da empresas de se financiar, visando à continuidade da exploração do pré-sal.

⁵ Preço justo seria o preço calculado a partir de mecanismos apoiados na racionalidade econômica, que serão discutidos, posteriormente, neste trabalho.

Na capitalização, as reservas de óleo recebidas pela Petrobras na cessão passam a compor o seu Ativo Permanente, enquanto que os recursos recebidos sob a forma de títulos ou dinheiro passam a compor, em boa parte, os ativos circulantes da estatal.

O procedimento aqui exposto representa, tão somente, uma exposição simplificada da capitalização da Petrobras. Na prática, porém, verifica-se que o Governo adotou uma modelagem complexa, que vai desde a contratação de consultorias para precificação da cessão de direitos exploratórios até a publicação de Medidas Provisórias e Decretos relacionados ao assunto, que permitem a participação de outros entes estatais no processo como um todo. Esses normativos tratam, por exemplo, de trocas de ativos e passivos entre a União, estatais e fundos a ela vinculados, como o Fundo Soberano.

De toda essa discussão cabe novamente destacar que a ausência de licitação no processo de cessão onerosa de direitos à estatal leva a duas consequências principais. A primeira é o favorecimento dado à Petrobras, em prejuízo das outras empresas congêneres, tornando desiguais as condições de competição entre essas pessoas jurídicas. A segunda consequência é a de que um processo licitatório poderia levar à maximização do preço do direito de exploração ora cedido à Petrobras, conferindo, assim, maior receita à União. A Petrobras, então, se apropria do adicional do valor que a União poderia auferir, caso houvesse licitação, beneficiando

seus acionistas, sendo a maior parte deles acionistas privados.

Além disso, não há, na Lei nº 12.276, de 2010, qualquer referência a um limite mínimo ao preço dos direitos de exploração do petróleo, ou a uma regra que esclareça, concretamente, como deve ser definido tal preço pago pela Petrobras na cessão. O Poder Legislativo acabou ficando excluído do exercício de um importante papel, uma das razões precípuas de sua existência: limitar as ações do Poder Executivo, buscando coibir abusos e excessos.

A preocupação é relevante, na medida em que uma eventual sub-precificação, da ordem de US\$ 1,00 por barril, na cessão onerosa de direitos de exploração feita à Petrobras, poderia representar uma perda para a União de US\$ 5 bilhões na transação. Considerando que a Petrobras tinha, antes da capitalização, 60% das ações nas mãos de acionistas privados⁶ – pois o governo só tinha a maioria das ações ordinárias da empresa, que são aquelas que dão direito a voto –, então poderíamos inferir, nessas circunstâncias, que cerca de US\$ 3 bilhões estariam sendo transferidos do patrimônio público para o setor privado, no âmbito da cessão de direitos à Petrobras.

Destaca-se, também, que a cessão de direitos à Petrobras não se enquadra nem no regime de concessão, nem no de partilha de produção. Por um lado, não se enquadra no regime atu-

almente vigente de concessão, pois não há previsão de processo de licitação e não prevê cobrança de bônus de assinatura e de participação especial. Por outro lado, a cessão não é enquadrada no regime de partilha de produção, pois o óleo extraído será da Petrobras, e não compartilhado com a União.

Essa situação traz a perda de importantes receitas para a União, sobretudo, quando se constata que a cessão abrange um volume de até cinco bilhões de barris de óleo, volume esse superior a 30% às atuais reservas provadas de petróleo do Brasil⁷ que se encontram fora do pré-sal.

Cabe esclarecer que a participação especial – que não é prevista para a cessão de direitos à Petrobras –, incide sobre uma espécie de resultado operacional do campo, isto é, sobre a diferença entre a receita bruta e alguns custos de operação. A Participação Especial conta com alíquotas progressivas, que podem chegar a 40% para os campos mais produtivos. Se considerarmos uma situação hipotética em que o preço do barril do óleo vendido fosse fixado em US\$ 60,00, em que a base de incidência da participação especial na exploração de petróleo representasse 50% da receita bruta, e em que a alíquota média dessa cobrança se situe em 20%, então a participação especial, por barril de petróleo, seria de US\$ 6,00. Para os cinco bilhões de barris de petróleo de que trata a cessão, teríamos, então, aproximadamente, US\$ 30

⁶ Informação fornecida pelo site da Petrobras, no endereço: http://www.petrobras.com.br/ri/Show.aspx?id_materia=4qapYGYSsAJ2egRLmMutQA=&id_canal=wyqR1+3aDC/Y0tv/TRNk3g==&id_canal_pai=/, tendo sido a pesquisa realizada em 1/9/2010.

⁷ Com base em informações do site da ANP, referentes a 5/2010, tendo sido pesquisado em 8/2010.

bilhões em receitas de participação especial que a União estaria abrindo mão. Nesse caso, a Petrobras se apropriaria desse valor. Se considerarmos que 60% do capital da empresa é privado, então US\$ 18 bilhões estariam sendo transferidos do patrimônio público para o setor privado.

Para corrigir essa distorção no modelo – a não cobrança de Participação Especial – poderia ser incluída a receita perdida pela União no preço do barril *enterrado* a ser pago pela Petrobras na cessão onerosa de direitos de exploração. Mesmo assim, a base de cálculo e a alíquota para estabelecer esse preço adicional – 20% sobre uma base de 50% da receita bruta da exploração de petróleo – são muito incertas, e dificilmente a União conseguiria suprir a receita de que abriu mão em favor da Petrobras com a falta de cobrança de Participação Especial.

De qualquer forma, uma vez não havendo previsão de cobrança de Participação Especial e nem de partilha do *óleo de lucro*⁸ entre empresa e o Estado brasileiro, deveria se procurar compensar a vantagem concedida à Petrobras na cessão de direitos pelo preço pago pelo barril *enterrado*. Então, a Petrobras pagaria mais pelo barril *enterrado* do que faria caso incorresse numa dessas duas formas de arrecadação de receita pelo Estado.

⁸ Óleo de Lucro, ou Profit Oil, é uma expressão usada no regime de contratos de exploração de petróleo denominado Partilha de Produção. Corresponde ao volume de produção, depois de deduzido o custo da produção de óleo (custos e despesas), que será partilhado entre o governo local e a empresa de exploração de óleo.

4. A precificação da cessão de direitos de exploração de óleo

4.1. Conceitos utilizados na avaliação

O petróleo é um recurso natural muito cobiçado, seja por causa da limitação das respectivas reservas na natureza, seja por causa das suas diversas e importantes aplicações em indústrias e na prestação de serviços.

A propriedade do petróleo, portanto, tem um valor, permitindo que ele seja monetizado e comercializado. Ressalta-se que o valor de um recurso ou mercadoria é relativo. De acordo com a importante abordagem utilitarista, por exemplo, o valor de um bem ou recurso é fruto da percepção individual sobre a sua utilidade, ou seja, sobre o que pode gerar de benefícios para quem o detém ou o utiliza.

Situando-se a ideia de valor nos limites da racionalidade do ser humano, é possível modelar um processo de negociação de um bem ou recurso da seguinte forma: quem o detém e pretende vendê-lo quer maximizar o seu valor; quem deseja ter ou usar o bem, tem incentivos a minimizar o valor do bem, de modo a facilitar uma futura aquisição. A negociação é concluída quando as partes chegam a um preço que se situa entre o extremo da posição do vendedor e o extremo da posição do comprador. Dependendo do poder de barganha de cada parte, o preço poderá se situar muito próximo do extremo de uma das posições.

No caso da exploração de petróleo, o Estado possui um recurso que só se transforma em utilidade para ele e para a sociedade quando usado, ou seja, quando for extraído, gerando, então, renda e atendendo a necessidades das pessoas.

A natural escassez de recursos fiscais disponíveis leva o Estado a depender, cada vez mais, do investimento privado para atingir alguns de seus objetivos. Tal situação, sobretudo no âmbito de um regime de governo democrático, tende a colocar o Estado numa posição um tanto frágil, relativamente a investidores privados que com ele intencionam fazer negócios. Além disso, no campo dos negócios, via de regra, quem detém o dinheiro, ou seja, quem está na ponta compradora, leva alguma vantagem com relação a quem está na ponta vendedora e precisa de dinheiro. O motivo desse fenômeno é que o dinheiro tende a ter maior poder de circulação (liquidez) do que as mercadorias que são com ele transacionadas.

O petróleo se enquadra nessa situação, ou seja, para a União, é melhor ter recursos para livre uso do que petróleo *enterrado*. No caso brasileiro, a Constituição Federal dispõe que o petróleo é um bem da União, e que ela pode contratar com empresas públicas ou privadas para operacionalizar a sua extração e uso. Por ser um recurso escasso e muito valorizado, o petróleo representa um importante ativo a quem o detém. Na qualidade de ativo, o petróleo possui valor, e esse valor depende de inúmeras condicionantes, além das posições intui-

tivamente distintas existentes entre comprador e vendedor.

Um exemplo das condicionantes supramencionadas é o fato de que o petróleo extraído, pronto para ser comercializado, tem um valor superior ao valor do petróleo que ainda se encontra no subsolo. Esse último, para que alcance o estágio da comercialização, requer que sejam realizados esforços, traduzidos em custos, para a sua extração e posterior destinação comercial. Em tal situação, pode-se imaginar que o preço do petróleo extraído contém, em sua composição, os custos de extração incorporados na formação do preço, sendo esse, por isso, maior do que o preço do petróleo depositado no subsolo⁹.

Em linhas gerais, a receita a ser gerada pela Petrobras com a venda desse óleo deve cobrir os custos de extração do óleo, os tributos incidentes sobre a atividade, a amortização dos investimentos de instalação de plataformas, despesas de diversas naturezas, a margem de lucro da empresa e o custo da *matéria-prima*, ou seja, o custo do barril de petróleo a ser extraído (*barril enterrado*), objeto desta avaliação.

⁹ O preço do petróleo, no curto prazo, não é tão influenciado pelos custos de produção como é pela demanda do mercado, o que pode ser visto nas frequentes variações de preço que apresenta, em períodos relativamente curtos de tempo. Essa dinâmica não decorre de mudanças repentinas de custos de produção, mas de alterações na demanda. Todavia, no longo prazo, mesmo que haja uma renda econômica permanente, o preço do petróleo deve guardar alguma proporção com os custos, pois à medida que o petróleo de extração barata se exaure, é necessário buscar novas reservas em locais de mais difícil acesso e em condições de exploração mais adversas. Nesse caso, é de se esperar que o preço do barril suba, sem prejuízo de flutuações no curto prazo, com eventuais quedas de preço.

O desafio deste trabalho é obter uma aproximação do valor do direito de exploração de petróleo na camada do pré-sal, objeto de cessão onerosa de direitos à Petrobras, prevista na Lei nº 12.276, de 2010.

4.2. Avaliação de preços de ativos

Cabe lembrar que, conforme afirma Primo Falcini (1992), avaliar significa determinar a valia ou valor de alguma coisa. Sob a ótica econômica, Falcini destaca que o valor pode ser entendido como a relação entre duas coisas, num determinado tempo e lugar, sendo essa relação expressa, em geral, como preço monetário.

Stewart III (2005), por sua vez, evidenciou a relevância de um valor baseado na projeção de prováveis custos e benefícios, riscos e recompensas, relacionados a um ativo, que influenciam julgamentos no mundo dos negócios.

Outro importante autor, Damodaran (1999), defende a ideia de que o preço pago por qualquer ativo deve refletir os fluxos de caixa que se espera sejam gerados por esse ativo.

Há, portanto, diversas técnicas usadas na avaliação do valor (ou do preço) de um ativo. Lembrando novamente de Primo Falcini (1992), ele relaciona diversas metodologias existentes para realizar estimativas de valor de empreendimentos, tais como Valor Matemático Contábil, Valor Matemático Intrínseco, Valor de Bolsa, Valor de

Rendimentos ou de Benefícios, Valor Venal ou de Mercado, Valor de Liquidação, entre outras. O mesmo autor destaca a importância da metodologia do Valor de Rendimentos ou de Benefícios para fundamentar o valor de um investimento sob a ótica do investidor ou financiador permanente, atual ou potencial, de um empreendimento. De acordo com tal metodologia, o *valor economicamente relevante de um investimento, ... é simplesmente uma função do retorno esperado desse investimento e de seu risco.*

No mundo atual, os investidores têm tomado decisões acerca de seus investimentos baseando-se em expectativas quanto ao benefício futuro a ser apropriado, que são estimadas de forma racional, na medida em que incorporam todas as informações disponíveis nas estimativas que realizam.

Tais expectativas, baseadas em avaliações prévias e racionalmente fundamentadas, orientam a tomada de decisões do investidor em favor de alternativas de investimento com menores riscos e maiores fluxos de caixa devolvidos ao investidor em momento posterior à realização do investimento.

Nesse contexto, pode-se dizer que a metodologia de avaliação de ativos mais tradicional e utilizada é o Método do Valor Presente Líquido¹⁰. Na aplicação do método, é necessário que o investidor determine uma taxa de desconto que corresponda ao retorno que ele espera receber pela

¹⁰ O valor presente líquido é o valor dos fluxos financeiros trazidos à data zero.

aplicação de recursos realizada. Essa taxa deve compreender uma componente de taxa livre de risco, além de prêmios pelo risco assumido no investimento feito. O investidor deve estimar, ainda, os valores e o período em que ocorrerão os fluxos futuros de benefícios econômicos.

Na mesma linha de raciocínio, cabe destacar que as decisões sobre investimentos são sempre tomadas sob condições de incerteza, as quais, por serem percebidas de forma distinta a cada momento de tempo, alteram as condições do modelo de avaliação com grande frequência. Com isso, alteram-se as premissas do modelo e o valor do ativo analisado pode sofrer drásticas variações em curtos intervalos de tempo.

Cabe ressaltar que muitas publicações internacionais da área de petróleo, gás e mineração recomendam que os chamados *ativos enterrados* sejam avaliados pelo método do Valor Presente Líquido dos retornos futuros que eles sejam capazes de gerar, descontados a uma taxa que reflita as preferências e riscos envolvidos na exploração do recurso.

Para os objetivos da avaliação que será aqui realizada, o Método do Valor Presente Líquido será de essencial importância.

4.3. O preço do barril enterrado no Pré-sal

A – Declarações sobre o preço do barril *enterrado* da Cessão da Petrobras

Recentemente, representantes do Governo Federal e do mercado divulgaram estimativas de valor para o barril de petróleo *enterrado* na camada de pré-sal, com o intento de marcar posição e manter informada a opinião pública acerca do valor que a Petrobras estaria disposta a pagar pela cessão onerosa, sem licitação, de direitos exploratórios de petróleo no pré-sal.

Algumas dessas informações são apresentadas no quadro seguinte. Cabe destacar que o menor valor levantado, dentre as diversas opiniões dos grupos de interesse relacionados no quadro, é apresentado na coluna *Valor mínimo*. O maior valor, por sua vez, é apresentado na coluna *Valor máximo*.

Assim, é possível verificar que representantes que defendem interesses como o da Petrobras e o das Instituições Financeiras¹¹ tendem a avaliar o preço do barril *para baixo*, pois têm incentivos para isso. Outros grupos, relacionados ao interesse do Estado, tendem a estabelecer o preço do barril em patamares mais elevados, como ocorre com a Presidência da República. A ANP¹² e o Ministério de Minas e Energia parametrizaram suas posições num intervalo mais abrangente de valores, que alcança tanto o intervalo de valores de interesse do Estado, como também o intervalo de valores de interesse das instituições financeiras e da Petrobras.

¹¹ Considerou-se que as instituições financeiras têm incentivos para subavaliar o preço do barril, na medida em que elas podem ter interesse em investir nesse ativo, ou mesmo viabilizar negócios junto a seus clientes.

¹² A ANP, pela sua própria natureza de regulador do mercado, deveria ter, em tese, uma posição neutra.

Quadro 1: Avaliações do preço do barril enterrado de petróleo, na camada de pré-sal – informações divulgadas na mídia

Valores em US\$

Interessados	Valor mínimo	Valor máximo	Média simples
Representantes da Presidência da República	8.00	12.00	10.00
Ministério de Minas e Energia	5.00	10.00	7.50
Representantes da ANP	7.00	12.00	9.50
Representantes da Petrobras	5.00	6.50	5.75
Liderança do Governo na Câmara dos Deputados	10.00	10.00	10.00
Representantes de Instituições Financeiras	4.00	6.00	5.00

Fonte: Diversas empresas de mídia, consultadas na internet, em 31/8/2010.

B – Avaliação baseada na estrutura de rendas do modelo da cessão onerosa

Como já mencionado, a avaliação de um ativo tende a ser distinta para o potencial comprador e para o potencial vendedor desse ativo. Se tomarmos a avaliação dos barris *enterrados* do pré-sal sob a ótica da Petrobras, é intuitivo pensar que há incentivos para a empresa minimizar o preço do barril por ela divulgado. A razão disso está na possibilidade de aquisição barata de um recurso que, posteriormente, será extraído e comercializado, gerando um resultado superior para a estatal.

Conforme também já comentado, para fazer a avaliação é importante considerar as rendas futuras geradas pela exploração do óleo dos barris *enterrados*. Uma simulação dessas rendas é apresentada no Quadro 2.

No Quadro 2, pode-se verificar uma simulação da estrutura de distribuição de rendas decorrentes da exploração do petróleo: a parcela da renda da exploração do petróleo que fica

com o governo (*government take*); e a parcela dessa renda que fica para a empresa de petróleo (*contractor take*) que explora determinada área.

Para a elaboração do quadro, foram consideradas as premissas relacionadas a seguir:

- Pretende-se descrever a cessão onerosa de direitos com base em parâmetros reais, que permitam estimar os ganhos do governo e da empresa de petróleo;
- Considerou-se um preço do barril de petróleo do pré-sal no valor de US\$ 80, a partir da expectativa de que o preço do petróleo do tipo Brent, nos próximos anos, ficará em torno de US\$ 92;
- Consideraram-se, apenas, informações relativas ao petróleo, desconsiderando-se a presença de gás natural que pode estar associado ao petróleo na exploração¹³;

¹³ Há estimativas não oficiais de que a quantidade de gás natural nas áreas assumidas pela Petrobras, no âmbito da cessão onerosa, não devam representar,

Quadro 2: Estrutura financeira dos negócios
– simulação

Valores em US\$

Rubricas	Cessão onerosa de direitos exploratórios
Volume Extraído (barris de petróleo)	1.250.000
Preço (US\$)	80
Receita Bruta (US\$)	100.000.000
Royalties (US\$) -> 10% s/ Receita Bruta	(10.000.000)
Demais Encargos de Vendas (R\$) -> 10% s/ Receita Bruta	(10.000.000)
Receita Operacional Líquida	80.000.000
Custos Operacionais -> 40% da Rec. Op. Líquida (considerando Demais Encargos na Partilha s/ base cheia)	(32.000.000)
Amortização do Investimento -> 3% s/ a Receita Oper. Líq. (considerando Demais Encargos na Partilha s/ base cheia)	(2.400.000)
Resultado Parcial Líquido (RPL)	45.600.000
Participação Especial (20% s/ RPL na Concessão)	0
Participação da União na Partilha (20% sobre RPL)	0
Demais Despesas Operacionais -> 3% s/ a Rec. Oper. Líquida (considerando Demais Encargos na Partilha s/ base cheia)	(2.400.000)
Lucro antes do Imposto de Renda (LAIR)	43.200.000
Provisão para Imposto de Renda (IR) e Contribuição Social s/ Lucro Líquido (CSLL) (33% s/ LAIR)	14.256.000
Lucro Líquido (LL)	28.944.000
Participação do Governo (em valor)	34.256.000
Participação do Governo na Receita Bruta (em %)	34,26%
Participação da Empresa (em valor)	28.944.000
Participação da Empresa na Receita Bruta (em %)	28,94%

- Considerou-se uma alíquota de *royalties* fixa de 10%, aplicada sobre a receita bruta – destaca-se que a média da alíquota aplicada hoje, no Brasil, fica em torno de 9,8%;
- Em *Demais encargos de venda*, aplicou-se um percentual da ordem de 10% sobre a receita bruta, com base no histórico dos respectivos percentuais identificados nas demonstrações contábeis da Petrobras em exercícios recentes;

em termos de receita, mais do que 8% da receita gerada pelo petróleo das respectivas áreas de exploração.

- Em *Custos operacionais*, aplicou-se um percentual de 40% sobre a receita operacional líquida, com base no valor médio histórico dos respectivos percentuais identificados nas demonstrações contábeis da Petrobras, em exercícios recentes, relativamente às atividades de exploração e produção;
- Em *Amortização do investimento*, aplicou-se um percentual de 3% sobre a receita operacional líquida. O percentual aplicado tem como base o valor médio histórico dos respectivos percentuais identificados nas demonstrações contábeis da Petrobras, em exercícios recentes, relativamente às atividades de exploração e produção.

Considerando-se as informações da última coluna do Quadro 2, verifica-se que a empresa receberá um fluxo de caixa de 28,94% da receita bruta, e que o Estado ficará, diretamente, com 34,26% dessa receita.

Retomando o cálculo da avaliação sob a ótica da Petrobras, é importante, primeiramente, considerar o volume envolvido na operação – considere-se que a cessão seja ratificada em exatos 5 bilhões de barris de petróleo.

Ainda, são considerados investimentos da ordem de US 20 bilhões a serem realizados nos primeiros seis anos do projeto de exploração das respectivas plataformas.

Em seguida, considerou-se como válidas as mesmas premissas que compõem o Quadro 2, como preços, peso dos custos sobre a receita etc. Ainda, supõe-se premissas adicionais relacionadas no Quadro 3.

A partir dessas considerações, então, procede-se ao cálculo do valor do óleo dos barris *enterrados*, mediante a aplicação do Método do Valor Presente Líquido (VPL), para estimar o valor que, consideradas todas as premissas destacadas, a Petrobras esta-

Quadro 3: Premissas adicionais ao modelo de avaliação da cessão à Petrobras

Principais premissas:		
Inflação	%	0%
Preço do Brent	US\$ / bbl	92
Oil price in relation to Brent price	%	-13,0%
Brazilian oil price	US\$ / bbl	80
Parcela de petróleo nas reservas	%	100%
Parcela de gás natural nas reservas	%	0%
WACC (real)	%	5%
Premissas de projeto:		
Distância da costa	Km	300
Profundidade	M	2150
Capacidade de produção de óleo / plataforma (FPSO)	Mil bpd	150
Número de plataformas (FPSO)		7
Depreciação		25%

Obs.: a sigla WACC significa Weighted Average Cost of Capital, ou Custo Médio Ponderado de Capital, que é calculado de forma ponderada a partir de todas as fontes de capital utilizadas por determinada empresa. O aumento do WACC de uma empresa implica uma redução na sua avaliação econômica.

Quadro 4: Estimativa do preço do barril enterrado da cessão feita à Petrobras

Taxas de desconto – cenários	Valor presente líquido (R\$)	Produção (barris)	Preço do barril (US\$)
5%	58.333.782.058,01	5.000.000.000	11,7
6%	51.298.630.491,92	5.000.000.000	10,3
7%	45.224.923.460,79	5.000.000.000	9,0
8%	39.964.703.194,90	5.000.000.000	8,0

ria disposta a pagar pelo petróleo da União.

Cabe destacar que o Método do VPL depende da escolha de uma taxa de desconto que traga os fluxos financeiros futuros para valor presente. Essa taxa pode basear-se no custo do dinheiro para a Petrobras, ou seja, no seu custo médio de captação de recursos. Ressalta-se que a estatal consegue se financiar no exterior em condições de custo que poucas empresas brasileiras conseguem obter. Então, o intervalo definido para a taxa de desconto se estende de 4% ao ano até 8% ao ano. Também, considerou-se que receitas expressivas com o projeto ocorrerão entre os anos de 2014 e 2035, sendo esse o tempo de recuperação do investimento, tendo sido baseado em projetos de dimensão e escopo semelhantes.

No Quadro 4, a seguir apresentado, relaciona-se o intervalo de valores de taxas de desconto com o Valor Presente Líquido total e o volume de petróleo a ser extraído, no tocante ao projeto de exploração das áreas da cessão de direitos feita à Petrobras. A última coluna do Quadro 4 denota o Valor Presente Líquido do barril *enterrado*, ou seja, o preço estimado desse barril de petróleo, considerando-se as premissas mencionadas.

5. Conclusões

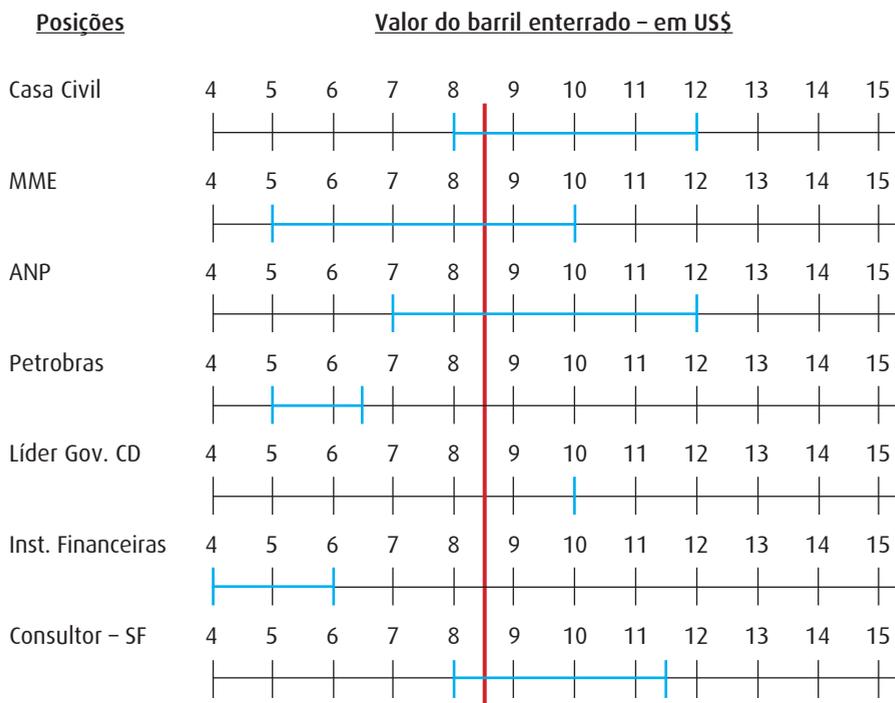
Se esboçarmos as opiniões supra-mencionadas, bem como a avaliação do consultor acerca do valor dos barris *enterrados* de petróleo relativos à cessão onerosa de direitos à Petrobras, de forma a permitir a comparação visual entre essas diferentes posições, chega-se à situação apresentada a seguir:

É importante salientar que, em 1/9/2010, o Conselho de Administração da estatal fixou o preço aqui estimado em US\$ 8,51, valor esse representado por uma linha vermelha no esquema seguinte, cortando todas as régua representativas da opinião de cada grupo de interesses.

Percebe-se que o preço fixado se situa numa posição próxima ao centro das possibilidades de preço expostas no esquema anterior.

Quanto à nossa avaliação, que se assemelha à divulgada pela Casa Civil, o preço fixado pelo Conselho de Administração se situa mais próximo ao limite inferior do intervalo de preços por ele apontado.

Cumprе explicar que o intervalo de valores foi usado como uma precaução quanto às possibilidades de alte-



ração de variáveis que fundamentam o modelo, como ocorre com o custo de capital.

Portanto, o preço estabelecido pelo Conselho de Administração da Petrobras encontra-se num intervalo de preços considerado plausível, a partir de uma abordagem de precificação sob a óptica da Petrobras (ou seja, quanto a empresa estaria disposta a pagar pelo preço do barril de petróleo enterrado no pré-sal). O referido preço encontra-se mais próximo do limite inferior do intervalo estimado neste Estudo, o que pode suscitar questionamentos.

Novamente, cabe ressaltar a conveniência da realização de processo li-

citatório, em substituição à cessão de direitos realizada pelo governo, o que evitaria perdas para a União.

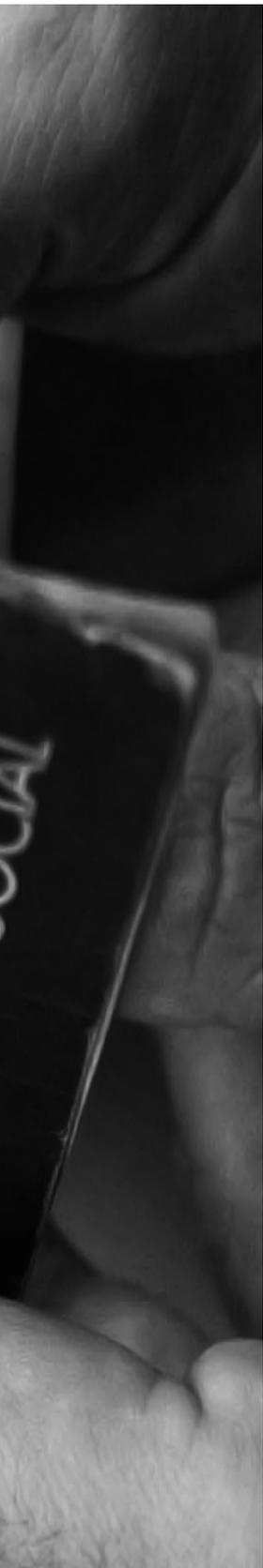
Neste trabalho, então, é possível verificar que as opiniões quanto ao valor do petróleo a ser extraído do pré-sal apresentam variação significativa, suscitando inúmeros questionamentos, os quais não ocorreriam, ou perderiam força, caso a respectiva exploração fosse realizada mediante licitação. O instituto da cessão foi a opção escolhida pelo Governo para dar suporte à capitalização da Petrobras, o que gerou controvérsias as quais, no nosso entendimento, não conseguiram ser defendidas plenamente perante a sociedade com uma argumentação técnica convincente.

Quanto ao preço do barril *enterrado*, o Conselho de Administração da Petrobras definiu um preço médio que se encontra no intervalo obtido pelo modelo aplicado neste trabalho. Todavia, esse preço médio denotou maior proximidade ao limite inferior de tal intervalo – ou seja, mais próximo às posições definidas por Petrobras e instituições financeiras.

Cabe finalmente destacar que, nas últimas semanas, após a efetivação do aumento de capital realizado pela estatal, o preço de suas ações vem apresentando trajetória de baixa. Vá-

rios fatores podem impulsionar esse movimento, como , o aumento da participação relativa da União no capital da Petrobras, o ambiente de instabilidade provocado pelo momento político eleitoral, aspectos da conjuntura externa, ou, até mesmo, a consolidação da capitalização da Petrobras mediante um preço barril *enterrado* maior do que os agentes privados do mercado esperava. , É certo, ainda, que o modelo utilizado na capitalização deixou algumas questões em aberto, o que gera insegurança nos investidores da empresa.





O PAPEL DO CONGRESSO NACIONAL NA INVERSÃO DA CURVA DECLINANTE DO SALÁRIO MÍNIMO

Por:
Edvaldo Fernandes¹

Resumo

O objetivo deste artigo é resgatar os principais atos que antecederam, condicionaram e consolidaram a política de valorização do salário a partir da promulgação da Constituição de 1988 e analisar, sobretudo por meio da tramitação legislativa, o papel do Congresso Nacional nesse processo. Ao final propõe resgatar a proposta de criação de uma comissão mista e permanente do salário mínimo para assegurar o protagonismo do Parlamento na conformação das políticas públicas sobre a matéria.

1. INTRODUÇÃO

A correlação entre densidade democrática e valorização do salário mínimo nos últimos 60 anos no País (Silva, 2009, capítulo 3 e ss.) desvela a importância do livre funcionamento do Congresso Nacional para os trabalhadores e aposentados de baixa renda.

O golpe militar, que abortara a Quarta República em 1964, instaurou um regime autocrático em que o salário mínimo encolheu à medida que se deterioraram os canais de participação popular (Silva, 2009, p. 115 e ss.).

Observa-se, porém, notável sincronismo entre a evolução do quadro institucional democrático e a valorização do salário mínimo desde a Constituição de 1988, a qual favoreceu o protagonismo do Parlamento na formulação da política do salário mínimo ao exigir que a matéria seja objeto de lei.

¹ Mestre em Ciência Política (IUPERJ), especialista em Direito Tributário (UCB), bacharel em Direito (UFMG) e em Comunicação Social-Jornalismo (UFMG) e Advogado do Senado Federal.

Antes, a participação do Congresso Nacional na calibragem do salário mínimo não era institucionalizada². Previsto inicialmente na Constituição de 1934, o piso foi efetivamente criado pelo Decreto-Lei nº 2.162, de 1º de maio de 1940, baixado por Getúlio Vargas em plena ditadura do Estado Novo e com o Parlamento fechado.

A definição do salário mínimo não era, porém, decisão puramente unilateral do presidente da República na medida em que tinha que refletir o custo de vida em cada região conforme parecer de comissões tripartites, organizadas em diferentes regiões do País, como determinava a Lei nº 185, de 1936³, aprovada pelo Congresso Nacional antes do advento do Estado Novo, e regulamentada por Getúlio Vargas, já durante o estado de exceção, pelo Decreto nº 399, de 1938.

Nas Comissões do Salário Mínimo, os trabalhadores e os empregadores eram representados de maneira igualitária, cabendo ao governo nomear, como seu representante, o presidente do colegiado.

² A Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, não exigia a edição de lei para reajuste do salário mínimo, como se depreende dos dispositivos seguintes: *Art. 165. A Constituição assegura aos trabalhadores os seguintes direitos, além de outros que, nos termos da lei, visem à melhoria de sua condição social: I – salário-mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família [...].*

³ *Art. 1º. Todo trabalhador tem direito, em pagamento do serviço prestando, num salário mínimo capaz de satisfazer, em determinada região do País e em determinada época, das suas necessidades normais de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte. [...] Art. 3º. A fixação do salário mínimo compete às Comissões de Salário que terão de 5 a 11 componentes com de empregadores e empregados e um presidente, pessoa de notória capacidade moral, versada em assuntos de ordem econômica e social, que nomeada por decreto do Presidente da República. [...].*

Essa sistemática para salário mínimo definido, ainda que de maneira simbólica, a partir de consenso entre os próprios trabalhadores e empregadores, com base no custo de vida real em cada região, fora lançada pelo primeiro ministro do Trabalho de Vargas e do Brasil, Lindolfo Collor em 1931 (Silva, 2009, pp. 24-25).

Ao abrir canais para que os principais interessados participassem da definição do salário mínimo, o trabalhismo corporativista de Vargas assumia um caráter minimamente democrático, o que lhe emprestava legitimidade.

O salário mínimo fora criado como um elemento da estratégia de legitimação de um governo *de facto*, carente de respaldo popular, e dentro de uma concepção de Estado socializante. Essa doutrina política imanente ao trabalhismo varguista justifica a linha de valorização do salário mínimo até a instituição da ditadura em abril de 1964.

No regime militar, a calibragem do salário mínimo passou a ser um item a mais da agenda da política econômica do governo, a ser gerenciada, pelo menos no discurso oficial, por critérios puramente técnicos (Silva, pp. 41-42 e 82 e ss.). Foi uma forma de blindar a política do salário mínimo contra a pressão sindical.

As chamadas comissões do salário mínimo foram extintas em dezembro de 1964 pela Lei nº 4.589, e suas funções transferidas para o Departamento Nacional de Emprego e Salário, criado no mesmo ato, para estu-

dar, orientar, coordenar e executar a política salarial e de emprego do país, e para as antigas DRT. (Delegacias Regionais do Trabalho).

Uma vez que o novo órgão era dirigido por um diretor-geral subordinado ao ministro do Trabalho, a definição do salário mínimo passou a ser, na prática, ato discricionário do Presidente da República.

O Decreto nº 54.018, de julho de 1964, lançou as bases dos reajustes de salário para os anos subsequentes. As remunerações sob controle do governo federal – e não apenas o salário mínimo – seriam reajustadas em interregno não inferior a um ano. O aumento seria igual ao valor do salário real médio dos últimos 24 meses multiplicado pelo índice de aumento de produtividade do ano anterior, mais a previsão para compensações de resíduo inflacionário, a critério do governo. A Lei nº 4.725, de junho de 1965, determinou que as novas regras deveriam ser observadas também nos dissídios coletivos de natureza econômica. Essa medida tornou praticamente ociosas as pressões sindicais, porque os reajustes a serem concedidos pela Justiça do Trabalho seriam iguais aos definidos pelo governo. Na prática, toda a política salarial passou a ser ditada por legislação.

A trajetória declinante do salário mínimo a partir de 1964 tem relação direta com a ruptura democrática. O novo governo, nos primeiros anos, não tinha mais urgência em cortejar os trabalhadores, porque sua principal base de sustentação era a força.

Os sindicatos foram desarticulados. Por outro lado, favoreceu uma concepção de Estado desenvolvimentista com primazia para o capital.

Assim, o direito ao salário mínimo compatível com um padrão social digno, como determinado na década de 30, foi tacitamente revogado. A sistemática desvalorização do salário mínimo só se interrompeu pouco após o restabelecimento da democracia (Silva, 2009, p. 153).

O Parlamento tomou as rédeas da definição da política do salário mínimo, a bem da verdade, antes mesmo da redemocratização, ao rechaçar vários decretos-lei sobre política salarial, editados pelo último presidente da ditadura, João Batista de Oliveira, em 1984. A resistência da Câmara dos Deputados forçou o governo a definir critérios de reajuste mais benéficos (Silva, 109 e ss.).

A partir da Constituição de 1988, pela primeira vez na História, os parlamentares passaram a dividir com o Presidente da República, de fato e de direito, a responsabilidade de dotar o País de um salário mínimo justo, como estabelecido desde 1934.

O objetivo do presente artigo é, a partir de remissões a dissertação de mestrado sobre o salário mínimo por mim defendida em 2009, analisar como se organiza a ação parlamentar no processo decisório que conduz à definição do salário mínimo e como se dá a interação entre Parlamento e Presidência da República na conformação dessa matéria. A seguir, des-

crevo os primeiros atos do processo de conformação da atual política do salário mínimo. Ao final, apresento uma proposta baseada na criação de uma comissão parlamentar mista e permanente para otimizar a atuação do Congresso Nacional na formulação e no gerenciamento da política do salário mínimo.

2. A CONSOLIDAÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA DO SALÁRIO MÍNIMO PÓS-88

A reversão da curva declinante do salário mínimo não foi consequência automática da restauração democrática, nem mesmo da promulgação da nova Constituição. Foi um processo difícil, com idas e vindas, encetado e conduzido dentro de um cenário econômico bastante desfavorável, com inflação palpitante. O papel dos sindicatos, agora livres para atuar, foi fundamental, especialmente como mecanismo de pressão sobre o Congresso Nacional para conversão do programa constitucional em política concreta.

A primeira lei a definir o salário mínimo após a Constituição de 1988 partiu de iniciativa parlamentar. A Lei nº 7.789, de 1989, teve origem no Projeto de Lei nº 1482, apresentado em fevereiro de 1989 pelo deputado Arnaldo Faria de Sá, hoje no Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)⁴. Em toda a história, houve apenas duas leis de iniciativa parlamentar definindo o valor do salário mínimo: a de nº 7.789,

de 1989, e a de nº 8.542, de 1994, esta originária de projeto de lei do deputado Paulo Paim.

A proposta de Arnaldo Faria de Sá fixava o salário mínimo em NCz\$⁵ 63,90, valor idêntico ao que já estava em vigor, e previa, fundamentalmente, a criação de uma comissão permanente do salário mínimo, que funcionaria junto à mesa diretora do Congresso Nacional. O colegiado seria formado por deputados e senadores e contaria com a consultoria de quatro representantes dos trabalhadores, quatro dos empregadores e quatro do governo. Caberia a essa comissão elaborar o projeto de lei que definiria o valor do salário mínimo e as regras necessárias não apenas à manutenção de seu poder aquisitivo, mas, sobretudo, ao seu aumento real até um nível de suficiência.

O substitutivo do deputado Célio de Castro, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), aprovado pela Comissão de Trabalho, é que lançou as bases da versão que prevaleceu e que configurou a primeira lei geral para o salário mínimo pós-88. Fixava-se o salário mínimo em NCz\$ 120,00 a partir de 1º de junho de 1989 e assegurava-se a duplicação do piso em termos reais a cada dois anos.

O substitutivo vencedor, emendado em Plenário, previa a criação da Comissão Permanente do Salário Mínimo e Política Salarial, a ser integrada por senadores e deputados, com participação de assessorias técnicas

⁴ Diário do Congresso Nacional (Seção I), 24 de fevereiro de 1989, p. 331.

⁵ Novos Cruzados.

de trabalhadores, de empregadores e de sindicatos. O colegiado teria como atribuição a “elaboração de projeto fixando o valor monetário ao salário mínimo, regras para o seu aumento real e preservação do seu valor aquisitivo, de acordo com o disposto no inciso IV do art. 7º da Constituição Federal”⁶. A primeira proposição, com as regras para valerem a partir de 1º de maio de 1990, deveria ser apresentada à Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados até 15 de novembro de 1989.

O futuro colegiado estaria estruturalmente vinculado à Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados⁷, que teria a incumbência de aprovar-lhe o regimento interno⁸. Essa comissão foi suprimida na versão aprovada pelo Senado e ratificada pelos deputados.

O senador Nelson Carneiro, que presidiu a sessão em que foi votado o projeto, sintetizou as razões por que o Senado Federal rejeitou a criação do colegiado:

[...] esses textos que estão sendo escoimados do projeto não colidem com nenhuma disposição constitucional, e, ao contrário, asseguram a esta Casa o direito de ter iniciativa em igualdade de condições com a Câmara dos Deputados. Não é possível que o Senado abdique dessa prerrogativa em homenagem à criação de uma Comissão temporária (*sic*) que se

vai instituir junto a uma Comissão Permanente da Câmara dos Deputados⁹.

A controvérsia, portanto, girava em torno das implicações da versão aprovada pela Câmara para a iniciativa do Senado Federal em matéria relativa a salário mínimo e da subordinação da Comissão Permanente do Salário Mínimo e Política Salarial à Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados.

O deputado Célio de Castro fez os seguintes comentários à reação da Câmara alta:

Entendo que as propostas formuladas nas emendas do Senado são justas e cabíveis, tanto que em nosso relatório final já havíamos alertado para a possibilidade de essa Comissão Nacional do Salário Mínimo e Política Salarial ser criada através de um projeto de resolução, e não por um projeto de lei.¹⁰

O argumento de base formal, porém, segundo o qual não havia necessidade de criação do colegiado por meio de lei, ocultava o verdadeiro conflito de fundo, que se cingia à distribuição de poderes entre Câmara e Senado, como revelou o senador Nelson Carneiro.

2.1. O salário mínimo na era das medidas provisórias

O conflito entre Câmara e Senado beneficiou o Poder Executivo, que poderia perder espaço para o Congresso na

⁶ Diário do Congresso Nacional (Sessão II), 25 de maio de 1989, p. 2395.

⁷ Diário do Congresso Nacional (Sessão I), 19 de maio de 1989, p. 3755-3756.

⁸ Diário do Congresso Nacional (Sessão II), 25 de maio de 1989, p. 2395.

⁹ Diário do Congresso Nacional (Sessão II), 25 de maio de 1989, p. 2396.

¹⁰ Diário do Congresso Nacional (Sessão I), 31 de maio de 1989, p. 4305.

formulação da política do salário mínimo caso a comissão saísse do papel. A partir de 1990, porém, a Presidência da República vai assegurar papel predominante nessa matéria por meio do artifício das medidas provisórias.

A Medida Provisória nº 154, de 15 de março de 1990, que lançou os fundamentos do Plano Collor, revogou a Lei nº 7.789, de 1989, e definiu que os salários, em geral, teriam um patamar mensal de reajuste mínimo. Essa correção seria aplicada também ao salário mínimo.

Era a primeira vez que o Governo lançava mão de medida provisória para definir política salarial. O expediente, que se tornou praxe desde então, enfraquecia a posição do Congresso Nacional, porque contornava a exigência de lei em sentido formal para definição do salário mínimo.

A tramitação acelerada e o imediatismo dos efeitos da medida provisória reduzem os graus de liberdade do Parlamento no processo decisório. Por meio do uso corriqueiro deste instrumento previsto para situações excepcionais, a Presidência da República robusteceu, em detrimento do Congresso Nacional, o próprio papel na calibragem do salário mínimo.

O Plano Collor definiu que, além dos reajustes salariais gerais, o salário mínimo estaria sujeito a uma sistemática específica de valorização. A Medida Provisória nº 154 previa que a cada trimestre, sempre que o reajuste dos salários ficasse aquém da variação acumulada dos preços de uma cesta

de produtos – definida em portaria do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento –, o salário mínimo teria um reajuste automático. Além da recomposição de seu valor real em relação a essa cesta de produtos, haveria um acréscimo de 5%. Do percentual de reajuste total, seriam deduzidas as correções mensais pela inflação.

O Congresso, porém, alterou esse dispositivo. O texto que prevaleceu no projeto de conversão e se transformou na Lei nº 8.030, de 1990, previa que a portaria teria que incluir itens alimentícios, remédios, materiais de higiene, serviços básicos, inclusive transportes. Além disso, os reajustes seriam bimestrais a partir de junho. Em agosto, o ganho real foi fixado em 6,09%.

Essas alterações, por um lado, aproximam a política salarial do programa previsto na Constituição, ao definir as despesas a que deveria estar vinculado o valor do salário mínimo e, por outro lado, restauram, em parte, as regras da Lei nº 7.789/89, que tiveram origem no próprio Parlamento.

O primeiro aumento sob as novas regras veio em junho. O salário mínimo passou de Cr\$ 3.674,06¹¹ para Cr\$ 3.857,76, uma variação de 5%. Em termos reais, passa de 22,78% para 25,77% de seu valor original¹². Em agosto, em razão da lei, o salário mínimo atinge seu pico na era Collor, o equivalente a 37,51% de seu valor original.

¹¹ Cruzeiros.

¹² Valor original aqui, como em outras referências, é o salário mínimo definido para o município de São Paulo em julho de 1940.

A valorização do salário mínimo, porém, não se sustentava. A inflação estava acelerada. Some-se a isso o fato de que governo ainda tinha margem de conter os reajustes por meio da manipulação da cesta de produtos que serviria de base para a recomposição. Em termos nominais, o valor do mínimo mais que triplicou de junho de 1990 a janeiro de 1991, passando de Cr\$ 3.857,76 para 12.325,60. O avanço real, porém, foi pouco superior a 10,4%.

A política salarial de Collor para as remunerações acima do salário mínimo estava fundamentada na livre negociação salarial. Pela MP nº 154, o governo se incumbiria de estabelecer apenas os percentuais mínimos, para manter alguma paridade entre os salários e o nível geral de preços. Traba-

lhadores e empregadores poderiam, de comum acordo, combinar aumentos maiores. Uma das causas da desvalorização do mínimo no regime militar foi o cerceamento dos sindicatos e o quase que exclusivo arbitramento legal da taxa de salários.

O programa de estabilização implementado pelo governo parecia, no início, estar funcionando. A inflação despencou de 82,18% em março de 1990 para 7,31% no mês de maio subsequente. A partir daí, porém, a inflação começou a subir, tendência que se estabilizou a partir dos três últimos meses daquele ano.

A pressão inflacionária fez o governo editar o Plano Collor II, delineado na Medida Provisória nº 295, de 31 de janeiro de 1991. O texto previa que o

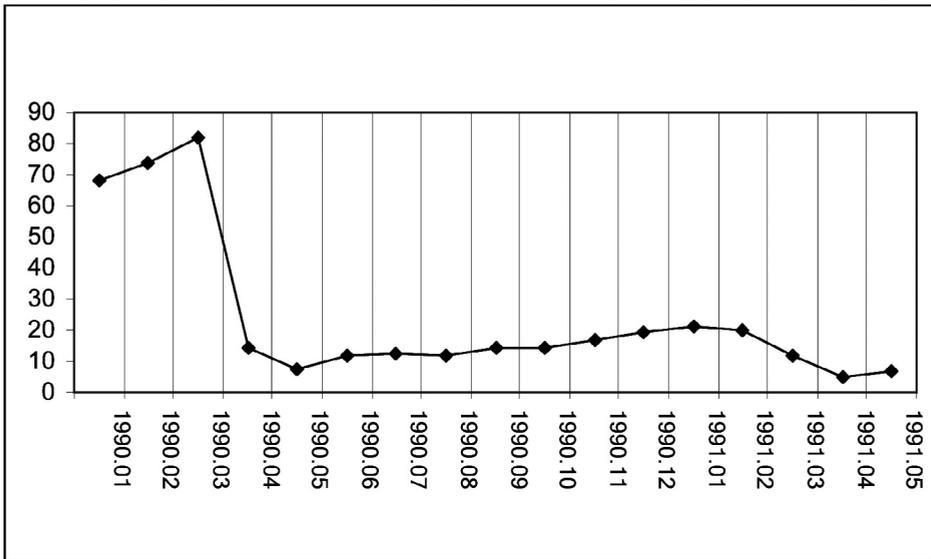


GRÁFICO 1 - INPC entre janeiro de 1990 e maio de 1991 (x = percentual; y = mês de referência)

Fonte: IBGE/SNIPI

TABELA 1 – Percentual sobre cada faixa salarial devido a título de abono

Faixa salarial (em Cr\$)	Percentual
Até 12.000	12%
Acima de 12.000 até 36.000	9%
Acima de 36.000 até 60.000	7%
Acima de 60.000	5%

salário mínimo passaria a ter apenas dois reajustes anuais, definidos pelo ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, um em fevereiro, outro em agosto. O Congresso alterou profundamente a proposta do governo. Na lei de conversão (8.178, de 1991), os valores do salário mínimo previstos para fevereiro e março foram mantidos, mas foram fixados abonos salariais para compensar o congelamento salarial. O abono foi uma saída para aumentar a renda dos trabalhadores sem impactar as contas da Previdência, já que ele não seria devido aos aposentados do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A Lei nº 8.178 concedeu abono de Cr\$ 3.000,00 retroativo a agosto de 1990 a todos os trabalhadores. O abono seria um complemento às remunerações até o teto de Cr\$ 26.017,30. O trabalhador com salário de Cr\$ 25.000,00, por exemplo, não ganharia Cr\$ 3.000,00 de abono, mas apenas a importância para atingir esse teto. Era estabelecido ainda um abono escalonado a ser pago em janeiro de 1991 com percentuais maiores nas primeiras faixas. O benefício, aplicado sobre as remunerações de janeiro de 1991, garantiria no mínimo o piso de Cr\$ 12.500,00. O salário mínimo em vigor era de Cr\$ 12.325,60. A soma do abono com o salário não poderia ultrapassar o teto de Cr\$ 120.000,00.

De acordo com a lei, haveria outro abono de Cr\$ 3.000,00 em abril de 1991. Nos meses de maio, junho e julho de 1991 o abono seria de Cr\$ 3.000,00 mais o valor da variação da cesta básica entre março e maio. Em agosto, o abono seria equivalente a Cr\$ 3.000 mais a variação da cesta desde março. O valor dessa cesta foi fixado na lei em Cr\$ 29.600,00 e seria reajustado de acordo com metodologia a ser estabelecida pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Independentemente da aplicação dessa fórmula, o abono não poderia ser menor que 10% para a faixa salarial até Cr\$ 170.000,00 entre maio e junho, e 21% em agosto.

A previsão de que os reajustes do salário mínimo seriam apenas em agosto e fevereiro de cada ano não prevaleceu na lei de conversão em termos práticos. Os reajustes deixaram de ser bimestrais, mas os abonos iriam recompor as perdas sem afetar o caixa da Previdência.

Em abril de 1991, Fernando Collor enviou à Câmara o Projeto de Lei nº 638, que propunha uma nova política de valorização do salário mínimo. A tramitação dessa proposição na Câmara proporcionou ao país um dos mais ricos debates sobre o salário mínimo na história do Parlamento brasileiro.

O texto original era bem simples, e as regras previstas valeriam até o final de 1994. A proposta definia que os abonos seriam incorporados ao salário mínimo a partir de setembro. Dali em diante os reajustes seriam semestrais, iguais à variação da cesta básica referida na Lei nº 8178, mais ganhos reais de 5% nos meses de junho e dezembro de cada ano. Haveria uma antecipação automática do reajuste sempre que a média mensal da variação do custo da cesta básica no trimestre anterior fosse maior que 10%. Essa espécie de gatilho seria acionada no máximo uma vez por semestre.

Em 22 de agosto a Comissão de Trabalho da Câmara aprovou por unanimidade parecer do deputado Paulo Paim, do Partido dos Trabalhadores (PT), que rejeitava o projeto e acolhia, por meio de substitutivo, uma proposta do próprio colegiado. Nesta previam-se reajustes mensais com base na variação dos custos dos itens que, de acordo com a Constituição, deveriam compor sua base de cálculo. Nos termos da proposição, a cesta de itens e a metodologia de levantamento dos custos de seus elementos seriam definidas por uma comissão técnica formada por um representante do IBGE¹³, um do Dieese¹⁴ e um da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

No dia 28 de agosto de 1991 a votação da proposta foi concluída em Plenário. O líder do bloco PFL/PRN/PMN/PSC/PST¹⁵, de apoio ao governo, Ri-

cardo Fiúza, do PFL, e o líder do governo, Humberto Souto, também do PFL, apresentaram um requerimento para preferência de uma emenda substitutiva ao projeto que agradava mais ao governo, mas o pedido foi rejeitado: 226 deputados votaram contra e 218, a favor. Por fim, prevaleceu, por 245 a 195, um novo substitutivo ao projeto, de autoria da Comissão de Trabalho, elaborado por acordo.

As discussões na tribuna foram intensas. O então deputado Carlos Lupi, do PDT, disse que havia visitado um supermercado de Brasília com uma comissão de parlamentares para verificar o preço de uma cesta de alimentos para sustentar uma família de quatro pessoas por um mês. Segundo ele, conclui-se que não sairia por menos de Cr\$ 59.000,00:

(...) fica claro aos parlamentares que a posição do governo é de levar o trabalhador ou o assalariado a uma situação de miséria absoluta, sem condições de sobreviver com o salário atual de Cr\$ 23.000,00, com a proposta apresentada de Cr\$ 40.000,00, que não chega sequer a contemplar o item alimentação, como frisei.¹⁶

O deputado Chico Vigilante, também do PT, em discurso bastante aplaudido, acusou o governo de “imoral, incompetente e irresponsável” e de faltar com a verdade ao apontar as despesas com salários como causa do déficit público e da inflação:

¹³ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

¹⁴ Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos.

¹⁵ Respectivamente, Partido da Frente Liberal, Partido da Reconstrução Nacional, Partido da Mobilização

Nacional, Partido Cristão e Partido Social Trabalhista.

¹⁶ Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15279.

Essa é a mentira mais deslavada que se pode contar na história da República. Quero novamente, senhor presidente, afirmar desta tribuna que, em 1979, os partidos de então, a Arena e o MDB, votaram neste Plenário uma muito mais honesta, muito mais decente e coerente que a proposta hoje.¹⁷

O deputado Ernesto Gradelha, outro petista, afirmou que o salário mínimo de Cr\$ 40.000,00, proposto pelo governo, era ridículo, e o de Cr\$ 42.000,00, defendido pelas oposições, uma indecência: “(...) envergonha-me e revolta-me que deputados, que ganham Cr\$ 2.500.000,00 votem um salário mínimo de R\$ 42.000,00”.¹⁸

Coube ao deputado Jones Santos Neves, do PL, a difícil defesa do ponto de vista do governo na tribuna. O parlamentar assinalou que quem implantou no Brasil o arbitramento legal de todos os salários foi o regime militar, já que, até março de 1964, cabia ao governo fixar apenas o salário mínimo.

Neves asseverou que a intenção do Governo Collor era “reverter a febre intervencionista do Estado” e restabelecer o princípio da livre negociação. Para isso, promoveu o “enxugamento brutal da liquidez” – a redução da disponibilidade financeira via medidas heterodoxas como o bloqueio das poupanças – para frear a inflação, mas essa estratégia não funcionou. Sem resolver o problema da inflação, seria impossível, segundo o deputado, liberalizar o mercado de

trabalho e definir uma nova política salarial focada no salário mínimo.

O deputado, dessa forma, criticou a Lei nº 7.789, formulada pelo Congresso, que, com reajustes reais bimestrais de 6,09%, ou 3% ao mês, duplicaria o salário mínimo a cada dois anos:

Ora, todos sabemos que a renda nacional, de mesma magnitude do produto nacional, é distribuída, pelo menos, e numa proporção variável, entre salários, juros, aluguéis e lucros. São estas as remunerações dos fatores de produção: trabalho, capital, propriedades e gestão empresarial. Se considerarmos, numa perspectiva otimista, que 35% da renda nacional estejam comprometidos com os salários, isso significa que os 65% restantes estão distribuídos entre os demais fatores. Quando se propõe a duplicação do salário mínimo num período de dois anos, vai ocorrer tão-somente que, mantida a pirâmide salarial do País, ou seja, a distribuição relativa entre os salários dos diferentes níveis hierárquicos, os salários atingirão 70% da renda nacional. Se, por um absurdo, repetíssemos o processo por mais seis meses, os salários superariam a renda nacional, ou seja, os empresários, os capitalistas e os proprietários estariam auferindo renda negativa, o que é um total absurdo. Mesmo na hipótese de se provocar uma compressão da pirâmide salarial, obrigando os salários mais altos a baixar violentamente, tenderia a haver um nivelamento por baixo de todos os

¹⁷ Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

¹⁸ Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15288.

salários, e seria apenas uma questão de tempo para que os salários absorvessem por si só a renda nacional. Em outras palavras, ao invés do colapso se dar em três anos como na primeira hipótese acima, ele se daria em cinco, seis ou sete anos. São, portanto, ambas as situações inteiramente absurdas e, portanto, descartáveis.¹⁹

Para o deputado, a Lei nº 7.789 estava por trás da inflação que, segundo ele, explodiu “na marca olímpica de fevereiro de 1990”. Em sua opinião, entretanto, o próprio Governo Collor caíra “na cilada” de formular uma política com ganhos reais do salário mínimo “mal dimensionados”:

Para evitar a repetição do mesmo desastre, é preciso que nós, congressistas, nos conscientizemos de que será sempre impossível estabelecer uma política acertada para o salário mínimo sem lograr que demais detentores de renda a reduzam, programadamente, as suas participações. Precisamos fazer preceder, inadiavelmente, a política salarial de uma política de rendas se não a inflação vai sempre se elevar, teimosamente, até o ponto de outras vezes, como aconteceu em janeiro, novos congelamentos.²⁰

Por fim o deputado esclareceu que seu partido apoiava a proposta do governo de fixar o salário mínimo em Cr\$ 40.000,00 em setembro, o que

equivalia a 100 dólares. Os reajustes reais semestrais de 5%, nos cálculos do parlamentar, permitiriam dobrar o valor do piso em sete anos. Neves disse ainda que o PL era favorável à política salarial protetiva até o limite de três salários mínimos. Acima desse patamar, defendia a livre negociação.

A visão do PL e a do governo refletiram de maneira significativa no texto final aprovado na Câmara que, em vez de uma simples política de valorização do salário mínimo, tornou-se uma ampla política salarial para as menores remunerações e livre negociação para as demais. Um dos principais dispositivos era o seguinte:

As cláusulas salariais, inclusive os aumentos reais, ganhos de produtividade do trabalho e pisos salariais proporcionais à extensão e à complexidade do trabalho, assim como as demais condições de trabalho serão fixados em contratos, convenções e acordos coletivos de trabalho, laudos arbitrais e sentenças normativas, observadas, dentre outros fatores, a produtividade e a lucratividade do setor ou da empresa.²¹

Grande parte da proposta original da Comissão de Trabalho também foi incluída no texto final, inclusive a previsão da comissão encarregada de fazer estudos para implementar a valorização do salário mínimo conforme o programa previsto na Constituição. Foram incluídos no novo colegiado, porém, um representante da Fundação Instituto de Pesquisas

¹⁹ Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

²⁰ Diário do Congresso Nacional, sessão I, 29 de agosto de 1991, p. 15282.

²¹ Lei 8222/91, art. 6º.

Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe/USP); um representante do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento; e um representante do Ministério do Trabalho e da Previdência Social. Essa mudança permitiu ao governo controlar a comissão.

A faixa das remunerações até três salários mínimos, conforme o texto aprovado, seria reajustada automaticamente a cada dois meses de acordo com percentual fixado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, equivalente a pelo menos 50% do INPC acumulado no bimestre anterior. A partir de janeiro de 1992, os reajustes seriam quadrimestrais, nas datas-base de cada categoria, de acordo com a variação do INPC dos últimos quatro meses, descontados os reajustes bimestrais automáticos.

O texto foi ratificado no Senado e convertido na Lei nº 8.222, publicada em 5 de setembro, com vários vetos do presidente Collor, um deles incidindo sobre o dispositivo que incorporava definitivamente ao salário todas as vantagens aprovadas em convenção ou acordo coletivo no contrato de trabalho. (Atualmente, apenas os aumentos salariais são incorporados. As demais vantagens vigoram por no máximo dois anos.) O presidente vetou também o dispositivo que fixava o salário mínimo de outubro em Cr\$ 46.000,00. O reajuste para setembro, que elevou o piso para Cr\$ 42.000,00, foi mantido.

A lei definiu ainda que, com base em proposta da comissão técnica a ser criada, o Poder Executivo encaminha-

ria ao Congresso Nacional um projeto de lei com uma nova política para o salário mínimo. Seriam definidas na proposição as regras sobre o valor, a composição e a metodologia da aferição mensal do custo do conjunto ideal de bens e serviços que formariam a base de cálculo do salário mínimo e ainda a sistemática de reajuste e de valorização do piso (art. 9º, § 3º).

A comissão técnica prevista na Lei nº 8.222 começou a funcionar em 16 de dezembro de 1991 e entregou seu parecer à Presidência da República em 9 de março. Diferentemente do que foi previsto no Projeto de Lei nº 1.482 de 1989, o colegiado não seria formado por parlamentares, mas por técnicos.

A comissão não realizou a principal tarefa que dela se esperava: a definição de uma cesta de bens e serviços que correspondesse às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, como previsto no artigo 7º da Constituição.

Para a comissão, essa definição era impraticável em razão da inexistência de teorias aceitáveis para determinar as quantidades de cada um dos itens a que o valor do salário mínimo deveria satisfazer, à exceção do item alimentação. Segundo a comissão, a dificuldade se devia às diferenças observadas nas quantidades dos bens e serviços e nos custos correspondentes nas diversas regiões do país. A proposta era deixar a solução desse problema para estudos posteriores.

Consensualmente, o colegiado sugeriu a criação do Índice para Reajuste

do Salário Mínimo (IRSM). O indicador, a ser calculado e divulgado mês a mês pelo IBGE, refletiria a evolução mensal do custo de vida das famílias com renda de até dois salários mínimos. As estruturas de ponderação utilizadas se baseariam em dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada pelo Instituto entre março de 1987 e fevereiro de 1988. Os gastos com previdência, porém, não entraram na pesquisa, e a comissão propôs que essa falha fosse saneada em revisão posterior (HERRLEIN e BASTOS, 1992, p. 58).

A fórmula e a recomendação da comissão projetavam um salário mínimo que, no curto prazo, seria compatível apenas com a condição de extrema pobreza, para se preservarem as finanças públicas, o caixa da Previdência e o nível de emprego no mercado concorrencial.

O relatório da comissão advogou que o salário mínimo deveria crescer acima da média das demais rendas da economia, princípio que fora ignorado durante todo o regime militar, que, aliás, aplicou o princípio inverso. No geral, como era previsível, o relatório consubstanciou o consenso que havia no Governo e a política que tentava implantar desde o início. Ou seja, retornar à situação pré-64, em que os salários eram decididos livremente no mercado, encarregando-se o Estado de arbitrar só e tão-somente o salário mínimo, como orienta a Organização Internacional do Trabalho.

Em abril de 1992 o salário mínimo atingiu o menor valor de sua história,

chegando a R\$ 186,11.²² No dia 20 daquele mês o governo enviou à Câmara o Projeto de Lei nº 2.747, que havia ficado prometido na Lei nº 8.222. Em vez de definir a política de valorização do salário mínimo com base no parecer da comissão técnica, a proposta reformulava toda a política salarial definida na lei anterior.

O governo estava disposto a desindexar o salário mínimo, mas caminhava devagar nesse sentido. A proposta mantinha ainda forte vinculação entre o piso e a parcela salarial de três salários mínimos para todos os trabalhadores, mecanismo parecido com o implantado pelo regime militar na Lei nº 6.708, de 1979. Essa faixa remuneratória seria reajustada quadrimestralmente com base no Fator de Reajustamento Salarial (FAS), índice indexado ao IRSM, que seria usado *in natura* apenas para a correção anual do salário mínimo.

O FAS era o produto da multiplicação da variação acumulada do IRSM no quadrimestre imediatamente anterior pelo resultado da divisão da variação do mesmo IRSM no mês anterior pela média geométrica das variações mensais do IRSM observadas no último quadrimestre. Basicamente, essa fórmula complicada asseguraria reajustes reais maiores em cenários de inflação crescente, mas reajustes cada vez menores com inflação em queda, porque o peso do IRSM na composição do FAS era muito importante.

²² Conforme Dieese. Valor atualizado pelo autor de outubro de 2008 a 31 de maio de 2009 pelo INPC.

A partir de 1^o de setembro, o salário mínimo seria reajustado quadrimestralmente pelo FAS. Além disso, teria uma variação real anual equivalente ao resultado da divisão da soma dos salários mínimos nos 12 meses do ano de referência pela soma dos salários mínimos nos 12 meses do ano anterior, corrigindo-se todos os valores pela variação acumulada do IRSM até o mês de dezembro do ano de referência. Se o aumento real ficasse abaixo da variação real do PIB *per capita* entre um ano e outro, o percentual desta variação seria aplicado ao salário mínimo no mês de maio do ano seguinte.

A aprovação da proposta na Câmara foi bastante apertada, por 233 votos contra 215. O texto foi ao Senado, onde foi emendado para que os reajustes do salário mínimo pelo FAS fossem bimestrais. Os deputados discutiram e votaram a emenda do Senado em 6 de maio de 1992. Os relatores da proposição na Comissão de Trabalho e na Comissão de Constituição e Justiça, Tidei de Lima e Nilson Gibson, ambos do PMDB, recomendaram a aprovação, ao passo que o relator na Comissão de Finanças, José Lourenço, do PDS, defendeu a rejeição.

O então deputado Aluísio Mercadante, do PT, pediu na tribuna a aprovação da emenda:

O Senado teve coragem para enfrentar o governo no projeto que dispõe sobre o congelamento do salário mínimo por quatro meses no atual quadro de inflação superior a 20% ao mês. (...) Cabe agora à Câmara dos Deputados esco-

lher o seu caminho. Ou se curvará, mais uma vez, às exigências do governo, como nos acordos que alguns partidos fizeram de última hora, quando perdemos alguns votos, ou vamos unir a oposição e derrotar o projeto.²³

O deputado Paulo Ramos, do PDT, lembrou que a situação financeira do País não era tão ruim, como alegava o governo, já que o saldo da balança comercial do mês de março havia sido 1,4 bilhão de dólares:

O povo hoje, não só no Rio de Janeiro, mas também em outras capitais, já começa a tentar superar a fome por meio dos saques. É preciso que essa convulsão social seja contida, mas pelo Congresso Nacional, que deve assumir sua responsabilidade.²⁴

Outro deputado do PDT, Lysâneas Maciel, afirmou que a história deixava claro, como na ocasião do aumento de 100% em 1954, que não há relação direta entre reajuste do salário mínimo e inflação:

O salário mínimo foi elevado [naquela ocasião] a 295 dólares, ou seja, aumentou quase 500%. A inflação era de menos de 1%. A inflação não chegava a 1%, senhores deputados! Mesmo na crise dos meses subsequentes – o suicídio de Vargas foi em agosto de 1954 – nos meses de setembro, outubro, novembro, com sucessivas crises

²³ Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8276.

²⁴ Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8277.

políticas, ainda assim a inflação era inferior a 1% ao mês. Note-se que, naquela época, houve grandes investimentos na Companhia Siderúrgica Nacional, na aplicação de dinheiro na Petrobras e na Eletrobrás. O povo vivia bem. A área de educação recebia investimentos vultosos, as professoras viviam bem – as mais bem pagas da história – e não havia inflação. O PTB crescia. Entretanto, na segunda crise, com a renúncia de Jânio Quadros, e com a implantação, logo em seguida, do golpe militar, os destinos do País foram entregues a uma elite de burocratas insensíveis. No Governo Figueiredo o PIB decresceu a menos 2% e a inflação foi institucionalizada. A concentração de renda, que sempre beneficia uma categoria de capitalistas, também foi institucionalizada. A rigor, o País ficou estagnado, não cresceu. Não cresceu não por causa das crises, nem por causa da inflação, mas porque, com o golpe militar de 1964, os ministros que serviam o regime militar, entre os quais diversos estão presentes nesta Casa hoje, decretavam que não podia haver aumento de salário mínimo. Decretou-se o arrocho salarial. O governo passou a ditar salários, as greves foram proibidas e criou-se o famoso Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, que se destinava, segundo o deputado Roberto Campos, a atrair o capital estrangeiro sem o ônus e os encargos sociais e trabalhistas. Entregou-se naquela época o controle de centenas de empresas brasileiras ao

capital estrangeiro. Não há, portanto, relação entre crise e salário mínimo.²⁵

Apesar dos vários discursos favoráveis à emenda, a articulação do governo prevaleceu, e a proposta foi derrotada por 229 contrários e 197 favoráveis. A versão final aprovada, que se converteu na Lei nº 8.419, ficou muito próxima da original, diferentemente do que ocorrera com os projetos anteriores. Mudança substancial foi apenas a retirada dos dispositivos que desvinculavam o Benefício de Prestação Continuada do salário mínimo. O efeito da nova política sobre o salário mínimo foi negativo. Sua média anual ficou, no ano de 1992, em 24,45% do valor original, contra 28,03% no ano anterior.

Em 2 de outubro Collor foi afastado da Presidência da República. Assumiu o posto o vice-presidente, Itamar Franco, que prometia adotar uma política salarial mais benéfica, mas que, no período em que esteve à frente do governo, até 1º de janeiro de 1995, não mudou muito o panorama do salário mínimo, que oscilou dentro da faixa de 19,45% a 32,76% do valor original do salário mínimo definido para o município de São Paulo em julho de 1940.

Em 23 de dezembro de 1992 Itamar Franco promulgou uma nova lei de política salarial, menos restritiva que a anterior. A norma teve origem no Projeto de Lei nº 2.146 de 1991, do deputado Paulo Paim, que previa re-

²⁵ Diário do Congresso Nacional, sessão I, 7 de maio de 1992, p. 8277.

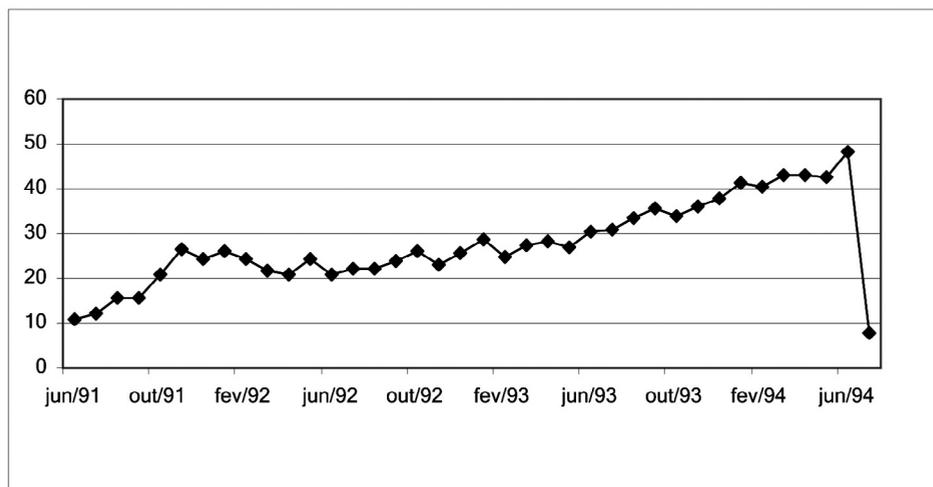


GRÁFICO 2 – Variação do INPC entre junho de 1991 e julho de 1994 (y = percentual; x = mês de referência)

Fonte: IBGE/SNIPC

ajustes mensais e automáticos para todos os assalariados com base no INPC, embora o texto final não tenha nada a ver com essa proposta. De acordo com norma aprovada, a faixa salarial com reajustes quadrimestrais pelo FAS passou de três para seis salários mínimos. Todas as remunerações abaixo desse teto, bem como o salário mínimo, passaram a ter antecipações bimestrais iguais a, no mínimo, 60% da variação acumulada do IRSM nos dois meses anteriores.

A vinculação do mínimo à sistemática de reajustes bimestrais tinha a externalidade de aumentar as parcelas salariais com direito à nova política de reajustes. Além disso, os benefícios da Previdência e os salários dos trabalhadores sem data-base, que antes ficavam congelados por quatro meses, também passaram a receber as antecipações. A política salarial, sobretudo em relação ao salário mí-

nimo, teve, contudo, os efeitos anulados pela inflação crescente até 1994.

A situação era bem prejudicial ao trabalhador que ganhava remuneração igual a um salário mínimo, que dependeria de reajustes institucionais equivalentes ao da faixa salarial até seis vezes maior. O reajuste do salário mínimo, nessa sistemática, era o piso dos reajustes para os trabalhadores com remunerações maiores, que incorporavam o índice oficial e ainda podiam conquistar reajuste suplementar por meio negocial.

O Governo Itamar lançou em fevereiro de 1994 as bases do Plano Real. Entre o primeiro e o segundo ano de implantação do novo programa de estabilização, que estancou a inflação a partir de julho de 1994, o salário mínimo médio anual caiu de 23,16% para 22,64% do valor original. Desde então o valor real médio

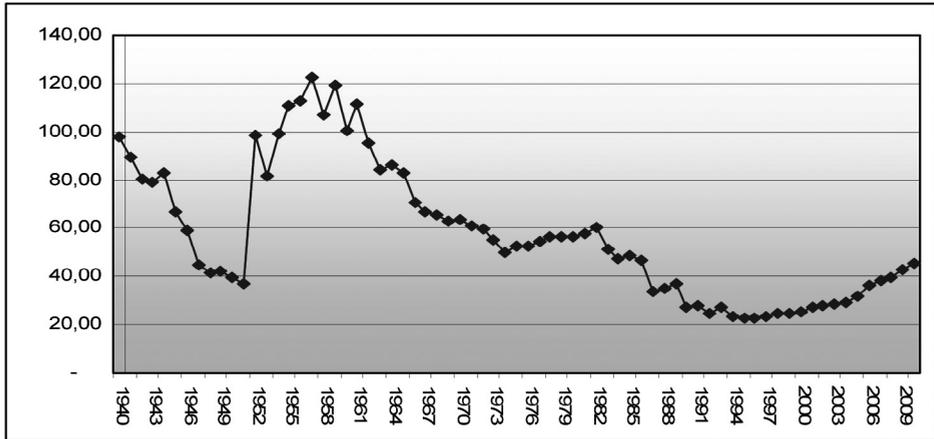


GRÁFICO 3 – Salário mínimo médio anual (y = média apurada no ano em relação ao valor original*; x = ano de referência)

* Valor do salário mínimo no município de São Paulo em 1940 = 100.

Fonte: Dieese (elaborado pelo autor)

anual do salário mínimo não parou de crescer.

O novo plano econômico criou as condições para a estabilização da economia nos anos seguintes. O estancamento do processo inflacionário, por si só, produziu ganhos para os trabalhadores com renda de um salário mínimo. No salve-se-quem-puder da alta desenfreada de preços, eram eles os que menos condições tinham de se proteger.

Enfim, o Plano Real promoveu uma estabilização inflacionária em bases frágeis, que dependeria de reformas estruturais mais profundas para se manter. O governo atuou em várias frentes, como no incentivo às exportações, na imposição de restrições às finanças públicas, sobretudo por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, no incremento da carga tributária, na alienação de estatais e na liberalização do câmbio.

Ao final do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, a situação ainda era muito delicada e dependente do cenário econômico mundial. O PIB de 2001 cresceu apenas 1,31% e a dívida pública crescia perigosamente, sobretudo após 1998, quando crises cíclicas atingiram vários países emergentes.

Era evidente que, em razão da vulnerabilidade da economia nas bases estabelecidas pelo Plano Real, a estabilização do país, condição fundamental para a recuperação do poder de compra do salário mínimo, teria que se consolidar em definitivo em cenário externo favorável.

A oportunidade surgiu a partir do segundo semestre de 2001, com o início do maior ciclo de prosperidade da economia mundial das últimas décadas, com o PIB mundial alcançando taxas bem mais elevadas que as veri-

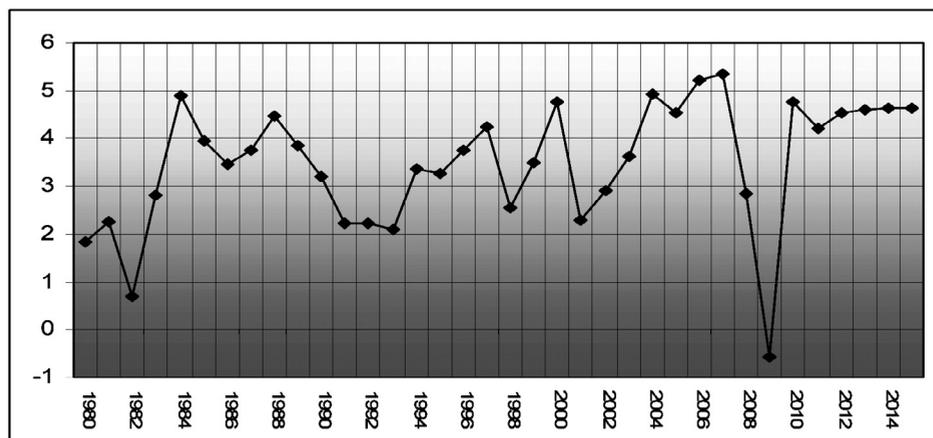


GRÁFICO 4 - PIB mundial (y = variação percentual do PIB ao ano; x = ano de referência; 2010 em diante: projeções)

Fonte: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October, 2010

ficadas na época de implantação do Plano Real (GRAF. 4).

Quando o Plano Real foi lançado, estavam em vigor as regras da Lei nº 8.542/92, que perduraram até fevereiro de 1994. Havia correção integral para a faixa salarial de até seis salários mínimos a cada quatro meses e antecipações bimestrais de, no mínimo, 60% da variação acumulada do IRSM dos dois meses anteriores. O salário mínimo, inclusive, estava atrelado a essas regras.

Em 27 de fevereiro de 1994, foi editada a Medida Provisória nº 434, que lançou o Plano Real em nível normativo. Promoveu a conversão dos salários, inclusive o mínimo, em Unidade Real de Valor (URV) pela média do respectivo poder aquisitivo dos últimos quatro meses, a partir de março. Garantiu um salário mínimo não inferior ao então vigente, de CR\$ 42.829,00, que foi convertido em URV 64,79. Dali em diante, a regra passaria

a ser o reajuste anual dos contratos e dos salários.

Após convertidos em URV, os salários passaram a ser corrigidos diariamente pela variação média de uma cesta de índices de preços: o Índice Geral de Preços (IGP), da Fundação Getúlio Vargas; o Índice de Preços ao Consumidor (IPC), da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE); e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (INPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

De julho em diante, quando se realizou a primeira emissão da nova moeda, o Real, a indexação salarial foi mantida, mas os reajustes passaram a ser anuais, na data-base de cada categoria. O salário mínimo também seria reajustado uma vez por ano, e de acordo com o IPCr, índice criado para apurar a inflação em Real. O IRSM foi extinto. A mudança significava que o piso não teria aumento real garantido.

Para Márcio Pochmann (1995, p. 233), “de maneira geral, os funcionários públicos, os trabalhadores amparados minimamente pela política oficial de indenização e os empregados de salário mínimo apresentaram situação salarial prejudicada” com essas mudanças iniciais.

Os trabalhadores em geral foram afetados, pois o Plano impôs controle a aumentos salariais por meio de negociações coletivas e às decisões normativas da Justiça do Trabalho. Correções predeterminadas com base na variação da inflação, por exemplo, foram proibidas.

Interessante notar que o Plano Real não incluiu originalmente nenhuma política especial de salvaguarda para os trabalhadores de salário mínimo, geralmente com baixa qualificação em atividades de vanguarda, que foram os grandes prejudicados no mercado concorrencial. Na Lei nº 8.880, de 27 de maio de 1994, que resultou da MP nº 434, assim como nas seguintes que a reeditaram, porém, havia um dispositivo incluído pelos parlamentares que previa que, em 30 dias, o Poder Executivo enviaria ao Congresso um

(...) projeto de lei dispondo sobre a elevação do valor real do salário mínimo, de forma sustentável pela economia, bem assim sobre as medidas necessárias ao financiamento não inflacionário dos efeitos da referida elevação sobre as contas públicas, especialmente sobre a Previdência Social.

Para cumprir o previsto, Itamar Franco apresentou à Câmara em 27 de ju-

nho de 1994 o Projeto de Lei nº 4.677, que previa o reajuste do salário mínimo de R\$ 64,79 para R\$ 70 em setembro de 1994. Em outubro, a Comissão de Trabalho aprovou um parecer de Paulo Paim contrário ao projeto. O deputado sugeriu a aprovação de outra proposta, de autoria da própria comissão (PL 4692/94), que previa o aumento real do salário mínimo anualmente, no mês de maio, no mesmo índice da variação positiva do PIB. Essa é basicamente a regra da política do salário mínimo em vigor desde 2007. O projeto estipulava ainda o reajuste mensal do piso, de todos os demais salários e benefícios do INSS pelo Índice de Preços ao Consumidor – série r (IPC-r). Por fim, o salário mínimo era fixado em R\$ 100 em agosto.

A versão final aprovada no Plenário na Câmara, confirmada no Senado, e que foi à sanção em janeiro de 1995, trouxe algumas mudanças. O reajuste para R\$ 100 foi reprogramado para fevereiro e abriu-se a possibilidade de descontar do aumento anual previsto na Lei nº 8.880/94 os percentuais concedidos ao longo dos 12 meses subsequentes ao aumento anterior. Em fevereiro, o ministro da Previdência, Reinhold Stephanes, publicou um artigo em que afirmava que o reajuste do salário mínimo para R\$ 100, previsto no projeto, “colocaria em risco o Plano [Real], além de agravar o déficit da Previdência em alguns estados e centenas de municípios”.²⁶

Naquele mesmo mês, Fernando Henrique Cardoso, que assumira a Presidência em 1º de janeiro de 1995, ve-

²⁶ Conj. Social, Brasília, v. 6, n. 2, p. 5-6, fev, 1995.

tou o projeto, invocando os mesmos motivos alegados por Stephanes. O presidente prometeu, porém, que enviaria ao Congresso projetos de lei para modificar a legislação de custeio e benefícios da Previdência para racionalizar e disciplinar a concessão de benefícios e acabar com “ambiguidades” que, por exemplo, facilitavam ao segurado conquistar direitos contra o INSS na Justiça:

Uma vez aprovadas estas alterações, estarão criadas as condições para que eu possa determinar – e o farei – o início de um processo de incremento do valor do salário mínimo, compatível com a capacidade de financiamento da Previdência Social e com os compromissos políticos deste Governo.²⁷

O que o governo estava preparando, em outras palavras, eram medidas para aumentar a arrecadação da Previdência e restringir a concessão de benefícios, a fim de preparar o orçamento do INSS para suportar o impacto de salários mínimos mais elevados. Essa política, inclusive, foi intensificada futuramente no Governo Lula.

O governo finalmente enviou à Câmara o projeto de lei prometido (PL 199) em março de 1995. Em vez de uma política nacional do salário mínimo, a proposta previa apenas um reajuste real acima da inflação. O piso passava de R\$ 70 para 100 em maio daquele ano, o que equivalia a um aumento nominal de 42,85%. A proposta incluía várias alterações na legislação

previdenciária, conforme antecipado pelo Presidente na mensagem de veto ao PL nº 4.692, de 1994.

No reajuste anterior, o salário mínimo alcançou 20,82% de seu valor original de 1940. Agora subia a 25,73% daquele valor. Dali em diante, a média anual do valor real do salário mínimo seria crescente, tendência que não se inverteu até os dias de hoje.

Numa perspectiva ampliada, a longa curva descendente do salário mínimo, iniciada em 1965, chega ao fim em 1995. Foram 30 anos de perdas quase ininterruptas. Como visto, o papel do Congresso na inversão dessa tendência foi fundamental.

A passividade do Congresso na definição do piso anualmente é apenas aparente. O Parlamento funciona como autêntico *wachtdog* a velar pela manutenção da política de valorização do salário mínimo inaugurada, por pressão parlamentar, na metade dos anos 1990.

O Poder Executivo tem uma margem relativamente estreita para definir o percentual anual de reajuste. Um reajuste ínfimo despertaria a pronta oposição do Congresso, a aprovação seria incerta e os custos políticos de negociação, elevadíssimos. Por isso, o presidente da República já envia a proposta de aumento com um índice palatável pela maioria dos parlamentares.

Há uma oposição marginal do Parlamento à política do salário mínimo vigente, sobretudo por esta não alcançar os benefícios da Previdência

²⁷ Mensagem Presidencial 180, de 8 de fevereiro de 1995.

acima do piso. A opinião da maioria consistente do Congresso, aparentemente, converge com o salário mínimo em elevação real a taxas moderadas, mas significativas, até um nível satisfatório. Nenhum governo teria força política no Parlamento para reverter essa política, que resultou em valorização gradual – mas consistente – do piso desde 1995.

TABELA 2 – Salário Mínimo Médio Anual

Ano	Valor
1995	22,64
1996	22,99
1997	23,35
1998	24,45
1999	24,64
2000	25,32
2001	27,41
2002	28,05
2003	28,30
2004	29,40
2005	31,58
2006	36,53
2007	38,55
2008	39,45
2009	42,53

Fonte: Dieese – Salário Mínimo do Município de São Paulo em julho de 1940 = 100

Exceto pelo salto notável do salário mínimo de 2005 para 2006 e de 2008 para 2009, a escalada no valor real do mínimo manteve-se mais ou menos uniforme em todo o período. Desde o início do Governo Lula, porém, a política ganhou mais consistência, sendo até perceptível uma inclinação um pouco mais acentuada da curva de valorização a partir de 2005. Essa alteração partiu de atuação política do Congresso Nacional, como se verá abaixo, embora haja um esforço para

atribuir a paternidade do programa de recuperação do salário mínimo ao Poder Executivo.

A consolidação da política de valorização do salário mínimo tem como últimos lances as medidas tomadas durante o Governo Lula, iniciado em janeiro de 2003. Antes de se passar à descrição das mudanças observadas, convém sintetizar as diretrizes da política econômica adotadas.

Havia grande insegurança em setores da sociedade sobre o rumo que tomaria o governo do Partido dos Trabalhadores que, pela primeira vez, chegava à Presidência da República. Durante a campanha eleitoral de 2002, Lula insistia que manteria as linhas gerais da política econômica adotada no governo anterior com vista à estabilidade dos preços:

Em 22 de junho [de 2002], Lula lançou a “Carta ao Povo Brasileiro” prometendo cumprir os contratos com as instituições financeiras internacionais como o FMI. Este posicionamento foi um marco no PT. Desde 1994 o partido havia retirado do seu programa a suspensão do pagamento da dívida externa, mas nunca tinha assumido publicamente seu pagamento. Em 29 de junho, o Diretório Nacional retira do programa de governo as referências à ruptura com o modelo econômico que havia sido aprovada no encontro nacional de dezembro de 2001. (ALMEIDA, 2003, p. 10)

Um dos sinais mais claros de que o ex-sindicalista cumpriria com a

promessa de não provocar rupturas macroeconômicas foi a designação de Henrique Meirelles, um filiado do PSDB, para o Banco Central, o que gerou protestos dentro dos setores mais radicais do PT. Para o importante Ministério da Fazenda, Lula indicou o petista Antonio Palocci, que foi um dos cérebros da transição moderada na política econômica do governo.

A equipe econômica montada por Lula aproveitou a janela de oportunidade da renovação política e o bom momento da economia internacional, que favorecia as exportações e o acúmulo de divisas, para sanar as fragilidades macroeconômicas não sanadas pelo Plano Real. Não houve, porém, mudanças estruturais nos ajustes efetivados até então. A política de perseguir metas de inflação e produzir superávits primários foi mantida. O Brasil passava para o mundo um claro sinal de maturidade política e institucional. A queda subsequente do risco Brasil até a certificação do país com o *investment grade* em abril de 2008 coroaram a política econômica do Governo Lula.

Uma das medidas mais estabilizadoras empreendidas durante a nova administração foi tirar proveito da solidez e do alto valor de troca da moeda nacional para desdolarizar a dívida pública, por meio da substituição gradativa de papéis vinculados ao dólar por títulos atrelados ao Real. Essa mudança reduziu o impacto de eventuais fugas da moeda americana em períodos de volatilidade nos fundamentos macroeconômicos da economia.

Outra medida de grande importância foi o acúmulo de mais de 260 bilhões de dólares em reservas internacionais, que desencorajaria ataques contra o Real em períodos de instabilidade e permitiria ao Banco Central intervir com força no câmbio, colocando à venda no mercado grandes somas da moeda americana em caso de escalada na demanda.

Levantamento do Dieese concluiu que, durante o Governo Lula (2003-2010), os ganhos reais do salário mínimo acumulados até junho de 2010 foram de 60,1%, contra 35,4% de valorização no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A variação do salário mínimo no Governo Lula está detalhada na TAB. 3 a seguir.

A desigualdade de renda em geral, porém, tem caído de forma consistente no Governo Lula, o que indica que as menores rendas individuais cresceram em relação às maiores (GRAF 5).

A política de aumentos do salário mínimo arbitrados sem nenhuma base legal prévia, herdada de Fernando Henrique Cardoso, foi mantida por Lula até o presente momento. O presidente escreveu em março de 1995 que seu antecessor alardeava na campanha presidencial de 1994 que elevaria o salário mínimo a R\$ 140, mas vetou o projeto da Comissão de Trabalho da Câmara que fixava o piso em R\$ 100 tão logo tomou posse *“no mesmo momento em que recebe um aumento em seus vencimentos”*:

Faz 20 anos que ouço a mesma ladainha: não é possível aumen-

TABELA 3 – Reajustes do Salário Mínimo no Governo Lula (2003-2010)

Início da vigência do reajuste	Salário mínimo nominal (R\$)	Reajuste nominal (%)	INPC desde último reajuste	Reajuste abatido INPC
Abril de 2002	200	-	-	-
Abril de 2003	240	20	18,54	1,23
Mai de 2004	260	8,33	7,06	1,19
Mai de 2005	300	15,38	6,61	8,23
Abril de 2006	350	16,67	3,21	13,04
Abril de 2007	380	8,57	3,30	5,10
Março de 2008	415	9,21	4,98	4,03
Fevereiro de 2009	465	12,05	5,92	5,79
Janeiro de 2010	510	9,67	3,47	6,2
Total do período	-	155	66,05	53,94

Fonte: Dieese, Nota Técnica 79, fevereiro de 2009, p. 4., atualizada com tabela de junho de 2010, acessada no domínio <http://www.dieese.org.br/esp/salmin.xml> em 8 de setembro de 2010.

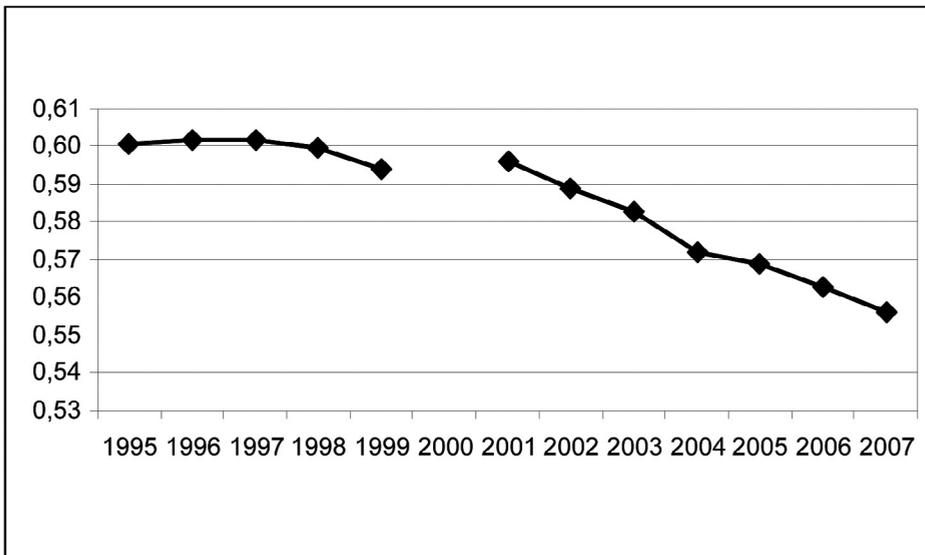


GRÁFICO 5 – Desigualdade de Renda (Coeficiente de Gini)

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

tar o salário mínimo porque isso quebraria a Previdência e a maioria das prefeituras. A crise da Previdência é de arrecadação. (...) Uma recente pesquisa do Sebrae, revelando que 77% dos pequenos e microempresários concordam

com o aumento de R\$ 30, mostra que o mínimo é um problema menos econômico e mais político.²⁸

Em 2003, ao assumir a Presidência da República, porém, Lula chancelou a

²⁸ Conj. Social, Brasília, v. 6, n. 3, p. 7-8, mar.1995.

mesma política para o salário mínimo iniciada no governo anterior, com reajustes anuais discricionários, um pouco acima da inflação. Aumentou o piso de R\$ 200 para R\$ 240 em abril de 2003, e para R\$ 260 em 2004.

A base do governo se esforçou muito para aprovar esse último reajuste. A proposta da oposição de aumentar o mínimo para R\$ 275 foi derrubada por 266 votos contra 167 após muita negociação política nos bastidores. Aldo Rebelo, que assumia o cargo de Ministério de Coordenação Política, disse na ocasião que o comando das articulações estava com o presidente Lula: “A orquestra do governo tem um maestro, que é o presidente Lula. Nela, eu não quero ser mais que um segundo violino”.²⁹

É impossível dimensionar os custos políticos de uma política de constrição do salário mínimo, mas o Governo Lula tomou consciência deles por ocasião do reajuste de 2004. Há no Congresso um consenso firme de que o salário mínimo é muito baixo e precisa ser valorizado, como demonstrado nos capítulos anteriores. Para convencer deputados e senadores a votar contra a própria consciência e a se sujeitarem à punição política por parte da opinião pública, o Palácio do Planalto precisa oferecer-lhes elevadas compensações que, em períodos eleitorais, tornam-se ainda mais caras, praticamente impagáveis.

Lula assumia a posição política de manter o salário mínimo sob controle

para salvaguardar a solidez da economia. Essa posição ortodoxa, porém, devido aos altos custos políticos, foi flexibilizada em 2005 e abandonada em 2006.

Segundo o Dieese, desde 2004, por ocasião da III Marcha pelo Salário Mínimo, as centrais sindicais começaram a atuar de maneira conjunta para que o governo estabelecesse e implementasse uma política de valorização do salário mínimo. Ao criar uma comissão quadripartite, com “objetivo de propor programa de fortalecimento do salário mínimo”, e ao editar a Medida Provisória nº 248, aumentando o piso de R\$ 260 para R\$ 300, em abril de 2005, o governo já estaria respondendo à pressão sindical.³⁰

No esforço para assumir o protagonismo da política de valorização do salário mínimo, tanto as organizações sindicais como o Palácio do Planalto negligenciaram o papel fundamental do ícone maior da democracia brasileira, que é o Congresso Nacional.

Em 25 de outubro de 2005, os presidentes da Câmara e do Senado – na época, Aldo Rebelo e Renan Calheiros – assinaram o Ato Conjunto nº 3, que criou a Comissão Especial Mista do Salário Mínimo, com sete deputados e sete senadores como membros titulares e igual número de suplentes de cada Casa Legislativa. Mais tarde o número de deputados e senadores titulares e suplentes foi ampliado para 12. O colegiado foi presidido pelo deputado Jackson Barreto (PTB-SE).

²⁹ REBELO apud RILA, Luiz. A longa travessia do mínimo. Época, n.316, p.38, 7 jun. 2004.

³⁰ Conforme Dieese, Nota Técnica 79, fev. 2009, p. 2.

A relatoria coube ao senador Paulo Paim (PT-RS), que propôs a criação da comissão.

O ponto mais importante do relatório final, publicado em 4 de outubro de 2006, foi a sugestão de uma política de valorização permanente do salário mínimo, com base na política do *sa-laire minimum interprofessionnel de croissance*, o *Smic* francês. O *Smic* é reajustado anualmente pela inflação mais um adicional que reflete o aumento da produtividade da economia. Pela proposta aprovada pela comissão mista, o salário mínimo teria aumento anual igual à inflação medida pelo INPC mais duas vezes a variação real do PIB apurados no exercício anterior.

A TAB. 4 abaixo apresenta a evolução do *Smic* nos últimos anos e revela que o salário mínimo brasileiro, de cerca

ço e daí em diante fazer recuar a data-base do reajuste um mês por ano, até que seja fixada definitivamente em janeiro, foi aproveitada *in totum* no Projeto de Lei nº 1, de 2007, de autoria do governo, que visa a normatizar as propostas aprovadas pelos parlamentares. De acordo com o relatório da comissão, “esta recomendação visa à inclusão da discussão do reajuste do salário mínimo no debate da Lei Orçamentária”.³¹

O Dieese, em nota sobre as mudanças recentes no salário mínimo, sequer menciona a Comissão Mista do Salário Mínimo do Parlamento Brasileiro, nem o relatório aprovado:

Ainda no final de 2006, as Centrais Sindicais encaminharam ao Governo Federal suas propostas para o Salário Mínimo 2007. As nego-

TABELA 4 – *Salaire minimum interprofessionnel de croissance*

Publicação Oficial	Smic horário bruto em Euros	Smic mensal bruto em Euros por 151,67 horas	Smic mensal bruto em Euros por 169 horas
17/12/09	8,86	1 343,77	//
28/06/08	8,71	1 321,02	//
29/04/08	8,63	1 308,88	//
29/06/07	8,44	1 280,07	//
30/06/06	8,27	1 254,28	//
30/06/05	8,03	1 217,88	1 357,07
02/07/04	7,61	//	1 286,09
28/06/03	7,19	//	1 215,11
28/06/02	6,83	//	1 154,27
29/06/01	6,67	//	1 127,23

Fonte: Institut National de la Statistique et des Études Économiques.

de 232 euros em setembro de 2010, vale menos de um quinto do francês.

A proposta da comissão de antecipar o reajuste de 2007 de abril para mar-

ciações de então, não apenas resultaram em revisão do valor para R\$ 380,00 a partir de 1º de abril de

³¹ Comissão Mista do Salário Mínimo, 2006, p. 42-43.

2007, mas permitiram o estabelecimento de uma política permanente de valorização do salário mínimo.³²

O presidente Lula, por fim, fechou o acordo com a representação dos trabalhadores com base no relatório aprovado no Congresso, consubstanciado no Projeto de Lei nº 1 de 2007. A proposta foi encaminhada pela Presidência da República à Câmara dos Deputados em 2 de fevereiro de 2007. O projeto prevê o reajuste do salário mínimo igual à variação do INPC desde o último reajuste mais o percentual do aumento real do PIB do exercício anterior ao último. Essa nova política iria perdurar de 2007 a 2011, período em que os reajustes seria antecipados um mês por ano até chegar a janeiro em 2010, que passaria a ser a data base dos aumentos do salário mínimo dali em diante. Até 31 de dezembro de 2011, o presidente da República, de acordo com o projeto, enviará uma nova proposta de valorização do salário mínimo para vigorar de 2012 até 2023.

Na justificativa do projeto omite-se a atuação da Comissão Mista do Salário Mínimo como antecedente do acordo:

O novo valor proposto para o salário mínimo e as diretrizes para a sua política de valorização foram objeto de variados estudos e ampla discussão, culminando com a assinatura de Protocolo de Intenções entre Governo Federal e as

centrais sindicais, em 27 de dezembro de 2006. Refletem, desse modo, consenso resultante do esforço de conciliar a melhoria das condições de vida da população e os efeitos dinamizadores da economia daí resultantes com as limitações impostas pelo orçamento da União, em especial, as derivadas do aumento dos gastos com benefícios pagos pela Previdência Social.³³

O projeto, assim como a proposta da comissão mista de que derivou, recupera a vetusta ideia de atrelar os reajustes reais do salário mínimo ao aumento da produtividade, que fazia parte da doutrina econômica da ditadura militar. A vinculação do salário mínimo ao PIB não é nenhuma novidade. Estava presente no Projeto de Lei nº 2.747 de 1992, do presidente Collor e na lei que se originou dele, a de nº 8.419 de 1992. A lógica que anima essa indexação é permitir ganhos reais ao trabalho, sem pressionar os demais fatores de produção.

A Comissão Mista do Salário Mínimo demonstrou no relatório final que os reajustes reais do salário mínimo nos anos anteriores a 2006 haviam ficado acima da variação do PIB do ano anterior, descontada a inflação, exceto em 2002 e 2003. A nova política, portanto, pode-se mostrar um retrocesso.

Se estivesse em vigor a nova política prevista no Projeto de Lei nº 1, de 2007, a valorização do salário mínimo, exceto em 2002 e 2003, seria bem inferior à efetivamente observada,

³² Conforme Dieese, Nota Técnica 79, fevereiro de 2009, p. 2.

³³ Projeto de lei 1/07, 2007, p. 3.

TABELA 5 – Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior

Ano	Variação real do salário mínimo (%)	Variação real do salário PIB no exercício anterior (%)
2000	5,39	0,79
2001	12,17	4,36
2002	1,27	1,31
2003	1,23	1,93
2004	1,19	0,54
2005	8,23	4,90
2006	13,04	2,30

Fonte: Relatório final Comissão Mista do Salário Mínimo, 2006, p. 25. PIB calculado com metodologia anterior.

como demonstrado na TAB. 6 a seguir. O PIB foi apurado com os ajustes promovidos pelo IBGE em 2007.

benefícios da Previdência, medida que também estava prevista no relatório final da comissão mista. Essa mudança, acatada em grande me-

TABELA 6 – Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior

Ano	Variação real do salário mínimo (%)	Variação real do salário PIB no exercício anterior ao último (%)
2000	5,39	0,03
2001	12,17	0,2
2002	1,27	4,3
2003	1,23	1,3
2004	1,19	2,7
2005	8,23	1,1
2006	13,04	5,7
Total	45,52	15,33
Média	6,07	2,19

Fonte: Salário mínimo, Dieese. PIB até 2001: IBGE/SCN 2000 Anual – SCN PIBG *apud*: IPEADATA. Demais: IBGE *apud* Banco Central.

Se a política em discussão no Congresso estivesse em vigor desde 2000, o salário mínimo seria de R\$ 356,50 em 2009 – bem abaixo do salário mínimo em vigor naquele ano, de R\$ 465, conforme TAB. 7.

O projeto já foi aprovado na Câmara e no Senado, mas nessa última casa com uma emenda de Paulo Paim que estende os reajustes do mínimo aos

em razão de mobilização das centrais, travou a tramitação da proposta. A emenda foi aprovada pela comissão especial da Câmara, mas o governo tem obtido sucesso até o momento em impedir sua aprovação no Plenário.

Mesmo sem ter sido o projeto convertido em lei, o Palácio do Planalto tem seguido, de maneira discricioná-

TABELA 7 – Variação real do salário mínimo x variação real do PIB no exercício anterior

Ano	Salário mínimo vigente após reajuste anual (R\$)	Salário mínimo com as regras do Projeto de Lei 1/07 (R\$)
2000	151,00	143,44
2001	180,00	154,03
2002	200,00	177,48
2003	240,00	216,06
2004	260,00	238,51
2005	300,00	258,87
2006	350,00	282,76
2007	380,00	291,33
2008	415,00	318,16
2009	465,00	356,50

Fonte: Salário mínimo, Dieese. PIB até 2001: IBGE/SCN 2000 Anual – SCN PIBG *apud*: IPEADATA. Demais: IBGE *apud* Banco Central. Elaboração e cálculos feitos pelo autor. De 2007 em diante aplicaram-se os reajustes fixados pelo governo efetivamente, já que a fórmula do PL 1/07 já estava sendo utilizada.

ria, as regras nele estabelecidas nos aumentos concedidos desde 2007. Os ganhos reais no Governo Lula não variaram muito da tendência iniciada em 1995. A política de valorização do salário mínimo atual, mantida a variação do PIB nos últimos anos, como demonstrado, tende a fazer reduzir o grau de inclinação da curva de apreciação do piso. Se mantida no tempo, é provável que o salário mínimo ainda leve décadas para chegar ao nível de julho de 1940.

3. A IMPORTÂNCIA DA CRIAÇÃO DE UMA COMISSÃO MISTA DO SALÁRIO MÍNIMO

A consolidação de um programa de valorização do salário mínimo a partir da promulgação da Constituição de 1988 foi, como se pode depreender do breve relato apresentado na seção anterior, resultado de uma luta política intensa.

Ambas as câmaras do Congresso funcionaram como interlocutor privilegiado entre governo e os diversos setores da sociedade civil organizada engajados no embate para conformação do salário mínimo.

O papel do Parlamento, porém, excedeu a mera mediação. Consistiu também na inserção do salário mínimo na agenda prioritária do País e na produção de estudos e debates para subsidiar a formulação do programa. Mais importante, porém, foi a afirmação do Congresso Nacional como protagonista da política de valorização do salário mínimo no período pós-1988, ao lado do Poder Executivo.

A estratégia do Parlamento de instituir em 2005 uma comissão mista para debater e formular uma proposta de valorização do salário mínimo foi muito importante para essa afirmação.

Demonstramos que a ideia da criação de uma comissão parlamentar

permanente para se ocupar exclusivamente do salário mínimo apareceu em 1989, no Projeto de Lei nº 1.482, do deputado Arnaldo Faria de Sá, a qual só não vingou por divergências entre a Câmara e o Senado em torno do controle do colegiado e da distribuição de competências sobre a matéria entre as duas Casas.

A necessidade de se resgatar a proposta de criação do colegiado para fortalecimento do papel do Congresso Nacional na conformação da política do salário mínimo evidencia-se à luz das teorias informacionais, conforme deduções a seguir.

3.1. Informação e processo decisório

Keith Krehbiel afirma que as teorias informacionais não se afastam de um dos pontos cardeais das teorias distributivas (1994, p. 66), que é assunção do legislador como maximizador de utilidade.

Nas teorias distributivas, porém, o juízo de adequação entre meios e fins seria subestimado. A utilidade do legislador seria função apenas das escolhas diretas, desveladas no próprio processo decisório. Assume-se que os desdobramentos efetivos da política pública e a política pública em si seriam a mesma coisa.

As teorias informacionais, no entanto, reforçam a importância do juízo de adequação entre meios e fins, ao postularem que a utilidade do legislador é função dos resultados das po-

líticas públicas sob deliberação, que nem sempre são patentes no processo decisório. A aprovação de determinada política pública, por isso, não é necessariamente um claro indicador da utilidade do legislador. Apenas o é quando o legislador tem informações precisas sobre os resultados concretos de determinada política pública e como suas consequências são percebidas (Krehbiel, 1992, p. 67).

Sob essa perspectiva, o componente informacional é um importante condicionante do comportamento do legislador. Ainda assim, a premissa de que os membros do Poder Legislativo dos Estados Unidos com muita frequência não conhecem com precisão as consequências das políticas que aprovam é evidenciada não apenas em jornais especializados, como também em pesquisas empíricas sobre o Congresso (1994, pp 64-65).

A mesma defasagem informacional deve ser verdadeira também em relação ao Parlamento brasileiro, sobretudo em se tratando da política do salário mínimo, cuja formulação e avaliação demandam a coleta e o processamento de informações complexas.

A decisão legislativa sobre uma fórmula de cálculo de reajuste do salário mínimo, por exemplo, implica em elevado grau de incerteza quanto aos resultados a serem efetivamente produzidos, em razão do entrelaçamento da medida com fatores externos, como as contas da Previdência Social, a oferta de postos de trabalho, a inflação, a desigualdade de renda etc.

Os estudos de Krehbiel visam à compreensão da lógica organizacional e operacional do Congresso dos Estados Unidos, mas fornecem indícios sobremaneira relevantes para aprimoramento da atividade legislativa e para afirmação institucional do Parlamento.

Refiro-me, em especial, ao relevo que atribuem ao domínio de informações para depuração do processo decisório e para a formulação de políticas públicas efetivas, com implicações para o desenvolvimento da própria democracia. Logo, se o legislador tiver mais controle sobre os resultados de suas decisões, melhor cumprirá o mandato popular que lhe compete.

3.2. Assimetria informacional entre Executivo e Legislativo

Um Executivo forte, como o brasileiro, tende a sobrepujar o Legislativo na conformação de políticas públicas complexas pelo simples fato de ser dotado de instituições técnicas que lhe asseguram hegemonia informacional.

Os parlamentos, porém, contam com mecanismos para reduzir a – até certo ponto – natural assimetria informacional diante do Poder Executivo. A Constituição brasileira, por exemplo, assegura a membros e órgãos do Congresso a faculdade de convocar ministros para que lhes prestem informações³⁴.

³⁴ “Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da

A criação de comissões parlamentares, que favorecem a especialização e, por consequência, tendem a melhorar o acesso a informações, é outra estratégia para enfrentar o problema. Há estudos contundentes demonstrando que comissões podem aprimorar a circulação de informações (Ambrus *et al.*, 2010).

Krehbiel, por exemplo, realça o papel das comissões como provedores de informações atinentes à qualidade de políticas públicas, à sua popularidade e à sua relação com outras questões negociáveis que condicionam a tomada de decisão legislativa (Krehbiel, 1994, pp. 68-69).

Por meio do *legislative signaling game* (LSG) – processo em que o Poder Legislativo procura assimilar o conhecimento especializado que detenha determinada comissão a partir da análise das proposições que esta produz (1994, pp. 69, 70 e 269) – e de outros procedimentos, as comissões transferem conhecimento especializado e qualificam a atuação do Parlamento.

Nessa esteira, tudo indica que a criação de uma comissão permanente do salário mínimo no âmbito do Congresso Nacional tende a melhorar a qualidade da ação parlamentar na formulação de políticas públicas sobre o tema.

A rejeição dos dispositivos do Projeto de Lei nº 1.482, de 1989, que criavam

República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.

a comissão permanente do salário mínimo, não decorreu de oposição à instituição do colegiado, mas a seu posicionamento no organograma da Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, como já referido. Assim, a ideia de se criar o colegiado, com as adequações necessárias, mereceria ser resgatada.

A natureza mista da comissão assegura ao Senado participação na formulação de políticas públicas para o salário mínimo já no preâmbulo do processo. A objeção levantada em 1989, de que a comissão subtrairia competência dos senadores, não se sustentou, nem mesmo se a organização estivesse atrelada à Comissão de Trabalho da Câmara. É que o direito de qualquer membro do Congresso Nacional de apresentar proposta sobre a matéria está resguardado pelo artigo 61 da Constituição, e não pode ser revogado por legislação ordinária, nem por dispositivo regimental.

A competência de eventual comissão permanente do salário mínimo para apresentar projeto sobre matéria de seu campo temático não afetaria a competência individual dos parlamentares, nem dos demais órgãos do Poder Legislativo, porque, à luz da Constituição, essa competência teria que ser concorrente.

Por outro lado, a formulação de proposta pelo colegiado não excluiria a participação das demais comissões, porque estas poderiam, além de formular proposta alternativa, ser designadas para emitir parecer sobre a matéria.

Uma composição mista, com deputados e senadores, reforçaria a comissão politicamente. Ademais, propiciaria um tubo de ensaio para que a Câmara e o Senado compartilhassem recursos humanos e materiais com vistas à otimização da captação, da produção e do gerenciamento de informações.

Seria uma oportunidade, por exemplo, para se testar um modelo de consultoria com feição organizacional mais consentânea com os pressupostos das teorias informacionais. A comissão poderia ser dotada de consultoria própria, colegiada, multidisciplinar, com direção unificada, modelo que hoje não pauta nem mesmo a peculiar consultoria à Comissão Mista de Orçamento, que é bipartida entre a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e a Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

Verifica-se que falta certa simbiose estrutural entre as comissões temáticas de ambas as casas legislativas e as respectivas consultorias, já que nem mesmo os cortes temáticos coincidem. Por exemplo: a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara, com as demais comissões, não é dotada de consultoria própria. O assessoramento técnico do colegiado é prestado pela Consultoria Legislativa da Câmara. Ocorre que não existe na estrutura desta uma seção que coincida com a área temática da Comissão de Trabalho³⁵.

³⁵ A Consultoria Legislativa da Câmara é subdividida nas seguintes áreas: Área I – Direito Constitucional,

Hoje, com o uso abusivo de medidas provisórias para contorno da política do salário mínimo, sem que o Congresso instale a comissão prevista no § 9º do artigo 62 da Constituição, o Senado Federal tem sido afastado do processo decisório relativo à matéria. A tramitação abreviada das medidas provisórias acaba obrigando o Senado a apenas ratificar as regras consensuadas na Câmara dos Deputados. Em razão da compressão do processo decisório, esta também é prejudicada.

Além do mais, as medidas provisórias entram em vigor imediatamente. Os deputados precisam lidar, então, com normas que já configuram fato consumado, o que, obviamente, restringe-lhes os graus de liberdade.

A existência de uma comissão permanente do salário mínimo, dessa forma, não afetaria a competência individual dos parlamentares, nem dos demais órgãos do Poder Legislativo, mas poderia aumentar a efetividade da ação parlamentar na definição de políticas públicas sobre a temática.

Eleitoral, Municipal, Administrativo, Processo Legislativo e Poder Judiciário; Área II – Direito Civil, Processual Civil, Penal, de Família, do Autor, de Sucessões, Internacional Privado; Área III – Direito Tributário; Área IV – Finanças Públicas; Área V – Direito do Trabalho e Previdência Social; Área VI – Direito Agrário e Política Fundiária; Área VII – Sistema Financeiro, Direito Comercial, Direito Econômico, Defesa do Consumidor; Área VIII – Administração Pública; Área IX – Economia; Área X – Agricultura e Política Rural; Área XI – Meio Ambiente, Geografia, Urbanismo, Arquitetura; Área XII – Minas e Energia; Área XIII – Transportes; Área XIV – Comunicação Social, Telecomunicações, Sistema Postal, Ciência e Tecnologia; Área XV – Educação, Desporto, Bens Culturais, Diversões e Espetáculos Públicos; Área XVI – Saúde Pública, Sanitarismo; Área XVII – Segurança e Defesa Nacional; Área XVIII – Direito Internacional Público, Relações Internacionais; Área XIX – Ciência política, Relações Internacionais; Área XX – Redação Parlamentar; Área XXI – Previdência e Direito Previdenciário.

4. CONCLUSÃO

Aponte a correlação entre a densidade democrática e a valorização do salário mínimo, a qual é mais ostensiva se cotejado o período do regime militar (1964-1984) com o democrático, inaugurado em 1985. Afirmei que o posicionamento do Congresso Nacional como protagonista da política do salário mínimo a partir da Constituição de 1988 concorreu para a reversão da curva de valores reais do piso, que, desde 1995, passou a ter inclinação positiva. Sintetizei os principais lances da consolidação da política de valorização do salário mínimo e destaquei o papel do Parlamento nesse processo. Por fim, defendi a criação de uma comissão permanente do salário mínimo, a ser formada por deputados e senadores, com base nos postulados das teorias informacionais.

O Congresso Nacional, ainda visto com muita desconfiança pela maioria do eleitorado brasileiro, tem contribuído decisivamente para o estabelecimento de políticas públicas melhorar a distribuição de renda no País. A despeito de disputas acadêmicas a respeito da relação de causalidade entre o aumento do salário mínimo e a redução da desigualdade, é fato que no Brasil os dois fenômenos ocorreram simultaneamente ao longo dos últimos 15 anos.

Logo, a política do salário mínimo crescente aparentemente rende benefícios ao País, e é de se inferir que o protagonismo do Congresso Nacional nessa seara lhe propiciará ganhos

institucionais, inclusive, em termos de imagem pública. A instituição de uma comissão permanente e conjunta para organizar a ação das duas Casas legislativas com relação ao salário mínimo é, portanto, inequivocamente justificável.

Referências

ALLINGHAM, Michael. *Choice Theory: A Very Short Introduction*, Oxford, 2002.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Dificil caminho: sindicatos e política na construção da democracia. In: O'DONNELL, Guillermo; REIS, Fabio Wanderley (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 327-367.

AMBRUS, A., E. AZEVEDO, Y. KAMADA, and Y. TAKAGI. *Legislative committees as information intermediaries: A unified theory of committee selection and amendment rules*. Mimeo, Harvard University, 2010.

ARRUDA, Hélio Mário de; MENDONÇA, Carlos Vinicius Costa de. Oliveira Vianna: ideologia social autoritária. *Ágora*, Vitória, n.3, p. 1-21, 2006.

BARBOSA, Claudionor Gomes; MOREIRA, Ivan Targino. Política salarial e repartição da renda no período 1964/2000: um reexame do caso brasileiro. *Revista da ABET*, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 51-75, 2003.

BRAGA, Virna Ligia Fernandes. Intelectuais Estadonovistas e a Construção do Estado Nacional. *Virtú*, Juiz de Fora, v. 2, p. 1-13, 2008. Disponível em: www.virtu.ufjf.br/artigo%207a11.pdf. Último acesso em: 30 jun. 2009.

BRASIL. (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil* (de 16 de julho de 1934).

BRASIL. *Lei n. 185*, de 14 de janeiro de 1936. Institui as comissões de salário mínimo. Diário Oficial da União, 21 de janeiro de 1936.

BRASIL (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (de 10 de novembro de 1937).

BRASIL. *Decreto-Lei n. 399*, de 30 de abril de 1938. Aprova o regulamento para execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui as Comissões de Salário Mínimo.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2162*, de 01 de maio de 1940. Institui o salário mínimo e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n. 10358*, de 1º de setembro de 1942. Declara o estado de guerra em todo o território nacional. Diário Oficial da União, 1º de setembro de 1942.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 5.452*, de 1º de Maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União, 9 de agosto de 1943.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 9070*, de 15 de março de 1946. Dispõe sobre a suspensão ou abandono coletivo do trabalho e dá outras providências.

BRASIL. *Decreto n. 53578*, de 21 de fevereiro de 1964. Reestrutura as Regiões e Sub-regiões de Salário Mínimo, altera a tabela aprovada pelo Decreto nº 51.613, de 3 de dezembro de 1962, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de fevereiro de 1964.

BRASIL. *Decreto n. 54018*, de 14 de julho de 1964. Reorganiza o Conselho Nacional de Política Salarial, estabelece normas sobre a política salarial do Governo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 15 de julho de 1964.

BRASIL. *Lei n. 4725*, de 13 de julho de 1965. Estabelece Normas para o Processo Dos Dissídios Coletivos e dá Outras Providências. Diário Oficial da União, 14 de julho de 1965.

BRASIL. *Lei n. 6708*, de 30 de outubro de 1979. Dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 30 de outubro de 1979.

BRASIL. *Lei n. 6886*, de 10 de dezembro de 1980. Altera a Lei nº 6.708, de 30 de outubro de

1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 de dezembro de 1980.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2012*, de 25 de janeiro de 1983. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de janeiro de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2024*, de 25 de maio de 1983. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei n. 6.708, de 30 de outubro de 1979, que dispõe sobre a correção automática dos salários, que modifica a política salarial e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 de maio de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2045*, de 13 de julho de 1983. Altera a Lei n. 6.708, de 30 de outubro de 1979, que trata da política salarial, e a Lei n. 7.069, de 20 de dezembro de 1982, que dispõe sobre o reajustamento de alugueres em locações residenciais, adota medidas no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências. Diário Oficial da União, 14 de julho de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2064*, de 19 de outubro de 1983. Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 20 de outubro de 1983.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2065*, de 26 de outubro de 1983. Altera a legislação do Imposto de Renda, dispõe sobre o reajustamento dos aluguéis residenciais, sobre as prestações dos empréstimos do Sistema Financeiro da Habitação, sobre a revisão do valor dos salários, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de outubro de 1983.

BRASIL. *Lei n. 7238*, de 29 de outubro de 1984. Dispõe sobre a manutenção da correção automática semestral dos salários, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC, e revoga dispositivos do Decreto-Lei nº

2065, de 26 de outubro de 1983. Diário Oficial da União, 31 de outubro de 1984.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 2351*, de 07 de agosto de 1987. Institui o Piso Nacional de Salários e o Salário Mínimo de Referência e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 de agosto de 1987.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei n. 7789*, de 03 de julho de 1989. Dispõe sobre o salário mínimo. Diário Oficial da União, 04 de julho de 1989.

BRASIL. *Lei n. 8030*, de 12 de abril de 1990. Institui nova sistemática para reajuste de preços e salários em geral e dá outras providências. Diário Oficial da União, 13 de abril de 1990.

BRASIL. *Lei n. 8178*, de 1º de março de 1991. Estabelece regras sobre preços e salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 04 de março de 1991.

BRASIL. *Lei n. 8222*, de 05 de setembro de 1991. Dispõe sobre a Política Nacional de Salários, o salário mínimo e dá outras providências. Diário Oficial da União, 06 de setembro de 1991.

BRASIL. *Lei n. 8419*, de 7 de maio de 1992. Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 8 de maio de 1992.

BRASIL. *Lei n. 8542*, de 23 de dezembro de 1992. Dispõe sobre a política nacional de salários e dá outras providências. Diário Oficial da União, 24 de dezembro de 1992.

BRASIL. *Lei n. 8880*, de 27 de maio de 1994. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e o Sistema Monetário Nacional, institui a Unidade Real de Valor – URV e dá outras providências. Diário Oficial da União, 28 de maio de 1994.

BRASIL. *Lei Complementar n. 101*, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão

fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, 5 de maio de 2000.

BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista Especial do Salário Mínimo. *Relatório final da Comissão Mista Especial do Salário Mínimo*. Brasília: Congresso Nacional, 2006.

CACCIAMALI, M. C.; PORTELA, A.; FREITAS, E. O papel do salário mínimo nos anos 80: novas observações para o caso brasileiro. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 20-46, jan./mar. 1994.

CARDOSO, A. M. *A trama da Modernidade: pragmatismo sindical e democratização no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999a.

CARDOSO, A. M. *Sindicatos, trabalhadores e a coqueluche neoliberal: a Era Vargas acabou?* Rio de Janeiro: FGV, 1999b.

CARVALHO, Aloysio. Geisel, Figueiredo e a liberalização do regime autoritário (1974-1985). *Dados*, v.48, n.1, p. 115-147, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n1/a05v48n1.pdf>. Último acesso em: 27 jun. 2009.

CERQUEIRA, Luiz Fernando. Déficit público, indexação, mudanças de regimes e expectativas inflacionárias: a dinâmica da taxa de inflação no Brasil entre 1960 e 2005. *Perspectiva Econômica*, São Leopoldo, v.3, n. 2, p. 82-126, jul./dez. 2007.

DOLLÉ, Michel. Lê salaire minimum em France: que nous apprennent les expériences étrangères? *Droit Social*, n. 6, p. 547-552, juin 1999.

GEDDES, Barbara. *Democratic Institutions as Bargains among Self-Interested Politicians*. Los Angeles, UCLA, mimeo, 1990.

GOMES, Ângela de Castro. *A invenção do trabalhismo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

EPSTEIN, David. *An informational rationale for committee gatekeeping power*. Public Choice, 91, 1997, p. 3-4.

HERRLEIN JUNIOR, R.; BASTOS, Raul Luís Assumpção. O relatório da Comissão Técnica do Salário Mínimo: uma avaliação crítica. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 57-70, 1992.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor, Michigan University Press, 1992.

LOWENSTEIN, Karl. *Brasil Under Vargas*. New York: The MacMillan Company. 1942.

MIRANDA, Francisco Calvalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1 de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, t. IV, 1970.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 129-148, out. 1994.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Salário Mínimo x Renda Mínima. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 5 mar. 2000. Disponível em: http://bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=792. Acesso em: 17 jul. 2005.

POCHMANN, Marcio. O trabalho em questão: considerações gerais sobre o período recente no Brasil. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 27, Fac. 1, p. 277-247, 1995.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROCHA, Rudi; URANI, André. *Distribuição de renda no Brasil: um ensaio sobre a desigualdade desconhecida*. XXXIII Encontro Nacional de Economia. Anpec 2005. Disponível em: www.anpec.org.br/encontro_2005.htm. Acesso em: 28 jun. 2009.

ROMEIRO, Maria do Carmo. Economia Regional: reflexões sobre a economia da Região do ABC Paulista. *Caderno de Pesquisa*, ano 1, n. 1, Ceapog/IMES, p. 12-25, 1999. Disponível em: <http://www.imes.edu.br/revistasacademicas/caderno/caderno1.pdf>. Último acesso em: 27 jun. 2009.

SABÓIA, J. Política salarial e distribuição de renda: 25 anos de desencontros. In: CAMARGO, J. M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Distribuição de renda no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 165-186.

SILVA, Edvaldo Fernandes da. Salário mínimo: *a desindexação entre a norma, o fato e o valor*. 2009. 184f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Letras) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, da Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

VIANNA, Francisco José de Oliveira. *As novas diretrizes da política social*. Rio de Janeiro: Serviço de Estatística e Previdência do Trabalho, 1939.

VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

WYTHE, George; WIGHT, Royce A.; MIDKIFF, Harold M. *Brazil: an expanding economy*. New York: Twentieth Century Fund, 1949.





CONSTITUINTE EXCLUSIVA PARA A REFORMA POLÍTICA?

Por:
Fernando A. G. Trindade

INTRODUÇÃO

Já faz algum tempo vem sendo cogitada a realização de uma “constituente exclusiva” para efetivar o que se convencional chamar “reforma política”. Ainda a pouco, durante a campanha eleitoral para as eleições presidenciais recém findas, foi discutida a matéria.

O presente texto procura abordar dois aspectos da questão, a experiência das constituintes exclusivas revisionais (ou seja, para revisar Constituição preexistente) no direito comparado e a própria constitucionalidade de uma tal assembleia perante a Constituição de 5 de outubro de 1988.

Preliminarmente definiremos constituinte exclusiva como a assembleia formada por parlamentares eleitos com a incumbência única (exclusiva) de elaborar um texto constitucional (parcial ou total) e que uma vez alcançado o seu objetivo (ou transcorrido determinado período de tempo) é declarada dissolvida, com a extinção dos mandatos dos seus componentes.

Também cabe consignar que, em tese, uma constituinte exclusiva pode exercer suas atividades paralelamente ao Parlamento, ou não (*v.g.* no caso de não haver casa legislativa em funcionamento).

No caso da discussão ora existente no País, cogita-se da realização de uma constituinte exclusiva para efetuar reforma no sistema político do País, ou seja, para realizar uma revisão parcial do texto constitucional. Em 2006, tal proposta adquiriu relevo com o pronunciamento do Presidente da República – após reunir-se com o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – no sentido de que se a sociedade assim desejasse

poderia encaminhar uma proposta de emenda constitucional com esse intento¹.

Posteriormente foi apresentada à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 384, de 2009², com esse objetivo, não pelo Presidente da República, mas por parlamentares daquela Casa.

Outrossim, lideranças do Congresso Nacional e da sociedade civil tem-se manifestado favoravelmente à realização de uma tal constituinte exclusiva para a reforma política, ao passo que outros tantos líderes se posicionam contrariamente à proposta.

REVISÕES CONSTITUCIONAIS POR CONSTITUINTES EXCLUSIVAS NO CONSTITUCIONALISMO COMPARADO

A respeito da experiência internacional sobre constituintes exclusivas para rever a Constituição, cabe citar o caso da França em 1958. Após grave crise política e institucional provocada pela guerra colonial na Argélia (então colônia francesa que lutava pela sua independência) – e como condição posta pelo General De Gaulle para aceitar assumir a Chefia do Governo francês – foi aprovada uma revisão da Constituição francesa

de 1946, mediante procedimento que não estava nela previsto.

Conforme relata o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho³, inicialmente uma lei constitucional aprovada de acordo com as regras constitucionais presentes na Constituição de 1946 derogou as disposições do seu art. 90, que tratava do processo de emenda constitucional e estabeleceu procedimento distinto do original, em que a proposta de novo texto seria apresentada pelo Governo, sendo que esse texto constitucional não seria submetido ao pleno das Casas do Parlamento, mas a um Conselho em que participariam membros do Parlamento, sendo ao final do processo submetido a referendo popular.

Cumprе ressaltar que a revisão da Constituição francesa de 1946 efetuada naquela ocasião implicou, na verdade, no término daquela Constituição e mesmo no fim do período político-institucional iniciado no pós-Segunda Guerra e intitulado Quarta República, com o início da Constituição de 1958 e da chamada Quinta República, que permanece até os dias de hoje.

Desse modo, embora naquele momento não tenha havido na França propriamente uma constituinte exclusiva no sentido de que se cogita hoje em nosso País, ocorreu um processo de revisão constitucional que foi efetuado por outro sujeito político que não o Parlamento e que terminou por dar origem a uma nova Constituição.

¹ Cf. jornal O Globo, de 2/8/2006.

² Ver Anexo. A PEC nº 38, de 2009 previa a realização das eleições para a constituinte exclusiva juntamente com as eleições ordinárias realizadas em outubro último e instalação no dia 15 de janeiro de 2011, mas tais datas podem ser readequadas.

³ Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, O Poder Constituinte, Ed. Saraiva, 5ª edição, 2007, pp. 37 e 38.

Por outro lado, o ilustre constitucionalista português Jorge Miranda registra uma espécie de tipologia das formas de revisão constitucional e, entre as oito que arrola, consigna a “Revisão por assembleia *ad hoc*, por assembleia eleita especificamente e só para fazer revisão (a que pode chamar-se convenção).”⁴

Conforme o reconhecido autor, tal sistema de revisão é convocado por prévia deliberação do Parlamento, esgotando-se a sua função revisional com o término dos seus trabalhos⁵:

Tal é o sistema, imperativamente, das Constituições francesas de 1793 (arts. 115 a 117) e 1848 (art. 111), argentina de 1860 (art. 30), sérvia de 1889 (art. 201), bem como a Constituição grega de 1864 (art. 107, com a particularidade de serem necessárias duas, e não apenas uma deliberação, para que se convoque a assembleia de revisão) e ainda da nicaraguense de 1986 (quanto à revisão total). Tal é o sistema facultativamente, da Constituição americana (art. 5º, que concede ao Congresso o poder de convocar uma convenção, se dois terços das assembleias legislativas dos Estados assim o quiserem); e, em parte, das Constituições filipinas de 1935 (art. 15) e de 1982 (art. 16).

O registro do constitucionalista português, em especial quanto à Constituição norte-americana⁶, que serviu

de modelo para a nossa primeira Lei Maior republicana, parece pertinente. Leve-se em conta, ademais, toda a influência suplementar que tem tido o constitucionalismo norte-americano em nosso País.

Devemos, também, fazer referência à outra modalidade de revisão registrada por Jorge Miranda.⁷ Trata-se da revisão pela assembleia ordinária, renovada após eleições gerais e que consiste em vincular a votação da revisão pelo Parlamento a uma imediata eleição anterior, que, assim, condiciona e conforma o seu sentido. É um sistema de democracia representativa, mas que avulta mais patentemente o ingrediente democrático.

Nesse sistema, distinguem-se dois momentos: o momento em que se reconhece a necessidade de proceder à revisão e o momento em que se faz a revisão. Começa-se por elaborar uma proposta de alteração ou por definir os pontos ou os preceitos a alterar e cabe depois à assembleia resultante das eleições gerais seguintes (quer pelo termo da legislatura, quer em consequência de sua dissolução) aprovar definitivamente as modificações, por maioria qualificada ou não.

_____ julgarem necessário, o Congresso proporá emendas a esta Constituição, ou, se as legislaturas de dois terços dos Estados o pedirem, **convocará uma convenção para propor emendas, que, em um e outro caso, serão válidas para todos os efeitos como parte desta Constituição, se forem ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos Estados ou por convenções reunidas para este fim em três quartos deles**, propondo o Congresso uma ou outra dessas maneiras de ratificação. Nenhuma emenda poderá, antes do ano de 1808, afetar de qualquer forma as cláusulas primeira e quarta da Seção 9, do Artigo I, e nenhum Estado poderá ser privado, sem seu consentimento, de sua igualdade de sufrágio no Senado.

⁷ Idem, *ibidem*.

⁴ Miranda, Jorge, Manual de Direito Constitucional, Coimbra Editora, 3ª edição, 1996, Tomo II, pp. 153/154

⁵ Idem, p. 156.

⁶ Constituição norte-americana: **Artigo V** – Sempre que dois terços dos membros de ambas as Câmaras

A propósito, devemos recordar que a nossa Constituição imperial, bem como a republicana de 1934, continham espécies desse gênero de revisão⁸.

Todavia, a propósito dos casos acima relatados, diversamente do ora cogitado em nosso País, em todos os demais (com exceção do ocorrido na França em 1958) a revisão constitucional efetuada por outro órgão que não o Parlamento ordinário está (ou estava quanto às Constituições citadas já não mais em vigor) prevista no próprio texto constitucional. E, no caso da França, cumpre reiterar que a revisão que acabou por dar origem à uma nova Constituição, com a consequente revogação da ordem constitucional até então vigente, ocorreu no bojo de uma grave crise política,

inclusive com a ameaça de ruptura institucional.

A INCONSTITUCIONALIDADE DE UMA CONSTITUINTE EXCLUSIVA REVISIONAL EM FACE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Sem dúvida que uma das questões discutidas quando se trata do tema da constituinte exclusiva sobre a reforma política diz respeito à sua própria constitucionalidade perante a Constituição de 5 de outubro de 1988.

E quanto a essa questão vital, conforme entendemos e consignamos abaixo, a Lei Maior do País não acolhe a possibilidade de realização de uma constituinte exclusiva para revê-la.

⁸ Constituição imperial de 1824 – Art. 174. Se passados quatro anos, depois de jurada a Constituição do Brasil, se conhecer, que algum dos seus artigos merece reforma, se fará a proposição por escripto, a qual deve ter origem na Camara dos Deputados, e ser apoiada pela terça parte delles. Art. 175. A proposição será lida por tres vezes com intervallos de seis dias de uma à outra leitura; e depois da terceira, deliberará a Camara dos Deputados, se poderá ser admittida á discussão, seguindo-se tudo o mais, que é preciso para formação de uma Lei. Art. 176. Admittida a discussão, e vencida a necessidade da reforma do Artigo Constitucional, se expedirá Lei, que será sancionada, e promulgada pelo Imperador em fórmula ordinaria; e **na qual se ordenará aos Eleitores dos Deputados para a seguinte Legislatura, que nas Procurações lhes confirmam especial faculdade para a pretendida alteração, ou reforma.** Art. 177. **Na seguinte Legislatura, e na primeira Sessão será a materia proposta, e discutida, e o que se vencer, prevalecerá para a mudança, ou addição á Lei fundamental; e juntando-se á Constituição será solemnemente promulgada.** – Constituição republicana de 1934 – Art. 178. A Constituição poderá ser emendada, quando as alterações propostas não modificarem a estrutura política do Estado (arts. 1 a 14, 17 a 21); a organização ou a competência dos poderes da soberania (Capítulos II III e IV, do Título I; o Capítulo V, do Título I; o Título II; o Título III; e os arts. 175, 177, 181, este mesmo art. 178); e **revista, no caso contrário.** § 1º Na primeira hipótese, a proposta deverá ser formulada de modo preciso, com indicação dos dispositivos a emendar e será de iniciativa: a) de uma quarta parte, pelo menos, dos membros da Câmara

dos Deputados ou do Senado Federal; b) de mais de metade dos Estados, nos decurso de dois anos, manifestando-se cada uma das unidades federativas pela maioria da Assembleia respectiva. Dar-se-á por aprovada a emenda que for aceita, em duas discussões, pela maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em dois anos consecutivos. Se a emenda obtiver o voto de dois terços dos membros componentes de um desses órgãos, deverá ser imediatamente submetida ao voto do outro, se estiver reunido, ou, em caso contrário na primeira sessão legislativa, entendendo-se aprovada, se lograr a mesma maioria. § 2º **Na segunda hipótese a proposta de revisão será apresentada na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, e apoiada, pelo menos, por dois quintos dos seus membros, ou submetida a qual-quer desses órgãos por dois terços das Assembleias Legislativas, em virtude de deliberação da maioria absoluta de cada uma destas. Se ambos por maioria de votos aceitarem a revisão, proceder-se-á pela forma que determinarem, à elaboração do anteprojeto. Este será submetido, na Legislatura seguinte, a três discussões e votações em duas sessões legislativas, numa e noutra casa.** § 3º A revisão ou emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A primeira será incorporada e a segunda anexada com o respectivo número de ordem, ao texto constitucional que, nesta conformidade, deverá ser publicado com as assinaturas dos membros das duas Mesas. § 4º Não se procederá à reforma da Constituição na vigência do estado de sítio. § 5º Não serão admitidos como objeto de deliberação, projetos tendentes a abolir a forma republicana federativa.

Pesquisando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal verificamos que há pelo menos uma decisão que trata da matéria, embora de forma colateral, pois não encontramos jurisprudência que examine especificamente a constitucionalidade de eventual constituinte exclusiva para reformar a Constituição.

Trata-se de decisão de 1997⁹ que estabeleceu que o Poder Legislativo – seja o estadual ou o federal – não pode introduzir o instituto da revisão constitucional, entendida essa como uma reforma efetuada por outro meio que não o expressamente previsto no art. 60 da Lei Maior.

E, se é vedado ao Poder Legislativo instituir processo de revisão constitucional, a ser efetuada pelo próprio Parlamento, por decorrência lógica, parece-nos certo que com mais razão (*a fortiori*) também estaria vedada a instituição de constituinte exclusiva, sobreposta ou paralela ao Congresso Nacional, para reformar a Constituição, ainda que topicamente.

Cabe também consignar que diversos constitucionalistas têm-se pronunciado pela inconstitucionalidade de revisão constitucional efetuada por outros procedimentos que não o pre-

visto no art. 60 da Constituição Federal, como é caso do ilustre constitucionalista Paulo Bonavides¹⁰.

Em sentido contrário, numa perspectiva de defesa da adequação à Lei Maior de uma constituinte exclusiva para a reforma política, devemos fazer referência ao posicionamento do não menos ilustre constitucionalista Ives Gandra da Silva Martins. Comentando o tema, diz o douto Professor que não enxerga inconstitucionalidade na realização de uma assembleia específica para reformar topicamente a Lei Maior, “desde que alicerçada em dois pré-requisitos, a saber: 1) a aprovação por emenda constitucional da convocação com previsão de um plebiscito (no caso de tratar-se apenas da autorização para convocação) ou de um referendo (se os termos da convocação já constarem da própria Emenda Constitucional); 2) que a Constituinte seja exclusiva, podendo concorrer para compô-la, em eleições livres, qualquer cidadão brasileiro, sem necessidade de filiar-se a partido político, exceção feita àqueles que pretendam disputar as eleições seguintes ou estejam no exercício de mandato eletivo.”¹¹

No entender do Professor Ives Gandra, a realização de um plebiscito ou referendo equacionaria o problema do vício de legitimidade ou de inconstitucionalidade.

Neste ponto devemos registrar a nossa convicção pessoal: com a devida

⁹ “Ao primeiro exame concorrem o sinal do bom direito, o risco de manter-se com plena eficácia o ato normativo estadual e a conveniência de suspensão no que, mediante emenda constitucional aprovada por assembleia legislativa, previu-se a revisão da Carta local, estipulando-se mecanismo suficiente a torná-la flexível, ou seja, jungindo-se a aprovação de emendas à votação em turno único e por maioria absoluta. **Ao Poder Legislativo, federal ou estadual, não está aberta a via da introdução, no cenário jurídico, do instituto da revisão constitucional**” (ADI 1.722-MC, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 10-12-97, DJ de 19-9-03) (Grifo nosso).

¹⁰ BONAVIDES, Paulo, Curso de Direito Constitucional, Ed. Malheiros, 23ª edição, p. 209.

¹¹ Revista Jus Vigilantibus (eletrônica), 10 de agosto de 2006 <http://jusvi.com/artigos/22198>.

vênia dos que têm entendimento diverso somos da opinião de que não se conforma com a Constituição de 5 de outubro de 1988 a convocação e a realização de uma constituinte exclusiva para rever o texto constitucional, ainda que limitada a tema específico e mesmo que uma tal assembleia seja aprovada por emenda à Constituição após plebiscito favorável ou receba a chancela popular em referendo aprovado após a sua conclusão.

Conforme entendemos, o único órgão competente para reformar a Constituição de 5 de outubro de 1988 é o Congresso Nacional, com a tramitação da proposta ocorrendo separadamente em cada uma das suas Casas e com a necessidade de sua aprovação em dois turnos, por três quintos dos Deputados e dos Senadores, de acordo com o procedimento previsto no art. 60 da Lei Maior.

A nosso ver, uma revisão unicameral por maioria absoluta dos votos só teria legitimidade se prevista pelo constituinte originário, como foi o caso do processo de revisão estabelecido no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ou se tivesse sido aprovada pelo próprio congresso revisor que se realizou em 1993/1994). Mas ocorre que o Congresso revisor rejeitou uma tal proposta.

De outra parte, há que refletir se uma nova revisão unicameral não iria de encontro à cláusula pétrea da Federação constante do § 4º do art. 60 do Estatuto Magno. Ocorre que a unicameralidade dilui os votos dos Sena-

dores, em prejuízo da representação dos Estados. Recordemos que o texto do dispositivo logo acima citado veda a deliberação de proposta de emenda tendente a abolir a cláusula pétrea (art. 60, § 4º, I). A propósito desse dispositivo constitucional escreve o douto constitucionalista José Afonso da Silva¹²:

É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem: ‘fica abolida a Federação ou a forma federativa de Estado’, ‘fica abolido o voto direto...’ (...) A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação, ou do voto direto (...); basta que a proposta de emenda se encaminhe ainda que remotamente, ‘tenda’ (emendas tendentes, diz o texto), para a sua abolição.

Cumpramos também recordar a decisão do Supremo Tribunal Federal acima referida.

Ademais, sempre com a devida vênia ao Professor Ives Gandra, dissentimos do seu entendimento no sentido de que a realização de plebiscito ou referendo equacionaria o problema do vício de legitimidade ou de inconstitucionalidade de uma constituinte revisora.

Conforme entendemos, a maioria dos eleitores, mesmo mediante plebiscito ou referendo, não pode sanar o vício de inconstitucionalidade de uma constituinte revisora, não pode fazer

¹² Curso de Direito Constitucional Positivo, Ed. Revista dos Tribunais, 5ª edição, p. 59).

letra morta dos limites à sua reforma, que a própria Constituição impõe no art. 60, § 4º. Recordamos que uma das razões ontológicas para a própria existência das Constituições está na necessidade de se impor limites ao exercício do poder, ainda que respaldado pela maioria do eleitorado.

Obviamente isso não afasta por si só a possibilidade de o fenômeno do poder enquanto tal (apoiado na maioria popular ou não) desconsiderar as regras constitucionais, como ocorreu no País em 1964 e caracterizou o golpe de Estado então efetuado. Mas nessa hipótese não teríamos mais a Constituição de 5 de outubro de 1988, entendida como um pacto de convivência política firmado e legitimado naquele momento histórico pela assembleia constituinte.

Por outro lado, sem embargo do precedente acima lembrado, não nos ariscamos a predizer o que o Supremo Tribunal Federal decidiria a respeito da matéria, pois a composição do Tribunal é hoje bem diversa daquela de 1997, quando ocorreu a decisão suprarreferida. De qualquer sorte, parece-nos certo que uma decisão do Congresso Nacional aprovando a realização de uma constituinte exclusiva acabaria questionada na Suprema Corte.

A QUESTÃO DO MÉRITO

De outra parte, quanto ao mérito da proposta, temos a convicção de que uma constituinte exclusiva no atual momento histórico do País poderia

provocar grave instabilidade institucional, com uma inevitável tendência a conformar uma situação de dualidade de poder entre o Congresso Nacional e a Constituinte, o que, segundo entendemos, não seria desejável.

Nesse sentido, devemos ponderar que, uma vez instalada tal assembleia, não seria tarefa das mais fáceis estabelecer entendimento consensual sobre que matérias seriam objeto de sua apreciação e quais não seriam. A expressão “reforma política” para delimitar o objeto a ser reformado pode ter várias interpretações, mais amplas ou mais restritas. Tomando como exemplo a PEC nº 384, de 2009, o *caput* do seu art. 3º consigna que serão objeto de revisão os Capítulos 4 e 5 do Título II (que tratam dos partidos políticos e dos direitos políticos) e os Capítulos 1 e 2 do Título IV da Constituição Federal (que tratam do Poder Legislativo e do Poder Executivo), o que nos parece um campo temático bastante amplo.

E mesmo que se reduza o campo temático, o que em tese pode ser efetivado – se a expressão ‘reforma política’ for entendida em seu sentido estrito – ainda assim a delimitação do objeto sujeito à revisão não será fácil e certamente será objeto de controvérsia e disputa política.

Ademais, mesmo que se conseguisse formar um consenso majoritário, vale dizer uma maioria política expressiva, sobre o alcance e os limites da revisão, mais à frente surgiria necessariamente outro dilema complexo tecnicamente e complicado política-

mente: as incongruências e contradições que apareceriam em outros tópicos da Constituição, em razão das alterações promovidas.

Não por acaso o parágrafo único do art. 3º da mesma PEC nº 384, de 2009 (conforme Anexo), preceitua que os artigos da Constituição Federal que não constem dos Capítulos indicados no *caput* não poderão ser alterados, exceto com o fim de eliminar incongruências eventualmente criadas pelas alterações neles introduzidas. E ocorre que localizar essas incongruências e uma vez localizadas saná-las não seria tarefa de fácil deslinde técnico e – muito menos – de fácil entendimento político.

Por essas razões temos a convicção de que, uma vez instalada uma Constituinte exclusiva, fatal e necessariamente teremos um indesejável e perigoso – por desestabilizador – processo de dualidade e disputa de poder entre tal assembleia e o Congresso Nacional.

E a respeito da inoportunidade da realização da constituinte exclusiva cogitada, trazemos aqui as ponderações do atual Presidente da Câmara dos Deputados e constitucionalista Michel Temer¹³ (agora Vice-Presidente da República eleito), que nos parecem de todo adequadas, em especial quando aponta a inspiração elitista da proposta que aqui discutimos:

(...) uma constituinte só pode ser convocada para abrigar situações excepcionais. Somente a excep-

cionalidade político-constitucional a autoriza. Foi assim com a Constituinte de 87/88. (...)

Sob essa configuração, é inaceitável a instalação de uma constituinte exclusiva para propor a reforma política. Não vivemos um clima de exceção e não podemos banalizar a ideia da constituinte, seja exclusiva ou não.

Seu pressuposto ancora-se em certo elitismo, porquanto somente pessoas supostamente mais preparadas e com maior vocação pública poderiam dela participar. O que, na verdade, constitui a negação do sistema representativo. Numa sociedade multifacetada como a nossa, multiforme há de ser a representação popular.

Com todos os defeitos, o Congresso representa as várias classes sociais e os mais diversos segmentos produtivos do país. Para realizar a reforma política, não é preciso invocar uma representação exclusiva. (Grifo nosso).

Mais recentemente, também reiterou seu posicionamento contrário à constituinte exclusiva, o já aqui citado José Afonso da Silva¹⁴, um dos decanos do constitucionalismo pátrio e dos que mais contribuíram para o texto da Constituição de 1988, que alertou nos termos abaixo, que compartilhamos:

Sem uma ruptura da ordenação constitucional existente, não há o pressuposto essencial para a convocação de Constituinte alguma,

¹³ Folha de São Paulo, 4/9/2007.

¹⁴ Folha de São Paulo, 4/9/2010.

exclusiva ou não. Quando existe uma Constituição legítima, como a Constituição de 1988, a ideia de convocar Constituinte não passa de jogo dos interesses contrariados por ela e do desejo de destruí-la.

O poder constituinte originário inseriu na Constituição os modos pelos quais ela poderia ser modificada: o processo de revisão (no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), realizado e esgotado, e o processo de emendas (art. 60 da Constituição).

Este, hoje, é o único meio legítimo para reformar a Constituição. Fora dele é fraude, porque aí se prevê simples competência para modificar a Constituição existente, competência delegada exclusivamente ao Congresso Nacional pelo poder constituinte originário, que não o autorizou a transferi-la a outra entidade. Se o fizer, comete inconstitucionalidade insanável. (Grifo nosso).

Para concluir ponderamos ainda que qualquer alteração significativa na Constituição de 1988 deve ser necessariamente efetuada com a formação de uma ampla maioria política no Congresso Nacional, maioria essa que o próprio Texto Magno qualificou nos três quintos de votos favoráveis dos componentes de cada uma das duas Casas requeridos para que seja aprovada proposta de emenda à Constituição (art. 60, § 2º).

Não podemos esquecer que o pacto democrático firmado em 5 de outubro de 1988 foi resultado de um lon-

go processo de luta contra um regime arbitrário que surgiu exatamente da usurpação da Constituição – por isso deslegitimado já na sua origem – e que se alongou por mais de vinte anos.

A Constituição enquanto pacto jurídico-político fundamental – finalmente resgatada – já permanece por vinte e dois anos e é a sua legitimidade que demarca o campo legal de disputa que travam pelo poder institucional as diversas e mesmo contraditórias forças políticas e sociais que existem no País, para além de suas divergências e diferenças.

Desse modo, qualquer alteração do texto constitucional deve ser efetuada por meio dos procedimentos nele próprio previstos, que garantem e avalizam o consenso majoritário necessário à manutenção da legitimidade que limita os marcos institucionais da disputa política. E uma vez ferida tal legitimidade corre-se o risco de disputa política ultrapassar esses marcos. Estaremos então na ante-sala da usurpação constitucional e do imponderável dela decorrente.

ANEXO

A PEC nº 384, de 2009

A Proposta de Emenda à Constituição nº 384, de 2009, convoca Assembleia Constituinte para revisar os dispositivos da Constituição Federal relativos ao regime de representação política, que tem como primeiro signatário

o Primeiro Vice-Presidente daquela Casa, Deputado Marco Maia (PT-RS).

Assim, pelo art. 1º, em 3 de outubro de 2010, simultaneamente com as eleições para presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, senador, deputado federal, deputado estadual e deputado distrital, serão eleitos os membros de uma Assembleia Constituinte Revisional, exclusivamente destinada a revisar os artigos da Constituição Federal relativos ao regime de representação política.

Pelo art. 2º, *caput*, a Assembleia Constituinte Revisional compor-se-á de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado e no Distrito Federal.

O § 1º do mesmo artigo estabelece o número total de parlamentares constituintes em 180 (cento e oitenta), e que a representação por Estado e pelo Distrito Federal será proporcional à população, procedendo-se aos ajustes necessários para que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de 4 (quatro) parlamentares.

Já pelo § 2º, ainda do art. 2º, os candidatos à Assembleia Constituinte Revisional não poderão concorrer, em 2010, a qualquer outro mandato eletivo no Poder Legislativo ou no Poder Executivo.

Por seu turno, o *caput* do art. 3º con-signa que serão objeto de revisão os Capítulos 4 e 5 do Título II (que tratam dos partidos políticos e dos di-

reitos políticos) e os Capítulos 1 e 2 do Título IV da Constituição Federal (que tratam do Poder Legislativo e do Poder Executivo).

O parágrafo único do mesmo art. 3º preceitua que os artigos da Constituição Federal que não constem dos Capítulos indicados no *caput* não poderão ser alterados, exceto com o fim de eliminar incongruências eventualmente criadas pelas alterações neles introduzidas.

Já o art. 4º, *caput*, estatui que a revisão constitucional será promulgada após a aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, por maioria absoluta de votos dos membros da Assembleia Constituinte Revisional e por referendo popular, a ser realizado dentro de 30 (trinta) dias a partir da aprovação na Assembleia, e o parágrafo único estatui que a revisão constitucional observará o disposto na Constituição Federal, Artigo 60, § 4º (que dispõe sobre os limites materiais à reforma da Constituição, as cláusulas pétreas).

O art. 5º prevê que a Assembleia Constituinte Revisional será instalada em 15 de janeiro de 2011 e terá prazo máximo de duração de 8 (oito) meses, contados da data da instalação. O art. 6º registra que ao horário reservado à divulgação da propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão, para as eleições gerais de 2010, será acrescido tempo especialmente destinado a que os partidos e coligações exponham suas posições quanto aos dispositivos constitucionais a serem revisados em 2011.

Por fim, o art. 7º traz a cláusula de vigência da emenda, que é proposta para a data de sua publicação.

Na Justificação está posto que os impasses e obstáculos que a reforma das instituições de representação política (Reforma Política) vem enfrentando ao longo dos anos têm levado cidadãos, parlamentares, organizações sociais e partidos políticos a procurar solução que possibilite a superação das deficiências dos partidos e dos processos eleitorais em nosso País e que faça com que o conjunto das brasileiras e dos brasileiros se sintam efetivamente representados por seu Estado.

Acrescenta que, nesse contexto, não se deve descartar a alternativa de

se convocar uma assembleia constituinte com amplos poderes para, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, modificar a estrutura jurídico-constitucional que rege a realização de eleições, a criação e o funcionamento dos partidos políticos e o recurso a mecanismos de decisão popular direta entre nós.

A justificação consigna, ainda, que a revisão ficaria particularmente protegida da influência de interesses político-eleitorais imediatos, até porque os candidatos a parlamentar constituinte deverão abrir mão de candidaturas a quaisquer cargos dos poderes Legislativo ou Executivo.





COP16, METAS VOLUNTÁRIAS E REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: O DESMATAMENTO NO BRASIL E A MITIGAÇÃO DA MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA

Por:

CARLOS HENRIQUE RUBENS TOMÉ SILVA¹

Resumo:

Assim como outros países, o Brasil assumiu na 15ª Conferência das Partes, em Copenhague (2009), compromissos voluntários de controle das emissões de gases de efeito estufa, oficializados na COP16, em Cancun (2010). Paralelamente, ganham vigor propostas de reformar o Código Florestal brasileiro, as quais legitimam desmatamentos passados e flexibilizam as regras para desmatamentos futuros. A adoção das alterações propostas para o Código Florestal brasileiro dificultam o cumprimento dos compromissos voluntários assumidos pelo Brasil perante as demais nações, no âmbito do regime internacional sobre mudança global do clima.

Palavras-Chave

Mudança do Clima, COP16, Compromissos Voluntários, Reforma do Código Florestal Brasileiro.

1. INTRODUÇÃO

Em 2009, a 15ª Conferência das Partes, em Copenhague, Dinamarca, inaugurou uma nova fase das negociações internacionais sobre mudança global do clima. Países como Estados Unidos da América (EUA), Brasil, China e Índia, que figuram entre os principais poluidores da atualidade, modificaram sua postura histórica e apresentaram compromissos voluntários de redução e controle das emissões de gases de efeito estufa (GEE). Essa atitude parece ter desbloqueado as tratativas para um novo acordo

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal para as áreas de Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia. Engenheiro Civil (UnB, 1995). Bacharel em Direito (UnB, 2007). Especialista em Geotecnia (UnB, 1997). Especialista em Relações Internacionais (UnB, 2009). Mestrando em Relações Internacionais (UnB).

juridicamente vinculante de enfrentamento das alterações climáticas.

Paralelamente, tomam corpo propostas internas de reformulação do Código Florestal brasileiro. O setor ambientalista é unânime em rejeitar essas propostas, acusando-as de oficializar desmatamentos ilegais do passado e possibilitar a supressão de extensas áreas de vegetação no futuro. O setor ruralista defende a necessidade dessas reformas para formalizar atividades econômicas consolidadas e levar segurança jurídica para o campo.

Nesse contexto, cabe perguntar em que medida as modificações propostas para o Código Florestal brasileiro interferem no cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do regime de combate à mudança global do clima? Buscaremos responder a essa pergunta sob o ponto de vista ambiental.

Consideramos, entretanto, que, para um entendimento mais amplo, é necessário responder a algumas questões secundárias: quais as causas, consequências e soluções identificadas para a mudança do clima?; como é o perfil de emissões de GEE no mundo e no Brasil?; como ocorrem e quais os principais documentos gerados pelas negociações internacionais do regime mundial do clima?; qual a estratégia nacional para enfrentamento das alterações climáticas?; quais as principais modificações propostas para o Código Florestal brasileiro?

Para tentar responder a essas questões, o presente trabalho está sub-

dividido em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O capítulo 2 dedica-se especificamente à mudança global do clima, quais suas causas e suas consequências; qual o perfil de emissões de GEE no mundo e no Brasil e qual deve ser a prioridade na mitigação das emissões brasileiras.

O capítulo 3, por seu turno, procura apresentar brevemente o andamento das negociações internacionais sobre mudança do clima. São descritos os principais documentos gerados pela comunidade internacional – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima (CQ-NUMC) e Protocolo de Quioto – e os avanços e retrocessos das duas mais recentes Conferências das Partes, em Copenhague (2009), e em Cancun (2010).

A estratégia nacional para enfrentamento das alterações climáticas é apresentada no capítulo 4. Nele, busca-se demonstrar os lineamentos básicos da Política Nacional e do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, além do Plano Nacional sobre Mudança do Clima. Finalmente, o capítulo 5 tenciona descrever as principais modificações propostas para o Código Florestal e seus impactos potenciais sobre as emissões brasileiras de GEE.

2. MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA

A mudança global do clima constitui “a maior e mais abrangente falha de

mercado jamais vista” (STERN, 2006, p.1)². O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), afirma que essa é “a questão central do desenvolvimento humano para a nossa geração”. A complexidade do problema, a abrangência temática das suas causas e consequências, o horizonte temporal das suas implicações e a natureza verdadeiramente global da mudança do clima sugerem que o tema permanecerá nas agendas internacional e doméstica por muitos e muitos anos.

Nesse contexto, desenvolvimento deve ser entendido como uma transformação qualitativa das condições de vida de um povo, que alia viabilidade econômica, sustentabilidade ambiental e justiça social. O simples crescimento econômico induz mudanças meramente quantitativas, normalmente associadas a desigualdades sociais e degradação ambiental. A mudança do clima amplifica a vulnerabilidade de populações carentes e de ecossistemas frágeis. As alterações climáticas ameaçam, desse modo, corroer a liberdade e limitar o poder de escolha das pessoas, aspectos fundamentais do conceito de desenvolvimento adotado pelas Nações Unidas (PNUD, 2007, p. 1).

² Cabe lembrar que a expressão “falha de mercado” é utilizada em situações em que a economia de mercado, por si só, fracassa em alocar os recursos escassos com eficiência e, portanto, não é suficiente para fazer frente a determinado problema. Desse modo, para enfrentar esse desafio o mundo terá de adotar medidas que, em algum grau, desafiam o paradigma econômico liberal.

2.1. Causas, Consequências e Soluções

O efeito estufa constitui um fenômeno natural pelo qual parcela da energia solar que incide sobre o Planeta é retida pela atmosfera, o que possibilita a manutenção das condições necessárias à vida. De acordo com o Quarto Relatório de Avaliação (AR4) do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), no entanto, esse processo vem se intensificando perigosamente, devido a modificações na composição da atmosfera causadas por atividades humanas (IPCC, 2007a, p. 15). As modificações advêm do acúmulo de GEE³ desde o início da era industrial, decorrente da queima de combustíveis fósseis, da remoção da cobertura vegetal, da decomposição do lixo e de práticas inadequadas na agricultura e na indústria.

Segundo o IPCC, a tendência linear de aquecimento ao longo dos últimos 50 anos é quase o dobro da dos últimos 100 anos e, portanto, o aquecimento global é inequívoco e vem ocorrendo segundo um ritmo cada vez mais acelerado. Além do aumento das temperaturas médias globais do ar e dos oceanos, verifica-se o derretimento generalizado de neve e gelo e a elevação do nível médio global do mar (IPCC, 2007a, p. 8).

O Painel avalia que, até 2100, a temperatura média global aumentará entre 1,1 °C (limite inferior do cenário

³ Além do Dióxido de Carbono (CO₂), o Protocolo de Quioto relaciona como gases de efeito estufa o metano (CH₄), o Óxido Nitroso (N₂O), os Hidrofluorcarbonos (HFC), os Perfluorcarbonos (PFC) e o Hexafluoreto de Enxofre (SF₆) (ONU, 1997, p. 23).

mais otimista) e 6,4 °C (limite superior do cenário mais pessimista). Em decorrência do aquecimento, o nível dos oceanos poderá subir de 0,18m (limite inferior do cenário mais otimista) a 0,59m (limite superior do cenário mais pessimista). Estima-se que, devido às emissões já realizadas até hoje, ocorreria ainda um aquecimento adicional de 0,6 °C ao longo do século XXI (IPCC, 2007a, p. 19).

O aumento de temperatura na Terra tende a gerar modificações na geografia física, induzindo mudanças na geografia humana do Planeta, ou seja, em onde e como as pessoas vivem (STERN, 2006, p. 14). O aquecimento global terá reflexos em setores e sistemas diversos, como, por exemplo, os recursos hídricos – inclusive geração de energia –, os ecossistemas, as florestas, a produção de alimentos, os sistemas costeiros, a indústria, as populações humanas e a saúde. Para a América Latina, projeta-se a savanização da Amazônia e o aumento da aridez das regiões semi-áridas. Esse processo traz o risco de “perda significativa de biodiversidade”, em função da extinção de espécies. “Nas áreas mais secas [da América Latina], prevê-se que a mudança do clima acarrete a salinização e a desertificação de terras agrícolas” (IPCC, 2007b, p.14).

Nesse cenário, os países em desenvolvimento são mais vulneráveis à mudança do clima, em função de que (i) os efeitos das mudanças climáticas serão mais intensos no hemisfério sul, onde se concentram as nações menos desenvolvidas e (ii) eles têm

menor capacidade – tecnológica, financeira e institucional – de adaptação⁴.

Mudanças nos padrões de consumo e a adoção de boas práticas gerenciais podem contribuir para a mitigação⁵ das mudanças climáticas em diversos setores. As emissões de GEE podem, no curto e no médio prazos (até 2030), ser estabilizadas ou mesmo reduzidas, mediante melhorias na matriz energética tanto de países desenvolvidos como em desenvolvimento; aumento da eficiência energética; adoção de boas práticas na agropecuária e no setor florestal; gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, entre outras ações (IPCC, 2007c).

Os custos de mitigação são significativamente menores que os custos de adaptação. Além disso, quanto mais cedo forem implementadas ações de mitigação das emissões de GEE, menores serão os custos, tanto dessas medidas, como das de adaptação. “Nesse sentido, a mitigação é um investimento altamente produtivo” (STERN, 2006, p. 11). Para os pesquisadores, crescimento econômico e redução de emissões não constituem alternativas excludentes. Esse falso *tradeoff* pode ser superado por meio da progressiva – embora urgente –

⁴ Entende-se por adaptação as iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, art. 2º, I).

⁵ Entende-se por mitigação as mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, art. 2º, VII).

descarbonização das economias dos países desenvolvidos e da promoção do crescimento dos países menos desenvolvidos com base em atividades pouco intensivas em carbono (STERN, 2006, pp. 11-12).

A estabilização da concentração de GEE entre 500 e 550 ppm⁶ em 2050, o que significaria um aumento suportável de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais, “custará, em média, até 2050, cerca de 1% do PIB anual global. Isso é significativo, mas totalmente compatível com o crescimento e desenvolvimento continuados, ao contrário das mudanças climáticas incontroladas, que acabarão por ameaçar significativamente o crescimento” (STERN, 2006, p. 14).

2.2. Perfil de Emissões de Gases de Efeito Estufa

A mudança global do clima advém da alteração da composição atmosférica decorrente de atividades humanas. Queima de combustíveis fósseis, remoção da cobertura vegetal, decomposição do lixo e práticas inadequadas na agricultura e na indústria acarretam a emissão de GEE, que se acumulam na atmosfera, agravando o efeito estufa natural. Desde 1850, a temperatura média global aumentou, em função desse processo, cerca de 0,76 °C (IPCC, 2007a, p. 8).

⁶ Partes por milhão (ppm) é uma unidade de medida para a razão entre o número de moléculas de GEE e o número total de moléculas de ar seco. Uma concentração de 300 ppm, por exemplo, significa que há 300 moléculas de um GEE por milhão de moléculas de ar seco.

As concentrações atmosféricas globais de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) e óxido nitroso (N₂O) aumentaram bastante em consequência das atividades humanas desde 1750 e agora ultrapassam em muito os valores pré-industriais. Os aumentos globais da concentração de CO₂ se devem principalmente ao uso de combustíveis fósseis e à mudança no uso da terra. Já os aumentos da concentração de CH₄ e N₂O são devidos principalmente à agricultura (IPCC, 2007a, p. 3).

Para fazer frente aos desafios impostos pela mudança do clima, é necessário conhecer o perfil de emissões de GEE de cada país. Somente assim podem ser formuladas políticas adequadas de mitigação dessas emissões.

2.2.1. Perfil das emissões mundiais de GEE

De acordo com o IPCC, as emissões globais de GEE vêm aumentando desde a época pré-industrial, provocando uma elevação acentuada das concentrações atmosféricas desses gases. O ritmo desse aumento vem se intensificando e, entre 1970 e 2004, as emissões globais de CO₂, CH₄, N₂O, hidrofluorcarbonos (HFC), perfluorcarbonos (PFC) e hexafluoreto de enxofre (SF₆), ponderadas pelo seu potencial de aquecimento global (GWP) cresceram 70% (IPCC, 2007c, p. 3).

As emissões desses gases aumentaram segundo taxas diferentes. As

TABELA 1. Emissões antrópicas globais de GEE em CO₂e – Por setor e por gás

Setor	2004
	(%)
Energia	25,9
Transportes	13,1
Indústria	19,4
Edificações	7,9
Agricultura	13,5
Florestas	17,4
Tratamento de resíduos	2,8

Gás	2004
	(%)
CO ₂ (Combust. fósseis)	56,6
CO ₂ (Florestas)	17,3
CO ₂ (Outras fontes)	2,8
CH ₄	14,3
N ₂ O	7,9
HFC/PFC/SF ₆	1,1

Fonte: IPCC, 2007d, p. 5 (elaboração do autor).

emissões de CO₂ aumentaram cerca de 80% entre 1970 e 2004 e representaram 77% do total das emissões antrópicas de GEE em 2004. O maior aumento das emissões globais nesse período se deu no setor de oferta de energia (145%). Os demais setores também ampliaram suas emissões diretas: transportes (120%), indústria (65%), mudança do uso da terra e florestas (40%). Entre 1970 e 1990, as emissões diretas da agricultura aumentaram em 27% (IPCC, 2007c, p. 3).

Em termos de CO₂e, os setores de energia, transporte e edificações são responsáveis, conjuntamente, por 46,9% das emissões globais de GEE; indústria por 19,4%; agricultura por 13,5%; florestas por 17,4%; e tratamento de resíduos por 2,8%. Percebe-se, portanto, que, em escala mundial, o maior desafio é reduzir as emissões decorrentes da queima de combustíveis fósseis para a geração de energia. O setor florestas, que inclui o desmatamento, é relativamente menos importante.

Mantidas as atuais políticas de mitigação e práticas relacionadas de desenvolvimento sustentável, as emissões globais de GEE continuarão a aumentar nas próximas décadas. Projeta-se, para um cenário de inação, um aumento das emissões globais de 25% a 90% entre 2000 e 2030. Nesse cenário de inação, os combustíveis fósseis mantêm sua posição dominante na matriz energética global, provocando um aumento de 45% a 110% das emissões de CO₂ entre 2000 e 2030, provenientes do uso de energia. Estima-se que entre dois terços e três quartos desse aumento das emissões de CO₂ relacionadas com a energia sejam provenientes de países em desenvolvimento e que a média das emissões de CO₂ *per capita* relacionadas com a energia permaneça consideravelmente mais baixa nos países desenvolvidos⁷, até 2030 (IPCC, 2007c, p. 4).

⁷ A rigor, em vez de “países desenvolvidos”, o IPCC faz referência a “países constantes no Anexo I da Convenção”, que são, em linhas gerais, os membros da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE) e os países que integravam a antiga União Soviética. “Países em desenvolvimento” seriam, mais uma vez em linhas gerais, os “países não-Anexo I da Convenção”.

TABELA 2. Emissões antrópicas de dióxido de carbono no Brasil

CO ₂	1990		2005		Varição (2005/1990)
	(mil ton)	(%)	(mil ton)	(%)	(%)
Energia	179.948	18,1	313.695	19,2	74,3
Processos Industriais	45.265	4,6	65.474	4,0	44,6
Mudança de Uso da Terra e Florestas	766.493	77,3	1.258.626	76,8	64,2
Tratamento de Resíduos	24	0,00	110	0,0	349,4

Fonte: Brasil, 2010a, p. 141 (elaboração do autor).

2.2.2. Perfil das emissões brasileiras de GEE

2.2.2.1. Dióxido de Carbono (CO₂)

O perfil das emissões brasileiras de GEE difere significativamente do mundial. De acordo com a Segunda Comunicação Nacional do Brasil, a principal fonte de CO₂ continua sendo o setor “mudança de uso da terra e florestas”, que responde por 76,8% de todo o CO₂ emitido, no Brasil, para a atmosfera. Neste setor “são incluídas as estimativas das emissões e remoções de GEE associados ao aumento ou diminuição do carbono na biomassa acima ou abaixo do solo pela substituição de um determinado tipo de uso da terra por outro” (BRASIL, 2010a, p. 137). O setor energia, /que abarca todas as emissões – inclusive fugitivas – devidas à produção, à transformação e ao consumo de energia (BRASIL, 2010a, p. 134), responde por 19,2% das emissões de CO₂ no país em 2005.

Embora o perfil nacional de emissões tenha se mantido muito semelhante entre 1990 e 2005, as emissões brasileiras de CO₂ aumentaram em todos os setores analisados. Merece destaque o aumento de 64,2% nas emissões de CO₂ no setor mudança de uso da terra e florestas. Esse incremento reflete a intensificação do desmatamento no Cerrado (aumento de 18,2% nas emissões) e, principalmente, na Amazônia (aumento de 83,0% nas emissões) até 2005 (BRASIL, 2010a, p. 141).

No setor energia, embora o valor absoluto das emissões seja menos significativo que no setor mudança de uso da terra e florestas, o aumento percentual foi ainda mais pronunciado (74,3%). As maiores altas foram registradas na queima de combustíveis fósseis nos subsetores energético (114,4%) e industrial (105,3%), com especial relevância da indústria siderúrgica (326,4%), e nas emissões fugitivas decorrentes da extração e transporte de petróleo e gás natural⁸ (105,6%) (BRASIL, 2010a, p. 141).

⁸ Emissões de CO₂ por combustão não útil (*flaring*) nas plataformas de extração de petróleo e gás natural e nas unidades de refinaria (BRASIL, 2010a, 135).

TABELA 3. Emissões antrópicas de metano no Brasil

CH ₄	1990		2005		Varição (2005/1990)
	(mil ton)	(%)	(mil ton)	(%)	(%)
Energia	427	3,2	541	3,0	26,7
Processos Industriais (Indústria química)	5	0,04	9	0,05	80,0
Agropecuária	9.539	72,3	12.768	70,5	33,9
Mudança de Uso da Terra e Florestas	1.996	15,1	3.045	16,8	52,6
Tratamento de Resíduos	1.227	9,3	1.743	9,6	42,1

Fonte: Brasil, 2010a, p. 143 (elaboração do autor).

2.2.2.2. Metano (CH₄)

O CH₄ é um importante GEE tendo em vista ser mais poluente que o CO₂. Sua contribuição para o agravamento do efeito estufa é significativa, tanto em termos do seu “Potencial de Aquecimento Global” (GWP)⁹ como do seu “Potencial de Temperatura Global” (GTP)¹⁰, tido como uma estimativa

mais acurada da contribuição relativa do gás para o aumento global das temperaturas. Para o CH₄, o GWP é 21 e o GTP, 5 (BRASIL, 2010a, p. 150). Ou seja, o CH₄ é um GEE 21 vezes (pelo GWP) ou 5 vezes (pelo GTP) mais poderoso que o CO₂.

O setor agropecuária foi responsável, em 2005, pela maior parte das emissões brasileiras de CH₄ (70,5%). Os setores mudança de uso da terra e florestas e tratamento de resíduos contribuíram com 16,8% e 9,6% das emissões, respectivamente (BRASIL, 2010a, p. 143).

Em linhas gerais, a distribuição das emissões de CH₄ entre os diversos setores estudados não se alterou significativamente. Ainda assim, verificou-se aumento substancial dos valores absolutos das emissões do setor agropecuária (33,9%), com destaque para a fermentação entérica de gado bovino de corte (43,4%) e o manejo de dejetos também do gado bovino de cor-

⁹ “O GWP baseia-se na relativa importância dos gases de efeito estufa, em relação ao dióxido de carbono, na produção de uma quantidade de energia (por área unitária) vários anos após um impulso de emissão. Essa variável não representa de forma adequada a contribuição relativa dos diferentes gases de efeito estufa à mudança do clima. Seja medida em termos de aumento na temperatura média da superfície terrestre, aumento do nível do mar ou em qualquer estatística de elementos meteorológicos relacionados aos danos, a mudança do clima não é proporcional à energia, à exceção de períodos de tempo muito curtos. O uso do GWP, então, propiciaria políticas de mitigação inadequadas. Além disso, o seu uso enfatizaria sobremaneira, e de modo errôneo, a importância de gases de efeito estufa de curto tempo de permanência na atmosfera, especialmente a do metano” (BRASIL, 2010a, p. 149).

¹⁰ Em virtude da constatação das deficiências do GWP, o índice está sendo revisto pela comunidade científica e por governos. O Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (AR4) já examina métricas alternativas ao GWP e o Quinto Relatório de Avaliação do IPCC (AR5) deverá aprofundar essa análise. Entre as métricas apresentadas no AR4 está o *Global Temperature Potential* (GTP). Apesar de uma incerteza maior em seu cálculo pela necessidade de utilizar a sensibilidade do sistema climático, o GTP é uma métrica mais adequada para medir os efeitos dos diferentes gases na mudança do

clima, e o seu uso propiciaria políticas de mitigação mais apropriadas (BRASIL, 2010a, p. 149).

TABELA 4. Emissões antrópicas de óxido nitroso no Brasil.

N ₂ O	1990		2005		Varição (2005/1990)
	(mil ton)	(%)	(mil ton)	(%)	(%)
Energia	8	2,1	12	2,2	42,9
Processos Industriais (Indústria química)	11	2,9	23	4,2	113,6
Agropecuária	334	88,8	476	87,2	42,7
Mudança de Uso da Terra e Florestas	14	3,7	21	3,8	52,5
Tratamento de Resíduos	9	2,4	14	2,6	54,5

Fonte: Brasil, 2010a, p. 145 (elaboração do autor).

te (38%). Também merecem destaque os acréscimos das emissões do setor mudança de uso da terra e florestas (52,6%) e tratamento de resíduos (42,1%), em especial o lixo (39,5%) e os esgotos industriais (116,8%) (BRASIL, 2010a, p. 143).

2.2.2.3. Óxido Nitroso (N₂O)

O N₂O é outro importante GEE. Assim como o CH₄, sua contribuição para o agravamento do efeito estufa é significativa. Para o N₂O, o GWP é 310 e o GTP, 270 (BRASIL, 2010a, p. 150). Ou seja, o N₂O é um GEE 310 vezes (pelo GWP) ou 270 vezes (pelo GTP) mais poderoso que o CO₂.

Em 2005, o setor agropecuária lançou na atmosfera 87,2% de todo o N₂O emitido pela economia brasileira, conforme a Segunda Comunicação Nacional do Brasil. Entre 1990 e 2005, as emissões do setor cresceram 42,7%, com destaque para as emissões diretas decorrentes do uso de fertilizantes sintéticos em solos agrícolas (182,5%), de resíduos agrícolas

(89,6%) e do cultivo de solos orgânicos, que aumenta a mineralização da matéria orgânica e libera N₂O (70,3%) (BRASIL, 2010a, pp. 137 e 145).

Embora os demais setores estudados não emitam tanto N₂O quanto o agropecuário, todos apresentaram aumentos expressivos. No setor energia (acrécimo de 42,9%), destaca-se o aumento das emissões pela queima de combustíveis fósseis no subsetor transportes (73,6) e as emissões fugitivas (217,6%). Já no setor processos industriais – indústria química (emissões 113,6% maiores), o maior incremento se deu na produção de ácido adípico (135,2%). Nos setores mudança de uso da terra e florestas e tratamento de resíduos, os acréscimos nas emissões de N₂O foram de 52,5% e 54,5%, respectivamente (BRASIL, 2010a, p. 145).

2.2.2.4. Outros gases

A Segunda Comunicação Nacional do Brasil também apresenta a evolução das emissões de outros GEE: os

hidrofluorcarbonos (HFC), os perfluorcarbonos (PFC) e o hexafluoreto de enxofre (SF_6). Esses gases não existem originalmente na natureza, sendo sintetizados unicamente por atividades humanas. Tendo em vista que o Brasil não produz HFC, todas as emissões desses gases se devem à importação para o emprego nos setores de refrigeração e extintores de incêndio especiais. As emissões de PFC decorrem da produção de alumínio, ao passo que o SF_6 é empregado como isolante em equipamentos elétricos de grande porte (BRASIL, 2010a, p. 146).

Além disso, são apresentadas também as emissões de gases de efeito estufa indireto: monóxido de carbono (CO), óxidos de nitrogênio (NO_x) e outros compostos orgânicos voláteis não metânicos (NMVOC). As emissões de CO e NO_x são, em sua quase totalidade, resultado da queima imperfeita, seja de combustíveis no setor energia, seja de resíduos no setor agropecuária ou biomassa em áreas de desflorestamento no setor mudança de uso da terra e florestas. As emissões de NMVOC são resultado da queima imperfeita de combustíveis, da produção e uso de solventes ou proveniente da indústria de alimentos e bebidas (BRASIL, 2010a, p. 147).

2.2.2.5. Emissões brasileiras medidas em CO_2e

Costuma-se consolidar as emissões de todos os GEE em termos de dióxido de carbono equivalente (CO_2e),

embora essa prática não forneça resultados precisos. A transformação dos valores das emissões de cada GEE em CO_2e é feita por meio da multiplicação da quantidade emitida do gás pelo seu GWP, ou, para uma medida menos imprecisa, pelo seu GTP.¹¹

Com base nesses fatores, pode-se avaliar as emissões brasileiras em termos de CO_2e . Esse cálculo, no entanto, não foi adotado pelo Brasil na sua Comunicação Inicial, motivo pelo qual não estão disponíveis os dados para o ano de 1990. O país continua a ver esse agrupamento dos dados de forma reservada e o faz agora, na Segunda Comunicação Nacional, com a ressalva de que essa não é o indicador ideal para a formulação de políticas de mitigação.

Mesmo que essas duas métricas apresentem resultados distintos, pode-se perceber que o setor mudança de uso da terra e florestas é o principal responsável pelas emissões brasileiras de GEE, medidas em termos de CO_2e . Energia e agropecuária também são importantes emissores, ainda que relativamente bem menos importantes que aquele setor. Esses valores indicam que o combate ao desmatamento no Cerrado e, principalmente, na Amazônia deve continuar a ser prioridade do governo brasileiro, embora os setores energia e agropecuária não possam ser negligenciados.

¹¹ A rigor, o valor do GWP e do GTP deve vir associada a um horizonte temporal, normalmente de 100 anos. Nesse sentido, mais adequado seria indicar GWP-100 e GTP-100. Neste trabalho, entretanto, optamos por simplificar a notação, omitindo o horizonte temporal. Assim, quando falamos GWP e GTP, pretendemos significar GWP-100 e GTP-100, respectivamente.

TABELA 5. Fatores GWP e GTP

Gás		GWP	GTP
CO ₂		1	1
CH ₄		21	5
N ₂ O		310	270
HFCs	HFC-125	2.800	1.113
	HFC-134a	1.300	55
	HFC-143a	3.800	4.288
	HFC-152a	140	0,1
PFCs	CF ₄	6.500	10.052
	C ₂ F ₆	9.200	22.468
SF ₆		23.900	40.935

Fonte: Brasil, 2010a, p. 150.

TABELA 6. Emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de GEE em CO₂e, convertidas pelos fatores GWP e GTP

Setor	GWP		GTP	
	2005		2005	
	(mil ton CO ₂ e)	(%)	(mil ton CO ₂ e)	(%)
Energia	328.808	15,0	319.667	17,0
Processos Industriais	77.939	3,6	74.854	4,0
Agricultura	415.754	18,9	192.411	10,2
Mudança de uso da terra e florestas	1.329.053	60,6	1.279.501	68,1
Tratamento de resíduos	41.048	1,9	12.596	0,7
Total	2.192.601	100	1.879.029	100

Fonte: Brasil, 2010a, p. 151.

3. NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS E COMPROMISSOS VOLUNTÁRIOS

As mudanças do clima são alvo de preocupação da comunidade internacional desde a década de 1980. Na época, a Organização das Nações

Unidas (ONU) apoiou a criação do IPCC, painel de cientistas de várias especialidades e nacionalidades para procurar definir, em escala mundial, o estado da arte das pesquisas sobre o fenômeno.

O regime internacional de mudança do clima, assim como os regimes in-

ternacionais sobre o meio ambiente, tende a ser construído com forte embasamento científico, seguindo a lógica de que a ciência poderia oferecer soluções técnicas necessárias para esses problemas, tanto no que se refere aos danos já causados, quanto ao que concerne a questões de ordem econômica e financeira, uma vez que grande parte dos processos industriais está diretamente ligada à degradação do meio ambiente e ao crescimento econômico (SIMÕES et. al., 2006, pp. 321-322).

A CQNUMC e o Protocolo de Quioto são os dois principais tratados que disciplinam as iniciativas para conter a mudança do clima. Além desses dois textos principais, a Agenda 21, documento internacional de recomendações e metas adotado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), a Rio'92, embora não-vinculativo, traçou importante plano de ação para a promoção do desenvolvimento sustentável.

3.1. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima

A CQNUMC é provavelmente o documento internacional mais debatido nos últimos anos, não só pela polêmica que se verificou, desde o início das negociações, por motivos de profundas divergências Norte-Sul – e, também, entre os países desenvolvidos –, mas, sobretudo, pelo impasse a respeito da entrada em vigor

do Protocolo adotado na 3ª Conferência das Partes, em Quioto, em 1997, que persistiu até novembro de 2004, quando a Rússia ratificou o Protocolo e permitiu sua entrada em vigor em fevereiro de 2005 (LAGO, 2007, p. 73).

Entre outras questões, as incertezas científicas introduziram significativas complicações no processo negociador da Convenção. O fator que provocou mais dificuldades foi o custo das medidas que permitiriam desacelerar as mudanças do clima, dividindo os países em três grupos: “os países em desenvolvimento, que esperavam recursos financeiros novos e adicionais e transferência de tecnologia para tomar as medidas que exigem maiores recursos”; os países ricos, principalmente da Comunidade Européia, “que já haviam progredido na diminuição de emissões e cujos gastos para atingir as primeiras metas sugeridas não pareciam proibitivos”; e outros países ricos, em especial os EUA e países produtores de petróleo, “que não viam como possível atingir as metas sugeridas sem sacrifícios econômicos excessivos”. A solução possível foi não mencionar qualquer meta específica de redução de emissões de GEE no texto da CQNUMC. Isso possibilitou que os EUA assinassem a Convenção, mas gerou um impasse que ressurgiu com toda força durante as negociações do Protocolo de Quioto (Idem, pp. 73-74).

A CQNUMC consubstancia o acordo político possível na ocasião em que foi debatida. As intensas dificuldades de negociação se refletiram em um texto impreciso e superficial. A Convenção

tem como objetivo alcançar “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (ONU, 1992, p. 6). A estabilização deverá ser alcançada, de acordo com a Convenção, em prazo que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita a continuidade de desenvolvimento econômico sustentável.

Já nos *consideranda*, a Convenção reconhece que a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de GEE é originária dos países desenvolvidos, que as emissões *per capita* dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento (Idem, p. 3).

Com base nessa constatação, ficou estabelecido o fundamental *princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas*. Em decorrência dele, todas as Partes têm a responsabilidade de proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras, e, com base na equidade, “as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e dos seus efeitos” (Idem, pp. 6-7). Posteriormente, a densificação desse princípio permitiu a atribuição, somente aos países desenvolvidos do Anexo I, de metas específicas de redução de emissões

de GEE no âmbito do Protocolo de Quioto.

Além dos princípios do *direito ao desenvolvimento sustentável* e da *cooperação internacional*, a Convenção também reconhece o *princípio da precaução*, ao estipular que “quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível” (Idem, p. 7.).

A Convenção estabeleceu um compromisso geral de redução das emissões de GEE pelos países desenvolvidos e demais integrantes do Anexo I. Esses países comprometeram-se a adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de GEE e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios desses gases. Isso seria suficiente, segundo o texto do tratado, para demonstrar que os países desenvolvidos estariam “tomando a iniciativa no que se refere a modificar as tendências de mais longo prazo das emissões antrópicas” (Idem, p. 9).

3.2. Protocolo de Quioto

Em 1995, em Berlim, foi realizada a 1ª Conferência das Partes (COP-1), encarregada de efetuar a revisão dos compromissos dos países desenvol-

vidos. As Partes concluíram que o compromisso estipulado, de as suas emissões de GEE voltarem aos níveis de 1990 até o ano 2000, era insuficiente para se atingir o objetivo de longo prazo da Convenção. Adotou-se, então, o Mandato de Berlim, para a elaboração do esboço de um acordo mais taxativo (Idem, p. 2).

Em dezembro de 1997, a COP-3 aprovou o Protocolo de Quioto, tratado que estabelece compromissos e metas concretas obrigatórias de redução das emissões de GEE para os países desenvolvidos. O Protocolo estabelece que eles têm a obrigação de reduzir suas emissões em pelo menos 5% em relação aos níveis de 1990, para o primeiro período de compromisso, entre 2008 e 2012 (ONU, 1997, p. 6). As metas estabelecidas constituem, mais uma vez, o acordo possível naquela ocasião, embora sejam tímidas e claramente insuficientes para a solução do problema. Apesar disso, representou um importante passo na direção da redução das emissões de GEE.

O Protocolo estabeleceu três mecanismos de flexibilização para implementação das obrigações pelos países com metas de redução, que lhes permitem patrocinar parte da obrigação de diminuição das emissões fora de seu território: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), Implementação Conjunta (JI) e Comércio de Emissões (ET) (ONU, 1997). Tais instrumentos foram criticados por atenderem majoritariamente aos interesses dos países desenvolvidos e de alguns países em desenvolvimen-

to, principalmente emergentes, como Brasil, China e Índia.

3.3. Negociações para o Segundo Período de Compromisso do Protocolo de Quioto – o Pós-2012

O Protocolo de Quioto não rendeu muitos frutos, pois seus fundamentos têm caráter mais político que técnico ou econômico. Desde 1997, avançaram os conhecimentos científicos, aprofundaram-se as preocupações da sociedade civil com as mudanças climáticas, retrocedeu o impulso idealista verificado no início da década de 1990, recrudescer a abordagem realista das questões internacionais a partir dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA e, em 2008, o mundo mergulhou na mais profunda crise econômica em 80 anos. É nesse cenário que transcorrem as negociações para o segundo período de compromisso do Protocolo, com vigência para o período pós-2012.

3.3.1. Antecedentes

Está em curso o processo de negociação para o segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, pós-2012. Na COP-11, em Montreal, em 2005, as tratativas foram definidas, por iniciativa brasileira, segundo dois eixos principais: o trilho da CQ-NUMC, para os países em desenvolvimento e os países desenvolvidos que não tenham ratificado o Proto-

colo de Quioto (ou seja, os EUA), e o trilho do Protocolo de Quioto, para os países desenvolvidos do Anexo I da Convenção.

A COP-13, em Bali, em 2007, destinou-se à elaboração do que se convencionou denominar “mapa do caminho” (*roadmap*) a ser percorrido até que os novos compromissos sejam firmados. A idéia era alcançar um acordo até a realização da COP-15, em Copenhague, em 2009, a fim de que houvesse tempo suficiente para os países ratificarem o seu comprometimento com os novos objetivos.

No que se refere ao trilho da CQNUMC, o principal elemento do mapa do caminho é o Plano de Ação de Bali (ONU, 2007), que transforma o diálogo sobre cooperação de longo prazo para a plena implementação da Convenção, criado na COP-11, em Montreal, numa negociação que abarca os países em desenvolvimento e os EUA, denominado AWG-LCA. Seu primeiro desafio, conforme reza o documento aprovado, é o de lograr uma visão comum da ação cooperativa em longo prazo, incluindo uma meta global de reduções de emissão de longo prazo (RICUPERO, 2008, p. 55). Uma vez que os norte-americanos resistem fortemente a assumir metas no âmbito do Protocolo de Quioto, constituiu um importante progresso da COP-13 aproximar aquele país das negociações internacionais pelo trilho da Convenção.

Tendo em vista que, segundo o discurso dos países em desenvolvimento, seu principal objetivo é e deve

continuar a ser a erradicação da fome e da pobreza, definiu-se que eles não devem assumir metas numéricas específicas e obrigatórias de redução das emissões de GEE, mas conduzir ações de mitigação nacionalmente apropriadas no contexto do desenvolvimento sustentável, apoiadas e possibilitadas por transferência de tecnologia, financiamento e capacitação, de maneira mensurável, reportável e verificável (MRV). Além disso, devem ser aprofundados – embora jamais tenham se efetivado satisfatoriamente – os mecanismos previstos na CQNUMC, em especial a cooperação técnica internacional, o aporte de recursos financeiros e a transferência de tecnologia.

Já no trilho do Protocolo de Quioto, iniciaram-se negociações para o estabelecimento de novas metas – mais ambiciosas – de emissões dos países do Anexo I, segundo um processo negociador denominado AWG-KP. Como resultado de Bali, “as emissões globais terão de atingir seu pico dentro de dez a 15 anos e, a partir de então, declinar até chegar, em 2050, a patamar bem abaixo da metade dos níveis de 2000. Para isso, os desenvolvidos devem, até 2020, diminuir as emissões entre 25% e 40% abaixo dos níveis de 1990” (Idem, p. 55). O grande desafio que se coloca para a comunidade internacional é fazer valer essas metas mais ambiciosas, uma vez que, mesmo tímidos e insuficientes, os objetivos do Protocolo de Quioto jamais se concretizaram.

Para o Brasil, “o Plano de Ação de Bali foi uma dupla vitória: trouxe os

Estados Unidos formalmente às negociações sobre o futuro do regime e consolidou politicamente o compromisso dos países em desenvolvimento com atividades de mitigação”. Além disso, “o Brasil atuou para fortalecer o regime sob a Convenção-Quadro e o Protocolo de Quioto, diante de tentativas de solapar os instrumentos legais e abrir processos negociadores novos e/ou paralelos. Ao início da Conferência, alguns aventaram até estabelecer um mandato amplo para a revisão total do arcabouço jurídico existente – retrocesso institucional e jurídico incompatível com a urgência do problema da mudança do clima e inaceitável para o Brasil. Delegações dos países desenvolvidos adotaram atitudes restritivas que contribuíram para impasses negociadores em áreas sensíveis como desmatamento, tecnologia e obrigações de informação de países em desenvolvimento, os quais foram, entretanto, superados” (VARGAS, 2008).

3.3.2. COP-15 – Copenhague, 7 a 19 de dezembro de 2009

A 15ª Conferência das Partes avançou pouco em relação aos objetivos estabelecidos no Plano de Ação de Bali. O impasse a que se chegou nas negociações não permitiu um novo acordo vinculante para os países em desenvolvimento, pelo trilho da Convenção, tampouco para os desenvolvidos, pelo trilho do Protocolo. Entretanto, os países emergentes – Brasil, África do Sul, Índia e China, grupo que se convencionou denominar BA-

SIC – e os EUA elaboraram o texto de um Acordo que tinha a pretensão de nortear as negociações sobre o regime internacional do clima. O texto, chamado Acordo de Copenhague, não logrou atingir ampla aceitação durante a Conferência. A COP-15 apenas “*tomou nota*” do Acordo, razão pela qual ele não constitui um documento oficial da Conferência das Partes e, portanto, não vincula os países membros, embora vários outros Estados já tenham declarado sua adesão.

O Acordo reconhece que a mudança global do clima é um dos maiores desafios da humanidade e reafirma a forte vontade política dos signatários para combater urgentemente o problema, de acordo com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e conforme as respectivas capacidades dos Estados. Assumindo o compromisso de buscar limitar o aumento da temperatura média global a 2 °C, as partes reafirmam sua disposição para a cooperação de longo prazo.

Evitando citar metas específicas de redução de emissões, o Acordo refere-se apenas a cortes profundos nas emissões globais de GEE, de acordo com a ciência e conforme disposto no AR4 do IPCC, no intuito de limitar o aquecimento a 2 °C. O Acordo também se refere vagamente à necessidade de atingir o pico dessas emissões o mais cedo possível, não determinando nenhuma data para que isso ocorra. As ações de mitigação nacionalmente apropriadas (NAMA) têm base voluntária e deverão ser mensuráveis,

reportáveis e verificáveis em âmbito internacional, em conformidade com padrões adotados pela Conferência das Partes.

Além disso, o Acordo reconhece a importância da cooperação para implementar ações de adaptação, voltadas para reduzir a vulnerabilidade e aprimorar a resiliência nos países em desenvolvimento, especialmente naqueles particularmente vulneráveis, como países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares e os países da África.

Há uma diferença marcante a ser notada entre as lógicas do Protocolo de Quioto e do Acordo de Copenhague. O primeiro está fundado em uma abordagem *top-down* (de cima para baixo), segundo a qual os compromissos assumidos pelos países no plano internacional devem ser internalizados nacionalmente. Já o Acordo de Copenhague privilegia uma abordagem *bottom-up* (de baixo para cima), pela qual as iniciativas nacionais voluntárias (sustentadas por mecanismos de mercado e adotadas de modo mensurável, verificável e reportável) devem servir de base para a avaliação dos esforços nacionais de mitigação das emissões de GEE.

Embora o Brasil tenha participado ativamente da formulação do Acordo de Copenhague, continua a defender e a acreditar na atualização do Protocolo de Quioto, como forma mais eficaz de combate às mudanças climáticas, em conformidade com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Além da questão da mitigação, a conformação do regime de mudança do clima pós-2012 deve enfrentar também a necessidade de adaptação aos efeitos das alterações do clima. Se as soluções para a mitigação são necessariamente globais, as ações de adaptação são, por natureza, locais. Entretanto, ainda não foi equacionada a forma como ocorrerá a ajuda dos países desenvolvidos – historicamente responsáveis pela grande maioria das emissões de GEE – aos países em desenvolvimento – mais afetados pelos impactos das mudanças climáticas.

As dificuldades nas discussões se devem à polarização que se verifica entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, com acusações de parte a parte: países desenvolvidos são acusados de quererem criar as condições para perpetuar e mesmo aumentar a distância entre ricos e pobres; países em desenvolvimento são acusados de fazer reivindicações abusivas e não querer assumir sua parcela de responsabilidade no combate às mudanças climáticas. No meio do caminho ficam os países ditos emergentes, historicamente pouco responsáveis pelas emissões de GEE, mas que aparecem como alguns dos maiores emissores da atualidade.

3.3.3. COP-16 – Cancun, 29 de novembro a 10 de dezembro de 2010

Ao contrário da COP15, Cancun não estava pressionada por altas expectativas da comunidade internacional no sentido de atingir um acordo am-

plo, global e vinculante, que resolvesse as principais questões relacionadas à mudança global do clima. Ainda assim, os resultados da 16ª Conferência das Partes foram positivos. Talvez o maior ganho em Cancun tenha sido recobrar a confiança no processo negociador multilateral do clima, com base em medidas deliberadas para a promoção da transparência das negociações.

Parte significativa do virtual sucesso da COP16 se deve, em verdade, à COP15. Em Copenhague, países como EUA, Brasil, China e Índia, que figuram entre os maiores poluidores da atualidade, deixaram a postura de negação e adotaram, ainda que com restrições e condicionantes, uma postura tendente à cooperação. De fato, esses países reformaram suas posições históricas e apresentaram compromissos voluntários de mitigação das emissões de GEE, desbloqueando as negociações internacionais sobre um novo acordo internacional juridicamente vinculante.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que Cancun formalizou os aspectos essenciais do Acordo de Copenhague. As disposições do Acordo foram incorporadas ao processo oficial de negociação de cooperação de longo prazo (AWG-LCA). A decisão a respeito da prorrogação do Protocolo de Quioto para um segundo período de compromisso, entretanto, dividiu os países, que preferiram adiar essa decisão para a COP17, que ocorrerá na África do Sul, em 2011. Chegou-se a cogitar o simples abandono do Protocolo de Quioto, mas isso geraria

um vazio legal com consequências imprevisíveis. O ideal seria aproveitar tanto quanto possível as disposições do Protocolo em um novo documento vinculante para vigorar após 2012.

Avançou-se também em outros pontos, como o equacionamento do problema da adaptação aos efeitos das mudanças climáticas sobre os países de menor desenvolvimento (LDC). Criou-se também um Fundo Verde para ações de mitigação e adaptação, cujos aportes crescerão gradativamente, devendo atingir cerca de US\$ 100 bilhões por ano até 2020. Por fim, merece destaque a formulação de um referencial legal para o financiamento internacional das ações de REDD+¹².

Ao final da Conferência, a Bolívia demonstrou contrariedade em relação às decisões, por considerá-las muito modestas para a solução do problema. A Presidente da COP16, entretanto, tomou nota da divergência boliviana e considerou as decisões unânimes. Talvez esse fato gere algum desconforto no âmbito da ONU, tendo em vista a regra vigente exigir o consenso.

Em que pese os avanços alcançados, não parece possível chegar-se a um acordo abrangente e vinculante na até o final da COP17, na África do Sul. Há muitos pontos ainda por definir e detalhar, os quais envolvem a compatibilização de interesses diversos e, muitas vezes, conflitantes.

¹² Redução das Emissões de Desmatamento e Degradação (REDD) aliada a ações de conservação, manejo florestal sustentável e incremento de estoque de carbono florestal (REDD+).

3.3.4. Compromissos Voluntários do Brasil

Os compromissos voluntários de controle e redução das emissões de GEE foram apresentados pelo Presidente Lula durante o segmento de alto nível da COP-15. Após o anúncio presidencial, esses compromissos foram incorporados à Política Nacional sobre Mudança do Clima, então em tramitação no Senado Federal. A inclusão de dispositivo com esse objetivo ensejou o retorno da proposição à Câmara dos Deputados, o que retardou a publicação da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009b), em relação à Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009a), relativa ao Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, embora ambos os projetos tenham sido aprovados na mesma oportunidade.

De acordo com o art. 12 da Política Nacional sobre Mudança do Clima, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de GEE, com vistas em reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até 2020. O Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2010c), que regulamentou a Lei projetada que as emissões brasileiras de GEE para o ano de 2020 serão de 3,236 bilhões toneladas de CO₂e. Atualmente, essas emissões estão em cerca de 2 bilhões de toneladas de CO₂e. Esse ponto será explorado mais detidamente no item 4.1.6 deste trabalho.

4. ESTRATÉGIA NACIONAL DE ENFRENTAMENTO DA MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA

O Brasil dispõe de arcabouço jurídico e institucional destinado a promover as medidas necessárias para a mitigação das emissões de GEE e a adaptação aos efeitos da mudança do clima. Pressionado por forças domésticas e internacionais ante a iminente realização da COP-15, em dezembro de 2009, o governo federal apresentou ao Congresso Nacional dois projetos de Lei que instituíam uma política e um fundo nacional sobre mudança do clima. Esses projetos foram aprovados no Parlamento com a urgência requerida pela situação e se transformaram, respectivamente, nas Leis nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009b), e nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009a).

Um ano antes, porém, em dezembro de 2008, o governo federal já havia lançado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. O Plano foi elaborado pelo Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, e pelo seu Grupo Executivo (GEx), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Comitê e Grupo Executivo foram instituídos pelo Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007 (BRASIL, 2007).

Este item se destina a apresentar e, brevemente, analisar esses três principais instrumentos: a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

4.1. Política Nacional sobre Mudança do Clima

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanhou o Projeto de Lei nº 3.535, de 2008¹³, a Política Nacional sobre Mudança do Clima constitui estratégia permanente que deverá nortear a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, dos planos estaduais e de outros planos, programas, projetos e ações relacionados, direta ou indiretamente, com a mudança do clima. A finalidade geral da Política é promover dois “objetivos nacionais permanentes”, relacionados à mitigação (reduzir as emissões antrópicas e fortalecer as remoções por sumidouros de GEE no território nacional) e à adaptação (definir e implementar medidas para promover a adaptação à mudança do clima das comunidades locais, dos municípios, dos estados, das regiões e de setores econômicos e sociais, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos).

Duas das principais prescrições da Política estão nos arts. 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 2009, ambos introduzidos durante a tramitação do projeto no Congresso Nacional. Conforme o art. 11, os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios,

objetivos, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima. A redação do dispositivo sugere que as demais políticas governamentais – energética, combate ao desmatamento, saneamento básico, gestão de resíduos sólidos, entre outras – devem auxiliar a implementar as prescrições do marco regulatório de enfrentamento da mudança do clima. Nada mais lógico, tendo em vista que o combate às alterações climáticas demanda uma revisão do modelo de desenvolvimento e dos padrões de produção e consumo da sociedade.

Uma segunda disposição fundamental consta do art. 12 da Política. Nesse artigo, o Brasil se compromete, conforme discutido nos itens 3.3.4 e 4.1.6 deste trabalho, a adotar, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de GEE. A redução deverá ficar entre 36,1% a 38,9% das do total projetado até 2020.

De acordo com o parágrafo único do art. 12 da Política, serão formulados planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde e na agropecuária. O objetivo é reduzir gradualmente as emissões antrópicas de

¹³ EM nº 35/MMA/2008, que acompanha a Mensagem Presidencial nº 345, encaminhada à Câmara dos Deputados em 5 de junho de 2008.

cada setor, inclusive por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMA).

A Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima será regulamentada paulatinamente, à medida que forem elaboradas as estratégias para cada setor. É forçoso reconhecer que a complexidade e a abrangência do tema, que tem reflexos em praticamente todos os setores da economia, impossibilitam uma regulamentação simples, baseada em um único diploma normativo. Até o momento, o governo federal já avançou em cinco planos setoriais: energia, siderurgia, agricultura e controle de desmatamento no Cerrado e na Amazônia. Em 2011, o Executivo Federal pretende elaborar planos para os demais setores listados no parágrafo único do art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009.

4.1.1. Princípios

Conforme o art. 3º da Lei nº 12.187, de 2009, a Política Nacional sobre Mudança do Clima e as ações dela decorrentes respeitará diversos princípios: precaução, prevenção, participação cidadã, desenvolvimento sustentável e, no âmbito internacional, responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Além disso, as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar as responsabilidades

individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima. O desenvolvimento sustentável é considerado condição para o enfrentamento das alterações climáticas e as ações de âmbito nacional devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal, seja por entidades públicas seja por entidades privadas.

4.1.2. Objetivos

A Política tem como objetivos, entre outros, compatibilizar o desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático, reduzir as emissões antrópicas e fortalecer os sumidouros de GEE no território nacional; implementar medidas de adaptação à mudança do clima pelas três esferas da Federação, consolidar e expandir as áreas protegidas e incentivar reflorestamentos e recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas, e estimular o desenvolvimento de um Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE). Ademais, esse objetivos devem contribuir para o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais no País.

4.1.3. Diretrizes

De acordo com o art. 5º da Lei nº 12.187, a formulação e a execução da Política serão guiadas por várias diretrizes, dentre as quais merecem destaque: os compromissos assumidos pelo Brasil perante a CQNUMC, o Protocolo de Quioto e os demais

documentos internacionais sobre mudança do clima; as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional; a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima; a identificação de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático; o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção de padrões sustentáveis de produção e consumo e de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de GEE.

4.1.4. Instrumentos

Para cumprir seus objetivos, a Política contará com os seguintes instrumentos: o Plano Nacional sobre Mudança do Clima; o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; as sucessivas Comunicações Nacionais do Brasil à CQNUMC; os mecanismos financeiros e econômicos referentes à mitigação da e à adaptação à mudança do clima, internacionais e domésticos; os indicadores de sustentabilidade; entre outros.

Além desses, a Política conta também com instrumentos institucionais, como, por exemplo, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima e a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima).

4.1.5. Outras disposições

Outras disposições, além daquelas constantes dos arts. 11 e 12 da Lei nº

12.187, de 2009, merecem destaque. Segundo o art. 8º dessa Lei, as instituições financeiras oficiais disponibilizarão linhas de crédito e financiamento específicas para desenvolver ações e atividades que atendam aos objetivos da Lei e voltadas para induzir a conduta dos agentes privados à observância e execução da Política, no âmbito de suas ações e responsabilidades sociais.

Já o art. 9º define que o MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de reduções certificadas de emissões (RCE) de GEE.

4.1.6. Regulamentação

A Lei nº 12.187, de 2009, foi recentemente regulamentada, com a edição do Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010c). Como os compromissos nacionais de controle de emissões tomam por base as emissões projetadas para 2020, a fixação desse parâmetro de aferição é um dos pontos mais importantes da Política Nacional sobre Mudança do Clima. Entretanto, a determinação das emissões brasileiras projetadas para 2020 havia sido deixada para a regulamentação da Lei.

Conforme o art. 5º do Decreto nº 7.390, de 2010, a projeção das emissões nacionais de gases do efeito estufa para o ano de 2020 é de 3,236 bilhões tone-

ladas de CO₂e. Essa projeção possui os seguintes componentes: mudança de uso da terra (1.404 milhões de toneladas de CO₂e), energia (868 milhões de toneladas de CO₂e), agropecuária (730 milhões de toneladas de CO₂e) e processos industriais e tratamento de resíduos (234 milhões de toneladas de CO₂e).

Tendo em vista que o compromisso nacional voluntário é de redução de 36,1% a 38,9% das emissões projetadas para 2020, o objetivo é, portanto, reduzir entre 1.168 milhões de toneladas de CO₂e e 1.259 milhões de toneladas de CO₂e do total das emissões estimadas no art. 5º. Para tanto, serão adotadas, conforme o art. 6º do Decreto nº 7.390, de 2010, medidas para:

- redução de 80% do desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre 1996 e 2005;
- redução de 45% do desmatamento no Cerrado em relação à média verificada entre 1999 e 2008;
- expansão da oferta hidrelétrica, da oferta de fontes alternativas renováveis, notadamente centrais eólicas, pequenas centrais hidrelétricas e bioeletricidade, da oferta de biocombustíveis, e incremento da eficiência energética;
- recuperação de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas;
- ampliação do sistema de integração lavoura-pecuária-floresta em 4 milhões de hectares;
- expansão da prática de plantio direto na palha em 8 milhões de hectares;
- expansão da fixação biológica de nitrogênio em 5,5 milhões de hectares de áreas de cultivo, em substituição ao uso de fertilizantes nitrogenados;
- expansão do plantio de florestas em 3 milhões de hectares;
- ampliação do uso de tecnologias para tratamento de 4,4 milhões de m³ de dejetos de animais; e
- incremento da utilização na siderurgia do carvão vegetal originário de florestas plantadas e melhoria na eficiência do processo de carbonização.

4.2. Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

Conforme a Exposição de Motivos que acompanha o PL nº 3.820, apresentado à Câmara dos Deputados em 4 de agosto de 2008 e que deu origem à Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC) tem por objetivo financiar empreendimentos e fomentar pesquisas, estudos, geração de informações, projetos ou iniciativas voltadas à redução de emissões ou remoção por sumidouros de GEE, bem como à adaptação aos efeitos associados à mudança do clima. O texto reconhece a necessidade de assegurar recursos para o apoio a projetos ou estudos e para o finan-

ciamento de empreendimentos com esse objetivo.

4.2.1. Natureza, Vinculação e Fontes de Recursos

Segundo o art. 2º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, o FNMC tem natureza contábil e está vinculado ao MMA. Suas fontes de recursos são:

- até 60% dos recursos da participação especial, prevista nos casos de nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade na produção e exploração de petróleo, de que trata o inciso II do § 2º do art. 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997;
- dotações orçamentárias, doações, empréstimos, juros e amortizações de financiamento, entre outros.

4.2.2. Administração e Aplicação dos Recursos

Um Comitê Gestor vinculado ao MMA administrará o Fundo. As competências e a composição deste Comitê, coordenado pelo MMA, serão estabelecidas em regulamento, assegurada a participação de seis representantes do Poder Executivo federal e cinco do setor não governamental.

Os recursos do FNMC serão aplicados de forma reembolsável, mediante empréstimo intermediado pelo agente operador (o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, por força do art. 7º da Lei nº

12.114, de 9 de dezembro de 2009¹⁴), e não-reembolsável, para financiar projetos aprovados pelo Comitê Gestor, conforme diretrizes previamente estabelecidas pelo próprio Comitê, que deverá definir, anualmente, a proporção de recursos a serem aplicados em cada uma dessas modalidades.

As normas reguladoras dos empréstimos a serem concedidos pelo FNMC serão estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional, no que concerne aos encargos financeiros e prazos e às comissões devidas pelo tomador de financiamento com recursos do FNMC, a título de administração e risco das operações.

Os recursos serão aplicados nas seguintes atividades, entre outras:

- Desenvolvimento de tecnologia, formulação de políticas públicas e realização de projetos de redução de emissões de GEE, em especial mediante combate ao desmatamento e à degradação florestas;
- Adaptação aos efeitos da mudança do clima;
- Educação, capacitação, treinamento e mobilização;
- Pagamentos por serviços ambientais;

¹⁴ Conforme o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, o BNDES poderá habilitar o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e outros agentes financeiros públicos para atuar nas operações de financiamento com recursos do FNMC, continuando a suportar os riscos perante o Fundo.

- Recuperação de áreas degradadas e restauração florestal

4.2.3. Regulamentação

O Poder Executivo regulamentou a Lei nº 12.114, de 2009, por meio do Decreto nº 7.343, de 26 de outubro de 2010 (BRASIL, 2010b). Conforme o art. 4º do Decreto, a proposta orçamentária anual do FNMC será elaborada pelo MMA, em consonância com o limite das disponibilidades propiciadas quando da elaboração das leis orçamentárias anuais e submetida à aprovação do Comitê Gestor do Fundo.

Devem constar da proposta orçamentária: (i) a proporção de recursos para apoio financeiro reembolsável mediante concessão de empréstimo, por intermédio do agente operador; e (ii) a proporção de recursos para apoio financeiro não reembolsável a projetos relativos à mitigação da mudança do clima ou à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos, a serem aplicados diretamente ou transferidos mediante convênios, termos de parceria, acordos, ajustes ou outros instrumentos previstos em lei.

Plano anual, elaborado pelo MMA e submetido à aprovação do Comitê Gestor, versará sobre a aplicação dos recursos do FNMC. Tal plano deverá conter: (i) informações sobre a carteira de projetos em execução, o volume de recursos já contratado e a estimativa de recursos disponíveis para aplicação; (ii) indicação de áreas, temas e regiões prioritários para aplicação; (iii) indicação das modalidades de se-

leção, formas de aplicação e volume de recursos; e (iv) definição do limite de despesas com administração e gestão dos recursos financeiros (previsto nos incisos I e II do § 3º do art. 5º da Lei nº 12.114, de 2009).

O Comitê Gestor do FNMC terá, entre outras, as seguintes competências: (i) aprovar a proposta orçamentária e o plano anual de aplicação do FNMC; (ii) estabelecer diretrizes bienais e prioridades para aplicação dos recursos do FNMC, consoante o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009; (iii) recomendar a contratação de estudos e pesquisas com o objetivo de subsidiar a definição de estratégia e políticas de alocação de recursos; e (iv) aprovar anualmente relatórios de atividades e desempenho do agente financeiro, relatórios do gestor da proporção não reembolsável, e o relatório consolidado, elaborado pelo MMA.

4.3. Plano Nacional sobre Mudança do Clima

Em dezembro de 2008, o governo federal publicou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2008). Conforme o Sumário Executivo do Plano, mesmo não tendo sido atribuídas ao Brasil metas quantificadas de redução de emissões de GEE no âmbito da CQNUMC e do Protocolo de Quioto, o País vem buscando conciliar o efetivo esforço de mitigação da mudança do clima com a garantia do bem-estar dos brasileiros. Nesse contexto, “o País implementou ações e tem buscado soluções adicionais com

a finalidade de aliar o crescimento econômico com as medidas que, direta e indiretamente, são favoráveis ao clima”. Ainda segundo o documento, o “Brasil não subordina sua disposição de agir à existência de cooperação internacional. Tal cooperação, contudo, fortalecerá a capacidade nacional”.

O Plano está estruturado em torno de quatro eixos: (i) mitigação; (ii) vulnerabilidade, impacto e adaptação, (iii) pesquisa e desenvolvimento; e (iv) capacitação e divulgação. De modo transversal, “para garantir a exequibilidade das ações previstas em cada um dos eixos estruturantes, estão previstos instrumentos de ordem econômica e legal”.

4.3.1. Objetivos Específicos e Ações Principais

Esses quatro eixos se desdobram em sete objetivos específicos, integrados por várias ações principais cada um.

Fomentar aumentos de eficiência no desempenho dos setores da economia na busca constante do alcance das melhores práticas

As ações previstas dizem respeito a: implementação de uma Política Nacional de Eficiência Energética, aumento do consumo de carvão vegetal sustentável em substituição ao carvão mineral, troca de geladeiras antigas, estímulo à utilização de sistemas de aquecimento solar de água, substituição de gases refrigerantes, aumento da reciclagem de resíduos sólidos, eliminação gradual do emprego do

fogo na colheita da cana-de-açúcar e incentivo a práticas sustentáveis na agricultura (recuperação de pastos degradados, integração lavoura-pecuária, entre outros).

Buscar manter elevada a participação de energia renovável na matriz elétrica, preservando posição de destaque que o Brasil sempre ocupou no cenário internacional

Pretende-se adotar medidas relacionadas a: aumento da oferta de energia elétrica de co-geração, redução das perdas não-técnicas na distribuição de energia elétrica, construção de novas usinas hidrelétricas (de acordo com a programação de obras do Plano Decenal de Energia 2007-2016), aumento da participação de fontes renováveis (por meio dos leilões específicos para energia eólica e bagaço de cana-de-açúcar) na geração de energia elétrica, expansão da indústria fotovoltaica nacional e utilização desta fonte de energia em sistemas isolados e conectados à rede.

Fomentar o aumento sustentável da participação de biocombustíveis na matriz de transportes nacional e, ainda, atuar com vistas à estruturação de um mercado internacional de biocombustíveis sustentáveis

As ações planejadas consistem em: fomento à indústria do etanol, antecipação (de 2013 para 2010) da obrigatoriedade de adição de 5% de biodiesel ao diesel, implementação do Plano Nacional de Agroenergia, estímulo à formação de um mercado internacio-

nal de etanol (por meio da cooperação técnica com outros países de alto potencial de plantio de cana de açúcar).

Buscar a redução sustentada das taxas de desmatamento, em sua média quadrienal, em todos os biomas brasileiros, até que se atinja o desmatamento ilegal zero

O objetivo é reduzir o desmatamento em 40%, entre 2006 e 2010, relativamente à média dos dez anos do período de referência do Fundo Amazônia (1996-2005), e 30% a mais em cada um dos dois quadriênios seguintes, relativamente aos quadriênios anteriores. O Plano, no entanto, condiciona este objetivo à existência de recursos nacionais e internacionais, novos e adicionais, para fiscalização e reorientação econômica da região florestada, incluindo os captados pelo Fundo Amazônia.

As ações previstas visam a: implantação do Cadastro Nacional de Florestas Públicas (CNFP), com identificação das florestas públicas a serem protegidas, conservadas e manejadas; ordenamento territorial e fundiário; monitoramento e controle; fomento a atividades produtivas sustentáveis; implementação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e de planos similares nos demais biomas para reduzir as taxas de desmatamento; implantação do Programa de Monitoramento do Desmatamento nos Biomas Caatinga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal, por Satélite; incremento do efetivo de fiscalização, através da

realização de concursos públicos específicos, aumento do nível de especialização e desenvolvimento de atividades de Inteligência voltadas para a fiscalização; estabelecimento de política de preço mínimo para fortalecer as cadeias produtivas que geram riqueza com a exploração sustentável de florestas naturais.

Eliminar a perda líquida da área de cobertura florestal no Brasil

O objetivo dessa linha de ação é, além de conservar a floresta nos níveis estabelecidos no objetivo anterior, dobrar a área de florestas plantadas, particularmente com espécies nativas.

As medidas planejadas dizem respeito a: revisão das exigências bancárias atuais para tornar mais atraente a atividade de florestamento e reflorestamento, estímulo à recuperação de áreas degradadas de reserva legal e de preservação permanente, efetuar Inventário Florestal Nacional para prover informações sobre todas as florestas do País, desenvolvimento de aplicações de produtos florestais na produção de energia (Programa Florestas Energéticas), concessão de florestas públicas para a prática do manejo e exploração de produtos e serviços de florestais de forma sustentável, combate ao consumo de madeira oriunda de desmatamento ilegal na construção civil.

Fortalecer ações intersetoriais voltadas para redução das vulnerabilidades das populações

Estão previstas ações para: incentivo aos estudos, pesquisas e capa-

citação para aprofundar o nível de conhecimento sobre os impactos da mudança do clima sobre a saúde humana; fortalecimento das medidas de saneamento ambiental; fortalecimento das ações de comunicação e educação ambiental; identificação de ameaças, vulnerabilidades e recursos (financeiros, logísticos, materiais e humanos, entre outros) para elaboração de planos de prevenção, preparação e respostas a emergências de saúde pública; estímulo e ampliação da capacidade técnica dos profissionais do Sistema Único de Saúde em saúde e mudança do clima; estabelecimento de sistemas de alerta precoce de agravos relacionados a eventos climáticos; criação de um painel de informações e indicadores para monitoramento de eventos climáticos e seus impactos na saúde; implementação de programas de espaços educadores sustentáveis com readequação de prédios (escolares e universitários) e da gestão, além da formação de professores e da inserção da temática mudança do clima nos currículos e materiais didáticos.

Procurar identificar os impactos ambientais decorrentes da mudança do clima e fomentar o desenvolvimento de pesquisas científicas para que se possa traçar uma estratégia que minimize os custos sócio-econômicos de adaptação do País.

As medidas planejadas consistem em: fortalecimento da Rede Clima para realização de estudos sobre impactos das mudanças climáticas com ênfase nas vulnerabilidades do País e alter-

nativas de adaptação dos sistemas sociais, econômicos e naturais; contribuição para a formulação e acompanhamento de políticas públicas sobre mudanças climáticas globais no território brasileiro; ampliação da capacidade de desenvolvimento e análise de cenários regionais de mudança do clima em escalas temporais longas; desenvolvimento de modelos hidroclimáticos para grandes bacias; fortalecimento do monitoramento de eventos críticos da Agência Nacional de Águas; incentivo a práticas de conservação e otimização do uso da água; reforço ao Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos.

4.3.2. Mecanismos Econômicos, Técnicos, Políticos e Institucionais

Mecanismos econômicos, técnicos, políticos e institucionais são estabelecidos para, de modo transversal, garantir a exequibilidade das ações previstas em cada um dos eixos estruturantes. Nesse contexto, o Plano afirma que o MDL constitui o principal instrumento econômico existente para a promoção de medidas voluntárias de mitigação de emissões de GEE.

Esses mecanismos deverão: promover o desenvolvimento científico e tecnológico do setor produtivo que inclua as considerações ambientais a favor da coletividade; aumentar a consciência coletiva sobre os problemas ambientais da atualidade e propiciar o desenvolvimento de uma sociedade mais justa, fraterna e solidária; valorizar a floresta em pé e fazer com

que a conservação florestal seja uma atividade atraente, que gere riqueza e bem-estar àqueles que dela vivem; incentivar e estimular medidas regionais que sejam adequadas às condições diferenciadas, onde cada região e mesmo cada estado da nação possa identificar suas melhores oportunidades de redução de emissões e remoção de carbono, e suas necessidades de adaptação à mudança do clima.

5. REFORMA DO CÓDIGO FLORESTAL: POTENCIAL IMPACTO SOBRE AS EMISSÕES BRASILEIRAS DE GASES DE EFEITO ESTUFA

Tendo em vista que cerca de 70% das emissões nacionais de GEE, em termos de CO₂e, advêm do setor “mudança de uso da terra e florestas”, é imperioso reconhecer que a disciplina jurídica das florestas – e outras formas de vegetação – brasileiras é fundamental na nossa estratégia de mitigação da mudança do clima.

5.1. Controle do Desmatamento

O Brasil possui um sistema de monitoramento de desmatamentos dos mais avançados do mundo. Infelizmente, esse sistema somente funciona plenamente no Bioma Amazônia. Tanto é assim que o Plano Nacional sobre Mudança do Clima prevê uma linha de ação destinada a expandir o sistema aos demais biomas – Caatin-

ga, Cerrado, Mata Atlântica, Pampa e Pantanal.

O desmatamento na Amazônia é monitorado por dois sistemas distintos, ambos baseados em imagens de satélite. O DETER (Detecção de Desmatamento em Tempo Real) tem por objetivo auxiliar nas atividades de fiscalização. Trata-se de um sistema que provê informações rápidas, porém imprecisas. Os dados deste sistema não se prestam à elaboração de estimativas confiáveis de desmatamento.

Os dados oficiais de desmatamento anual na Amazônia são fornecidos pelo Sistema PRODES (Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite). O período a que se referem as estatísticas é de um ano a partir do mês de agosto. Assim, os dados de desmatamento de 2010 dizem respeito ao período entre 1º de agosto de 2009 até 31 de julho de 2010. As informações disponíveis para os últimos dez anos constam da Tabela 7, em km² desmatados.

É importante notar que os dados de 2010 ainda são preliminares. Os ajustes a serem feitos, no entanto, não devem alterar significativamente os resultados. Após o pico de 27.772 km² desmatados na Amazônia Legal em 2004¹⁵, a taxa sofreu queda significativa nos anos de 2005, 2006 e 2007, permaneceu praticamente estável em 2008 e voltou a cair substancialmente em 2009 e 2010.

¹⁵ Segundo maior pico de desmatamento desde o início do monitoramento. O maior índice foi registrado em 1995, quando 29.059 km² de floresta amazônica foram devastados.

TABELA 7: Área desmatada por Estado na Amazônia Legal de 1999 a 2008 (dados em km²)

Estado	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Acre	419	883	1078	728	592	398	184	254	167	273
Amazonas	634	885	1558	1232	775	788	610	604	405	474
Amapá	7	0	25	46	33	30	39	100	70	0
Maranhão	958	1085	993	755	922	674	631	1271	828	679
Mato Grosso	7703	7892	10405	11814	7145	4333	2678	3258	1049	828
Pará	5237	7510	7145	8870	5899	5659	5526	5607	4281	3710
Rondônia	2673	3099	3597	3858	3244	2049	1611	1136	482	427
Roraima	345	84	439	311	133	231	309	574	121	0
Tocantins	189	212	156	158	271	124	63	107	61	60
Amazônia Legal	18165	21651	25396	27772	19014	14286	11651	12911	7464	6451

Fonte: Sistema PRODES – www.inpe.gov.br (acesso em 29 de maio de 2009)

Esses resultados positivos se devem, em grande parte, ao PPCDAm. O Plano, lançado em 2004 como resposta governamental às crescentes taxas de desmatamento na Amazônia, tem como objetivo promover a redução das taxas de desmatamento por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado.

O PPCDAm envolveu, inicialmente, treze Ministérios, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República, organizadas em três principais estratégias de implementação: ordenamento fundiário e territorial; monitoramento e controle ambiental; e fomento a atividades produtivas sustentáveis. Em 2008, o Plano passou por um processo de avaliação e revisão, devido à necessidade de

atualizá-lo frente às mudanças ocorridas na dinâmica do desmatamento, ao amadurecimento das ações e aos êxitos já alcançados nos primeiros quatro anos.

5.2. Reforma do Código Florestal

O Código Florestal em vigor foi originalmente editado em 1965. Entretanto, a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965 (BRASIL, 1965), foi várias vezes alterada. A Medida Provisória (MPV) nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, promoveu diversas modificações no Código, sendo a responsável pela redação vigente a respeito de áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal, por exemplo.

Neste item, buscamos apresentar a disciplina em vigor e as alterações propostas ao Código Florestal em relação a esses dois conceitos, fundamentais para a manutenção dos

estoques florestais de carbono e, portanto, a prevenção das emissões de grande quantidade de GEE.

5.2.1. O que determina o Código Florestal atual?

5.2.1.1. Áreas de Preservação Permanente (APP)

Conforme o art. 1º, § 2º, II, do Código Florestal (incluído pela MPV nº 2.166, de 2001), as APP são áreas protegidas nos termos dos arts. 2º e 3º do Código, cobertas ou não por vegetação nativa. As APP têm a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Por força do art. 2º da Lei, sempre serão consideradas APP as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - de 30 metros para os cursos d'água de menos de 10 metros de largura;
 - de 50 metros para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 metros de largura;
 - de 100 metros para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros de largura;
- de 200 metros para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 metros de largura;
- de 500 metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros;
- ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;
- nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 metros de largura;
- no topo de morros, montes, montanhas e serras;
- nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;
- nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;
- nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a cem metros em projeções horizontais;
- em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a vegetação.

Além disso, consideram-se APP, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas a atenuar a erosão das terras, a fixar as

dunas, a formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, a auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares, a proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico, a asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção, a manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas e a assegurar condições de bem-estar público (Código Florestal, art. 3º)

A supressão de vegetação em APP somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Essa supressão dependerá de autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal de meio ambiente.

Nesse contexto, utilidade pública deve ser entendida como as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão; e as demais obras, planos, atividades ou projetos previstos em resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Interesse social, por seu turno, consiste nas atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, nas atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou

posse rural familiar, que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e nas demais obras, planos, atividades ou projetos definidos em resolução do Conama.

São estabelecidas várias condições para o aproveitamento das APP. O órgão ambiental competente indicará, previamente à emissão da autorização para a supressão de vegetação nessas áreas, as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas pelo empreendedor. Poderá, também, autorizar a supressão eventual e de baixo impacto ambiental da vegetação em APP. A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas ou mangues somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. Na implantação de reservatório artificial, é obrigatória a aquisição pelo empreendedor das APP criadas no seu entorno, cujos parâmetros e regime de uso serão definidos por resolução do Conama. É, por fim, permitido o acesso de pessoas e animais às APP, para obtenção de água, desde que não exija a supressão e não comprometa a regeneração e a manutenção a longo prazo da vegetação nativa.

5.2.1.2. Reserva Legal

De acordo com o art. 1º, § 2º, III, do Código Florestal (incluído pela MPV nº 2.166, de 2001), reserva legal é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos

processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção de fauna e flora nativas.

A disciplina das áreas de reserva legal é estabelecida no art. 16 – *caput* e parágrafos – do Código Florestal, com redação dada pela MPV nº 2.166, de 2001. Por esse dispositivo, as florestas e outras formas de vegetação nativa, ressalvadas as situadas em APP, assim como aquelas não sujeitas ao regime de utilização limitada ou objeto de legislação específica, são suscetíveis de supressão, desde que sejam mantidas, a título de reserva legal, no mínimo:

- 80%, na propriedade rural situada em área de floresta localizada na Amazônia Legal;
- 35%, na propriedade rural situada em área de cerrado localizada na Amazônia Legal¹⁶, sendo no mínimo 20% na propriedade e 15% na forma de compensação em outra área, desde que esteja localizada na mesma microbacia, e seja averbada no cartório do registro de imóveis;
- 20%, na propriedade rural situada em área de floresta ou outras formas de vegetação nativa localizada nas demais regiões do País; e
- 20%, na propriedade rural em área de campos gerais localizada em qualquer região do País.

Várias condições são estabelecidas para o aproveitamento das áreas de

reserva legal. A vegetação nessas áreas não pode ser suprimida, podendo apenas ser utilizada sob regime de manejo florestal sustentável, de acordo com princípios e critérios técnicos e científicos. Para cumprimento da manutenção ou compensação da área de reserva legal em pequena propriedade ou posse rural familiar, podem ser computados os plantios de árvores frutíferas ornamentais ou industriais, compostos por espécies exóticas, cultivadas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas. A localização da reserva legal deve ser aprovada pelo órgão ambiental estadual competente ou, mediante convênio, pelo órgão ambiental municipal ou outra instituição devidamente habilitada, devendo ser considerados, no processo de aprovação, a função social da propriedade, e os seguintes critérios e instrumentos, quando houver: o plano de bacia hidrográfica; o plano diretor municipal; o zoneamento ecológico-econômico; outras categorias de zoneamento ambiental; e a proximidade com outra reserva legal, APP, unidade de conservação da natureza ou outra área legalmente protegida.

O Poder Executivo, caso indicado no Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) e no Zoneamento Agrícola, ouvidos o Conama, o MMA e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, poderá: (i) reduzir, para fins de recomposição, a reserva legal, na Amazônia Legal, para até 50% da propriedade, excluídas, em qualquer caso, as APP, os ecótonos, os sítios e ecossistemas especialmente protegidos, os locais de expressiva biodiver-

¹⁶ O percentual de reserva legal na propriedade situada em área de floresta e cerrado será definido considerando separadamente os respectivos índices.

cidade e os corredores ecológicos; e ampliar as áreas de reserva legal, em até 50% dos índices previstos neste Código, em todo o território nacional.

Será admitido, pelo órgão ambiental competente, o cômputo das áreas relativas à vegetação nativa existente em APP no cálculo do percentual de reserva legal¹⁷, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo, e quando a soma da vegetação nativa em APP e reserva legal exceder a:

- 80% da propriedade rural localizada na Amazônia Legal;
- 50% da propriedade rural localizada nas demais regiões do País; e
- 25% por cento da pequena propriedade¹⁸.

A área de reserva legal deve ser averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área. Poderá ser instituída reserva

¹⁷ Mesmo nessa hipótese, o regime de uso das APP não se altera.

¹⁸ Definida como aquela explorada mediante o trabalho pessoal do proprietário ou posseiro e de sua família, admitida a ajuda eventual de terceiro e cuja renda bruta seja proveniente, no mínimo, em 80%, de atividade agroflorestal ou do extrativismo, cuja área não supere: 150 hectares se localizada nos Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e nas regiões situadas ao norte do paralelo 13° S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão ou no Pantanal mato-grossense ou sul-mato-grossense; 50 hectares, se localizada no polígono das secas ou a leste do Meridiano de 44° W, do Estado do Maranhão; e 30 hectares, se localizada em qualquer outra região do País.

legal em regime de condomínio entre mais de uma propriedade, respeitado o percentual legal em relação a cada imóvel, mediante a aprovação do órgão ambiental estadual competente e as devidas averbações referentes a todos os imóveis envolvidos.

Por força do art. 44 do Código Florestal, o proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior à prevista como reserva legal deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente:

- recomposição da reserva legal da propriedade, mediante o plantio, a cada três anos, de no mínimo 10% da área total necessária à sua complementação, com espécies nativas, de acordo com critérios estabelecidos pelo órgão ambiental estadual competente;
- regeneração natural da reserva legal; e
- compensação da reserva legal em outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia.

A recomposição da reserva legal pode ser realizada mediante o plantio temporário de espécies exóticas como pioneiras, visando a restauração do ecossistema original, de acordo com critérios técnicos gerais estabelecidos pelo Conama. A regeneração natural

será autorizada pelo órgão ambiental estadual competente, quando sua viabilidade for comprovada por laudo técnico, podendo ser exigido o isolamento da área. Na impossibilidade de compensação da reserva legal dentro da mesma microbacia hidrográfica, o órgão ambiental estadual competente deve aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de reserva legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica.

O proprietário rural poderá ser desonerado dessas obrigações, mediante a doação ao órgão ambiental competente de área localizada no interior de unidade de conservação de domínio público, pendente de regularização fundiária, respeitados os demais critérios pertinentes.

5.2.2 E o que muda com a reforma do Código Florestal?

Tramitam no Congresso Nacional diversas proposições destinadas a alterar o Código Florestal. A mais significativa dessas iniciativas consiste no Projeto de Lei nº 1.876, de 1999, que teve um Substitutivo aprovado em Comissão Especial da Câmara dos Deputados em 6 de julho de 2010. As principais alterações promovidas pelo texto, em termos de modificação dos estoques de carbono e emissões potenciais do setor florestal, são comentadas neste item.

5.2.2.1. Áreas de Preservação Permanente (APP)

O Substitutivo define como APP as áreas, cobertas ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de conservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Conforme o art. 4º do Substitutivo, sempre serão consideradas APP, em zonas rurais ou urbanas:

- as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda do leito menor, em largura mínima de¹⁹:
- 15 metros, para os cursos d'água de menos de 5 metros de largura;
- 30 metros, para os cursos d'água que tenham de 5 a 10 metros de largura;
- 50 metros, para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 metros de largura;
- 100 metros, para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 metros de largura;
- 200 metros, para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 metros de largura;

¹⁹ Não é considerada APP a várzea fora desses limites, exceto quando ato do Poder Público dispuser em contrário.

- 500 metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 metros;

Note-se que a faixa a ser considerada APP passa a ser medida a partir da “borda do leito menor” do curso d'água, e não mais “desde o seu nível mais alto”. Isso pode reduzir significativamente a largura da APP, em especial nos rios de margem pouco íngreme. Além disso, a faixa de APP passa a ser de apenas 15 metros (e não mais de 30 metros) em rios de até 5 metros de largura.

- as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de²⁰;
- 100 metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros;
- 30 metros, em zonas urbanas;
- as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento²¹;
- as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água, qualquer que seja a sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 metros;
- as encostas ou partes destas, com declividade superior a 45º, equivalente a 100% na linha de maior declive;

²⁰ Nas acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 hectare, fica dispensada a reserva da faixa de proteção.

²¹ Idem.

- as áreas com vegetação de restinga;
- as dunas, cordões arenosos e os manguezais, em toda a sua extensão;
- as veredas;
- as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 metros em projeções horizontais.

É importante notar a exclusão das várzeas e das áreas em altitude superior a 1.800 metros do conceito de APP.

Além disso, consideram-se APP, quando assim declaradas por decreto do Poder Público que delimite a sua abrangência, por interesse social²², as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a: conter a erosão do solo; proteger as restingas; proteger várzeas; abrigar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção; proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico; formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; assegurar condições de bem-estar público; e auxiliar a defesa do

²² Considera-se interesse social, para fins de intervenção em APP: as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa; a exploração agroflorestal sustentável praticada por agricultor familiar ou povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal existente e não prejudiquem a função ambiental da área; a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas consolidadas; a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na Lei 11.977, de 7 de julho de 2009; e as demais obras, planos, atividades ou empreendimentos definidos em regulamento da Lei;

território nacional, a critério das autoridades militares (art. 6º do Substitutivo).

Toda vegetação situada em APP deverá ser mantida preservada pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. Tendo ocorrido supressão não autorizada de vegetação nessas áreas, o proprietário da área, empreendedor, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, observadas as disposições sobre Programas de Regularização Ambiental, e sem prejuízo do pagamento de indenização e da aplicação das sanções administrativas, civis e penais cabíveis. No caso de supressão ilícita de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não realizada a recomposição daquela suprimida de modo não autorizado.

A supressão de vegetação em APP poderá ser autorizada pelo órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) em caso de utilidade pública²³, de interesse social ou de baixo impacto²⁴, devidamente caracterizados e motivados em procedimento administrativo próprio. Essa A autorização somente

²³ Considera-se utilidade pública, para fins de intervenção em APP: as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; as obras de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento, energia, telecomunicações e radiodifusão; demais atividades ou empreendimentos definidos em regulamento da Lei.

²⁴ O alcance das expressões supressão eventual e baixo impacto ambiental será definido em regulamento.

podrá ser emitida quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. O órgão ambiental competente condicionará a autorização à adoção, pelo empreendedor, das medidas mitigadoras e compensatórias por ele indicadas.

A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, de dunas e mangues somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública. Permite-se o acesso de pessoas e animais às APP para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental.

Programas de Regularização Ambiental deverão prever a recuperação das APP, considerando:

- as conclusões e determinações do ZEE, dos Planos de Recursos Hídricos, ou os resultados dos inventários florestais e de estudos técnicos ou científicos realizados por órgãos oficiais de pesquisa;
- a necessidade de revitalização dos corpos d'água;
- aspectos distintivos da bacia hidrográfica para conservação da biodiversidade e de corredores ecológicos;
- o histórico de ocupação e uso do solo, na bacia hidrográfica;
- a ameaça à estabilidade das encostas;
- as necessidades e as opções disponíveis às populações ribeirinhas;

- as determinações a respeito das espécies vegetais a serem introduzidas quando for técnica e ecológicamente inviável a utilização das espécies nativas;
- o uso do solo e as técnicas de exploração agropecuária na área da bacia hidrográfica;
- a lista oficial de espécies ameaçadas de extinção e as migratórias;
- as necessidades de abastecimento público de água;
- 80% no imóvel situado em área de florestas;
- 35% no imóvel situado em área de cerrado;
- 20% no imóvel situado em área de campos gerais;
- 20% nos imóveis localizados nas demais regiões do País.

5.2.2.2. Reserva Legal

O Substitutivo define como reserva legal a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuando a de APP, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

Os imóveis rurais, exceto as pequenas propriedades ou posses rurais²⁵, devem possuir área de reserva legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as APP. A reserva legal observará os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel:

- imóveis localizados na Amazônia Legal:

O percentual de reserva legal em imóvel situado em área de formações florestais, savânicas ou campestres na Amazônia Legal será definido considerando separadamente os índices para cada uma dessas áreas.

A localização da reserva legal no imóvel rural deverá levar em consideração os seguintes estudos e critérios: o plano de bacia hidrográfica; o ZEE; a formação de corredores ecológicos com outra reserva legal, APP, unidade de conservação ou outra área legalmente protegida; áreas de maior importância para a conservação da biodiversidade; e áreas de maior fragilidade ambiental. A localização da reserva legal deverá ser aprovada pelo órgão estadual ou municipal do Sisdama ou instituição habilitada mediante convênio.

O cômputo das APP no percentual de reserva legal será admitido desde que: esse benefício não implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo; a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme declaração do proprietário ao órgão estadual ou municipal integrante do

²⁵ Considera-se pequena propriedade ou posse rural o imóvel rural com até quatro módulos fiscais.

Sisnama; e o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no cadastro ambiental. Mesmo nessa hipótese, o regime de proteção da APP não se altera. Entretanto, não há limitação de tamanho da propriedade para a aplicação desse dispositivo, o que pode, no limite, inviabilizar a recomposição da reserva legal.

A cobertura vegetal da reserva legal deve ser conservada. Admite-se a exploração econômica da área mediante plano de manejo florestal sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama. A reserva legal deve ser averbada no cartório de registro de imóveis competente, com indicação de suas coordenadas georreferenciadas ou memorial descritivo contendo pelo menos um ponto de amarração georreferenciado, sendo vedada a alteração de sua destinação nos casos de transmissão a qualquer título, desmembramento ou retificação da área.

O proprietário ou possuidor de imóvel rural que tiver reserva legal em extensão inferior aos percentuais estabelecidos poderá regularizar sua situação, independentemente da adesão ao Programa de Regularização Ambiental, adotando as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: recompor a reserva legal; permitir a regeneração natural da vegetação na reserva legal; compensar a reserva legal.

A recomposição da reserva legal deverá atender aos critérios estipulados pelo órgão competente do Sisnama e ser concluído em prazo inferior a

vinte anos, abrangendo, a cada dois anos, no mínimo 10% da área total necessária à sua complementação. A recomposição poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal, de acordo com critérios técnicos gerais, observados os seguintes parâmetros: o plantio de espécies exóticas deverá ser intercalado com as espécies nativas de ocorrência regional; a área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a 50% da área total a ser recuperada.

A regeneração natural da vegetação na reserva legal será autorizada pelo órgão competente do Sisnama, quando sua viabilidade for comprovada por laudo técnico, podendo ser exigido o isolamento da área.

A compensação, por fim, poderá ser feita mediante: aquisição de Cota de Reserva Ambiental; arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou reserva legal equivalente em importância ecológica e extensão, no mesmo bioma; ou doação ao poder público de área localizada no interior de unidade de conservação do grupo de proteção integral pendente de regularização fundiária, ou contribuição para fundo público que tenha essa finalidade.

As propriedades ou posses rurais com reserva legal em percentuais inferiores aos estabelecidos ficam obrigadas a recomposição ou compensação em relação à área que exceder a quatro módulos fiscais no imóvel, desde que não implique em conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo.

Desse modo, propriedade de até 4 módulos fiscais e a parcela de até 4 módulos fiscais nas propriedades de maior extensão ficam isentas da recomposição da reserva legal. Isso pode ser um importante estímulo para o fracionamento das propriedades rurais (até a promulgação da lei) e para a aquisição de pequenas propriedades rurais por grandes empreendedores (a qualquer tempo), o que, no limite, inviabilizaria a recomposição da reserva legal.

5.2.2.3. Outras disposições

O Substitutivo cria o conceito de Área Rural Consolidada (art. 3º, III), definida como ocupação antrópica consolidada até 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias e atividades agrossilvopastoris, admitida neste último caso a adoção do regime de pouso. Desse modo, ficam legitimados desmatamentos ilegais e degradações ambientais ocorridos antes daquela data em qualquer área definida como consolidada, incluindo as APP e a reserva legal.

Além disso, estabelece uma moratória de cinco anos, em que não será permitida a supressão de florestas nativas para estabelecimento de atividades agropastoris, assegurada a manutenção das atividades agropecuárias existentes em áreas convertidas antes de 22 de julho de 2008. Essa proibição tem por objetivo permitir que a União, os estados e o Distrito Federal se adaptem às exigências da Lei: elaboração de ZEE; elaboração de planos de bacia e instalação dos

comitês de bacia hidrográfica; discriminação e georreferenciamento das propriedades rurais; elaboração de Programas de Regularização Ambiental. Excetuam-se dessa proibição os imóveis com autorização de corte ou supressão de vegetação já emitidas, as que estão em fase de licenciamento, cujo protocolo se der antes da publicação da Lei, e as autorizadas por interesse social. Contudo, a manutenção das atividades existentes em áreas de APP e reserva legal irregularmente convertidas para aproveitamento econômico antes de julho de 2008 premia aqueles que descumpriram a Lei vigente e não beneficiam aqueles que a cumpriram.

5.3. Impacto Potencial da Reforma do Código Florestal sobre as Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa

O Observatório do Clima avaliou o impacto potencial das alterações do Código Florestal propostas pelo Substitutivo da Câmara dos Deputados, caso efetivamente implementadas (MARTINS, 2010). Adotando metodologia oficial do IPCC e do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o objetivo do estudo era comparar o aumento das emissões decorrente das condições mais permissivas de desmatamento com os compromissos voluntários de redução das emissões de GEE assumidos pelo Brasil no âmbito internacional.

Foram estimadas as contribuições de três das modificações previstas no Substitutivo:

- redução de 30 para 15 metros da APP mínima para rios com largura até 5 metros (art. 4º, I, a);
- dispensa da reserva legal para imóveis de até 4 módulos fiscais em todo o País (art. 13); e
- isenção de 4 módulos fiscais da base de cálculo para definição da reserva legal nas médias e grandes propriedades (art. 28).

Somados todos os setores da economia, as emissões brasileiras atuais de GEE são da ordem de 2 bilhões de toneladas de CO₂e. De acordo com o Decreto nº 7.390, de 2010, estima-se que essas emissões seriam, caso nenhuma ação voluntária de mitigação fosse adotada, de 3,2 bilhões de toneladas de CO₂e em 2020. Para cumprir os compromissos assumidos na esfera internacional (art. 12 da Lei nº 12.187, de 2009), o Brasil terá de evitar a emissão de cerca de 1,25 bilhão de toneladas de CO₂e, em todos os setores da economia.

Contudo, de acordo com o Observatório do Clima, a redução de 30 metros para 15 metros da APP mínima para rios com largura de até 5 metros provocaria emissões potenciais de 0,57 bilhão de toneladas de CO₂e. As duas outras circunstâncias apuradas implicariam emissões entre 6,3 bilhões de toneladas de CO₂e, no melhor cenário (remoção de 25% da vegetação da reserva legal), e 25 bilhões de toneladas de CO₂e, no pior cenário (remoção de 100% da vegetação da reserva legal).

Assim, mesmo no cenário mais favorável, o potencial de emissões decorrente das alterações do Código Florestal seriam mais de 5 vezes (mais de 20 vezes, no pior cenário) o valor que o Brasil se propôs a reduzir em termos de CO₂e. É forçoso concluir, portanto, que a adoção do Substitutivo da Câmara dos Deputados dificultaria ou, no limite, impossibilitaria o cumprimento dos compromissos voluntariamente assumidos pelo Brasil perante as demais nações do mundo, no âmbito da Convenção do Clima.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

Copenhague inaugurou, em 2009, uma nova fase das negociações internacionais sobre mudança do clima. Assim como outros países, o Brasil abandonou sua postura histórica e assumiu compromissos voluntários de controle de emissões de GEE. O País se comprometeu nos planos internacional e doméstico (pela Lei nº 12.187, de 2009) a reduzir as suas emissões entre 36,1% e 38,9% em relação às emissões projetadas para 2020.

A recente regulamentação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto nº 7.390, de 2010) estima que as emissões brasileiras em 2020 seriam, caso nenhuma medida de mitigação fosse adotada, de aproximadamente 3,236 bilhões de toneladas de CO₂e. Atualmente, todos os setores da economia, somados, emitem cerca de 2 bilhões de toneladas de CO₂e.

Isso significa que o País teria de evitar a emissão de cerca de 1,25 bilhão de toneladas de CO₂e em 2020.

Paralelamente, ganham vigor propostas de modificação do Código Florestal brasileiro. A interface entre os dois temas é evidente, tendo em vista o fato de que cerca de 70% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa (em termos de CO₂e) advêm do setor mudança de uso da terra e florestas.

De acordo com o Observatório do Clima, o potencial de emissões decorrente das alterações do Código Florestal seriam entre 5 vezes, no melhor cenário, e 20 vezes, no pior cenário, o valor que o Brasil se propôs a reduzir em termos de CO₂e. É forçoso concluir, portanto, que a adoção do Substitutivo da Câmara dos Deputados dificultaria sobremaneira o cumprimento dos compromissos voluntariamente assumidos pelo Brasil perante as demais nações do mundo, no âmbito da Convenção do Clima.

O setor ruralista defende a reforma do Código Florestal, no intuito de eliminar a ilegalidade e levar segurança jurídica ao campo. As alterações propostas eliminam a ilegalidade por meio de duas estratégias complementares. De um lado, anistiam desmatamentos ilegais do passado, o que não deixa de ser um desrespeito com aqueles produtores rurais que cumpriram a lei. Por outro lado, reduzem as exigências relativas às áreas de preservação permanente e de reserva legal. Isso pode gerar um aumento significativo do desmatamen-

to no País, com reflexos negativos não apenas para as emissões de GEE, como também para a conservação da biodiversidade, entre outros importantes aspectos. A anistia a condutas ilegais e a reformulação casuística do Código pode gerar descrença nas instituições públicas brasileiras e a confiança de que atitudes contrárias à lei não são punidas.

Cabe lembrar o disposto no art. 11 da Lei nº 12.187, de 2009, que define que os princípios, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, diretrizes e instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Tendo como objetivo o desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que promove crescimento econômico com responsabilidade ambiental e justiça social, medidas de estímulo ao desmatamento não podem ser consideradas como promotoras do desenvolvimento, ainda que gerem ganhos econômicos pontuais.

Referências

BRASIL (1965). **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em 6 ago 2008.

_____. (2007). **Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm>. Acesso em 2 dez 2010.

_____. (2008). **Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <<http://>

www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf. Acesso em 2 dez 2010.

_____. (2009a). **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12114.htm>. Acesso em 14 set 2010.

_____. (2009b). **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm>. Acesso em 14 set 2010.

_____. (2010a). **Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima**. Brasília: MCT, 2010. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/326751.html>>. Acesso em 2 dez 2010.

_____. (2010b). **Decreto nº 7.343, de 26 de outubro de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7343.htm>. Acesso em 13 dez 2010.

_____. (2010c). **Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em 13 dez 2010.

COP-13. Organização das Nações Unidas – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima: **Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007**. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>>. Acesso em 30 set 2010.

COP-15. Organização das Nações Unidas – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima: **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009**. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>>. Acesso em 30 set 2010.

IPCC (2007a). **Mudança do Clima 2007: a Base das Ciências Físicas**. Sumário para os Formu-

ladores de Políticas e Contribuição do Grupo de Trabalho I para o Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15130.pdf>. Acesso em 14 set 2010.

_____. (2007b). **Mudança do Clima 2007: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade à Mudança do Clima**. Sumário para os Formuladores de Políticas e Contribuição do Grupo de Trabalho II ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15131.pdf>. Acesso em 14 set 2008.

_____. (2007c). **Mudança do Clima 2007: Mitigação da Mudança do Clima**. Sumário para os Formuladores de Políticas e Contribuição do Grupo de Trabalho III ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0024/24520.pdf>. Acesso em 14 set 2008.

_____. (2007d) **Climate Change 2007: Synthesis Report**. Disponível em <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr.pdf>. Acesso em 2 dez 2010.

LAGO, A. A. C. do (2007). **Estocolmo, Rio, Joanesburgo – O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2007 (276 p.).

MARTINS (2010). **Relatório Técnico – Potenciais Impactos das Alterações do Código Florestal Brasileiros na Meta Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa – Versão Preliminar para Discussão**. Observatório do Clima, 2010. Disponível em: <http://www.oc.org.br/cms/arquivos/relatorio_cfb_e_meta_versao_preliminar_observatorio_clima.doc.pdf>. Acesso em 2 dez 2010.

ONU (1992) Organização das Nações Unidas: **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0005/5390.pdf>. Acesso em 30 set 2010.

_____. (1997) Organização das Nações Unidas: **Protocolo de Quioto**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0012/12425.pdf>. Acesso em 30 set 2010.

_____. (2007) Organização das Nações Unidas – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima: **Plano de Ação de Bali**. Disponível em: <http://www.mct.gov.br/upd_blob/0025/25027.pdf>. Acesso em 30 set 2010.

PNUD (2007) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008 – Combater as Alterações Climáticas: Solidariedade num Mundo Dividido**. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/HDR_20072008_PT_complete.pdf>. Acesso em 14 set 2010.

RICUPERO, R. (2008). **De Bali a Copenhague: o futuro do regime internacional sobre mudança do clima**. *Política Externa*. v. 16, nº 4, pp. 51-64.

SIMÕES, A. C. A. et. al. (2006). **Regime Internacional de Mudanças Climáticas: Mecanismos Econômicos e Cooperação Internacional**. In: DALLARI, P. B. de A. (Coord.) *Temas Contemporâneos de Relações Internacionais*. São Paulo: Lex Editora, 2006. pp. 307-351.

STERN, N. (2006) **Aspectos Econômicos das Mudanças Climáticas – Sumário Executivo**. Disponível em: <[http://www.hm-treasury.gov.uk/d/148906b_LONG_Executive_Summary_PORTUGUESE_\(BRAZIL\).pdf](http://www.hm-treasury.gov.uk/d/148906b_LONG_Executive_Summary_PORTUGUESE_(BRAZIL).pdf)>. Acesso em 14 set 2010.

VARGAS, E. V. (2008). **A Mudança do Clima na Perspectiva do Brasil**. *Revista Interesse Nacional*. Ano 1, Edição 1, Abr a Jun 2008. pp. 45-55. Disponível em: http://www.interessenacional.com/artigos-integra.asp?cd_artigo=14 (Acesso em 1ª de abril de 2009).

LISTA DE SIGLAS

APP: Área de Preservação Permanente

AR4: Quarto Relatório de Avaliação

BASIC: Grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CH₄: Metano

CIM: Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

CNFP: Cadastro Nacional de Florestas Públicas

CNUMAD: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CO: Monóxido de Carbono

CO₂: Dióxido de Carbono

CO₂e: Dióxido de Carbono Equivalente

CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente

COP: Conferência das Partes

CQNUMC: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima

DETER: Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real

ET: Comércio de Emissões

EUA: Estados Unidos da América

FNMC: Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

GEE: gases de efeito estufa

GTP: Potencial de Temperatura Global

GWP: Potencial de Aquecimento Global

HFC: Hidrofluorcarbonos

IPCC: Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas

JI: Implementação Conjunta

LDC: Países de menor desenvolvimento

MCT: Ministério da Ciência e Tecnologia

MDL: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MRV: Medidas Mensuráveis, Reportáveis e Verificáveis

N₂O: Óxido Nitroso

NAMA: Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas

NMVOC: Outros Compostos Orgânicos Voláteis Não Metânicos

NO_x: Óxidos de Nitrogênio

ONU: Organização das Nações Unidas

PFC: Perfluorcarbonos

PIB: Produto Interno Bruto

PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPCDAm: Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PRODES: Sistema de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite

SF₆: Hexafluoreto de Enxofre

SISNAMA: Sistema Nacional do Meio Ambiente

ZEE: Zoneamento Ecológico-Econômico

TREM DE ALTA VELOCIDADE





TREM DE ALTA VELOCIDADE: NOVAS INFORMAÇÕES PARA DEBATER O PROJETO

Por:

Marcos Mendes¹

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este Texto para Discussão complementa avaliação do projeto de construção de Trem de Alta Velocidade (TAV) entre Rio de Janeiro e Campinas, que já foi objeto de análise no Texto para Discussão nº 77 (aqui referido como *Estudo I*). No primeiro estudo mostrou-se que há sérios problemas no projeto, que levam à recomendação de seu cancelamento. Ele representa elevado risco fiscal, uma vez que o custo do projeto é muito alto e os estudos técnicos que o embasam apresentam indícios de subestimação dos custos e de superestimação das receitas esperadas. Ademais, não há uma clara caracterização dos problemas que o projeto pretende resolver, não existe avaliação de projetos alternativos para comparação com os custos e benefícios do TAV, nem tampouco se submeteu o estudo de viabilidade a uma avaliação independente de auditoria pública ou privada.

O presente texto agrega novas informações que indicam elevado potencial de problemas existentes no projeto (a título de fornecer um conjunto coerente de informações, alguns dados e argumentos do *Estudo I* são aqui repetidos de forma resumida).

São apresentados, inicialmente, dados comparativos que indicam que o TAV é o projeto de infraestrutura mais caro do país. O seu orçamento, de R\$ 34,6 bilhões (provavelmente subestimado), é quase duas vezes maior que o da hidrelétrica de Belo Monte (R\$ 19 bilhões) e mais de seis vezes superior ao da Ferrovia Transnordestina (R\$ 5,4 bilhões). Registre-se, ainda, que o custo por quilômetro orçado para o TAV é mais de vinte vezes superior ao custo de construção de uma ferrovia convencional de transporte de carga, e que o orçamento total da obra representa mais que o dobro do valor total investido em ferrovias no

¹ Consultor Legislativo do Senado. Doutor em Economia pela USP.

Brasil, pelo setor público e pelo setor privado, no decênio 1999-2008.

Um projeto dessa envergadura tende a absorver recursos de outras áreas (saneamento, transporte de carga, transporte urbano, etc.) e só deveria ser executado se representasse prioridade absoluta para o país. No entanto, o TAV está longe de ser prioritário. São apresentadas estatísticas que indicam que o Brasil está muito atrás dos países da OCDE e do leste asiático em diversas áreas de infraestrutura, tanto em quantidade, quanto em qualidade e em percentual da população que tem acesso aos serviços. Por isso, não faltam oportunidades de investimento em infraestrutura com retorno econômico e social superiores ao do TAV.

Além dos indícios de subestimação de custos do projeto já apresentados no *Estudo I*, indica-se outro item em que os gastos efetivos podem superar o orçamento: o estudo de viabilidade do TAV não leva em conta os custos de substituição e reparação de equipamentos (trens, locomotivas, sistema elétrico, sinalização, etc.) que precisam ser realizados, no máximo, após 30 anos de operação do trem. Como a concessão tende a ser feita por 40 anos, esse custo deveria fazer parte das contas dos consórcios interessados em disputar a licitação.

Argumenta-se que o envolvimento financeiro do Tesouro com o projeto será elevado. São apresentados três cenários em que o valor presente da despesa pública com o TAV ficaria entre R\$ 14,6 bilhões, no caso em que o projeto venha a ser bem sucedido, e

R\$ 36,4 bilhões em um cenário pessimista (estouro nos custos, frustração de demanda, inviabilidade financeira do empreendimento e consequente estatização). Não há, portanto, como sustentar a afirmação dos defensores do projeto de que se trata de um empreendimento a ser financiado com recursos privados.

Analisa-se o texto da Medida Provisória nº 511/2010, que criou o mecanismo de financiamento público para o projeto, mostrando-se que ele gera fortes incentivos para a inadimplência do concessionário e socialização dos custos (o problema principal está nas garantias a serem oferecidas pelo concessionário ao Tesouro, que são frágeis e de difícil execução).

Calcula-se que mesmo que o financiamento público venha a ser integralmente quitado pelo concessionário, o valor presente do subsídio implícito nesse financiamento (diferença entre SELIC e TJLP) pode chegar a R\$ 4,8 bilhões. Argumenta-se, também, que os R\$ 5 bilhões disponibilizados pela MPV 511/2010 para complementar a receita do concessionário em caso de frustração de demanda é despesa quase certa, pois os consórcios participantes do leilão terão incentivos para superestimar a demanda projetada de forma a se credenciar a receber o benefício.

O governo tende a se tornar refém do concessionário privado, que terá instrumentos para extrair seguidas vantagens financeiras do Erário. A qualquer momento durante o contrato o concessionário poderá ameaçar sus-

pendar o pagamento da dívida (pois sabe que as garantias dadas ao Tesouro são frágeis) ou desistir da obra ou da operação do trem. Essa ameaça forçaria o governo a buscar outro operador (que certamente exigiria condições ainda mais favoráveis para aceitar o negócio) ou estatizar integralmente o empreendimento, assumindo todos os passivos pendentes.

Mostra-se que a experiência internacional é de forte envolvimento do setor público no financiamento e na gestão dos trens de alta velocidade. Na Itália, o fracasso financeiro da gestão privada levou à estatização do trem e de suas dívidas. Taiwan tentou um modelo de financiamento privado, mas o concessionário enfrenta crescentes dificuldades financeiras e o governo está paulatinamente assumindo custos do projeto. No Japão a empresa estatal gestora do trem faliu em 1987, e sua dívida precisou ser absorvida pelo governo. Na França e demais países europeus a construção e/ou a operação do trem são fortemente subsidiados pelo governo. Nos EUA os projetos não saem do papel, apesar dos incentivos do Governo Federal, porque os governos estaduais resistem a comprometer recursos dos contribuintes com esse tipo de projeto. A única exceção parece ser a China, que tem conseguido obter ganhos econômicos com a criação de uma rede de TAVs associada a uma política de fabricação de equipamentos. No entanto, o sucesso chinês se deve a condições específicas locais, não reproduzíveis em outros países.

O estudo de viabilidade encomendado pelo Governo Federal não analisa

em detalhes os potenciais benefícios do projeto, apenas citando-os de forma genérica. Um projeto de tal envergadura deveria ter seus benefícios esperados e efeitos colaterais negativos esmiuçados e sopesados com cuidado. No presente trabalho são apresentados argumentos que indicam que, à luz da experiência internacional, os potenciais benefícios devem ser encarados com cautela. São feitas considerações sobre: redução de tráfego e risco de acidentes nas rodovias, redução do investimento necessário em aeroportos, benefícios ambientais, redução de uso do solo, absorção de tecnologia, desenvolvimento regional, redução no tempo de viagem e aumento na capacidade total de transporte no eixo Rio-São Paulo.

Argumenta-se, ainda, que a execução do projeto do TAV contraria as diretrizes de política econômica do novo Governo, que anunciou sua intenção de elevar o resultado primário e reduzir a dívida pública. O valor presente do custo público do projeto representaria um aumento da dívida líquida do setor público da ordem de 3,6%. O projeto também atua em direção contrária à necessidade de se dar maior competitividade às exportações brasileiras, pois isso exigiria investimentos intensivos em transporte de carga (ferrovias, portos, hidrovias) e não em transporte ferroviário de passageiros.

O TAV é, também, uma iniciativa na contramão da política governamental de redistribuição de renda e igualdade de oportunidades, pois destina a um transporte de luxo, voltado para a classe alta da região mais rica do País,

recursos que poderiam ser utilizados em investimentos pró-pobres, tais como saneamento ou transporte coletivo urbano.

Por fim, chama-se atenção para o fato de que o Ministério Público Federal vem sinalizando que o edital de concessão está em desacordo com a legislação vigente. Paralelamente, não está sendo cumprida a diretriz do TCU acerca da necessidade de que o concessionário ofereça garantias concretas ao Tesouro relativas ao financiamento público do projeto. Essas divergências da condução do projeto em relação à legislação e às normas de controle externo podem levar a uma judicialização e paralisação da execução do projeto, muito comuns no País, e que acrescentam custos e incertezas ao projeto.

1. INTRODUÇÃO

Em outubro de 2010 o Centro de Estudos da Consultoria do Senado publicou estudo de minha autoria que avaliava o projeto de construção de Trem de Alta Velocidade (TAV) entre Rio de Janeiro e Campinas, passando por São Paulo. Essa análise² (a ser referido no presente documento como *Estudo I*) indicou que o projeto representa elevado risco fiscal, uma vez que o custo do projeto é muito alto (estimado em R\$ 34,6 bilhões) e os estudos técnicos que o embasam apresentam indícios de subestimação dos

custos e de superestimação das receitas esperadas. Ademais, não há uma clara caracterização dos problemas que o projeto pretende resolver, não existe avaliação de projetos alternativos para comparação com os custos e benefícios do TAV, nem tampouco se submeteu o estudo de viabilidade a uma avaliação independente de auditoria pública ou privada.

Passados poucos meses da publicação do *Estudo I*, novos fatos e informações permitem aprofundar a avaliação do projeto, quais sejam:

- (a) o Ministério Público Federal (MPF) recomendou à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) a suspensão do leilão de concessão do projeto sob o argumento de que *falhas de estudos técnicos poderão ocasionar, num futuro bem próximo, um altíssimo ônus a ser suportado pelo Erário*³, além de apontar impropriedades legais no edital de licitação;
- (b) a ANTT adiou o leilão da concessão do TAV por cinco meses, remarcan-do-o para abril de 2011⁴, não apenas em função da ação do MPF acima citada, mas também por solicitação de várias empresas interessadas em participar da licitação, que argumentaram (conforme relato da imprensa) discordar das estimativas de

³ Ministério Público Federal. Procuradoria da República Federal. Ofício GAB PR/DF/RB nº 534/10, de 24/11/2010.

⁴ ANTT. Comissão de Avaliação. Concessão para exploração de serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros por trem de alta velocidade na estrada de ferro EF-222 (Trecho Rio de Janeiro-Campinas). Comunicado no 009/2010. Disponível em http://www.tavbrasil.gov.br/Documentacao/Comunicado_n_009_2010.pdf

² Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/Texto%2077%20-%20Marcos%20Mendes%20-%20TAV.pdf

demanda e custos existentes no estudo de viabilidade, além de outras incertezas associadas ao projeto;

- (c) foi editada a Medida Provisória nº 511, de 2010, que detalha o mecanismo de financiamento público para a obra;
- (d) o debate público sobre o projeto trouxe novos elementos e informações que merecem avaliação;
- (e) a nomeação da equipe econômica do próximo governo foi acompanhada da fixação das metas macroeconômicas prioritárias: ajuste fiscal e aprofundamento da política de contenção da valorização do real frente ao dólar. A execução do projeto do TAV conflita com essas duas metas e precisa ser avaliada também sob essa óptica.

O presente estudo está redigido de forma a permitir ao leitor a compreensão integral da questão sob análise, sem necessidade de se reportar ao *Estudo I*, o que não impede de se indicar o referido estudo para aprofundamento de alguns tópicos. O custo da opção de se incluir todo conjunto de informação no presente texto é a existência de algum grau de repetição em relação ao *Estudo I*.

2. DESCRIÇÃO RESUMIDA DO PROJETO

Trata-se da construção de um trem de passageiros (sem qualquer possibilidade de uso para transporte de cargas) entre o Rio de Janeiro e Cam-

pinas, passando por São Paulo e com possíveis estações em São José dos Campos, Aparecida do Norte, Resende, Volta Redonda e Barra Mansa. Os aeroportos de Viracopos (Campinas), Guarulhos (São Paulo) e Galeão (Rio de Janeiro) também seriam servidos por estações. A distância total a ser percorrida é de 511 km, sendo que o trecho principal (Rio-São Paulo) teria 412 km. O tempo mínimo de viagem entre Rio e São Paulo seria de 1 hora e 33 minutos, caso venha a ser possível atingir velocidade máxima de 300 km por hora e sem paradas. A viagem do Rio a Campinas, com paradas, levaria 2 horas e 27 minutos.

A Tabela 1 apresenta um resumo dos custos estimados pelo estudo de viabilidade, produzido pelo Consórcio Halcrow-Sinergia em junho de 2009.

3. O TAV É A OBRA MAIS CARA DO PAC

A Tabela 2 compara o custo estimado para o TAV com outras obras de grande porte. Percebe-se que o trem bala tem valor orçado quase duas vezes maior que o da hidrelétrica de Belo Monte, uma usina que terá capacidade de geração um pouco menor que a de Itaipu. A Tabela 2 também mostra que o que se pretende gastar com o TAV é um valor muito superior aos R\$ 16,6 bilhões que foram investidos, ao longo de dez anos (1999-2008), em toda a malha ferroviária do País. Os investimentos em infraestrutura aeroportuária, nesse mesmo decênio, representaram apenas 10% da despesa projetada para o TAV.

Tabela 1 – Custo total estimado para construção do TAV Rio de Janeiro-Campinas

Item do projeto	Custo (R\$ bilhões de 2009)	Custo (US\$ bilhões) ¹	%do Total
Terraplanagem	2,21	1,23	6%
Túneis	10,75	5,97	31%
Pontes e viadutos	7,12	3,96	21%
Muros de Contenção	0,28	0,16	1%
Via permanente	2,14	1,19	6%
Estações	0,71	0,39	2%
Locomotivas	0,06	0,03	0%
Outros custos de edificações e equipamentos	0,65	0,36	2%
Sinalização	0,32	0,18	1%
Telecomunicações	0,31	0,17	1%
Eletrificação	1,37	0,76	4%
Aquisição de terras ²	0,6	0,33	2%
Indenizações de construções ²	1,6	0,89	5%
Outros custos socioambientais ²	1,7	0,94	5%
Material rodante	2,7	1,50	8%
Serviços complementares	2,1	1,17	6%
TOTAL	34,62	19,23	100%
TOTAL EXCETO CUSTOS SOCIOAMBIENTAIS	30,72	17,07	89%
MEMO			
CUSTO TOTAL POR KM (MILHÕES)	68	38	
CUSTO TOTAL EXCETO CUSTOS SOCIOAMBIENTAIS POR KM (MILHÕES)	60	33	

Elaborado pelo autor. Fonte: Consórcio Halcrow-Sinergia (2009)

(1) Considerando taxa de câmbio R\$/US\$ de 1,80.

(2) Itens considerados como custos socioambientais.

Uma obra desse porte deve ser planejada com extremo cuidado, pois qualquer variação no custo estimado significará uma despesa adicional de bilhões de reais, pressionando as finanças públicas.

4. O PROJETO NÃO É PRIORITÁRIO

O Brasil apresenta ampla carência de infraestrutura tanto em quantidade

quanto em qualidade e percentual de acesso da população aos serviços de infraestrutura. Calderón e Servén (2010) apresentam dados que retratam o atraso brasileiro em relação aos países da OCDE⁵ e países do leste asiático⁶. A quantidade de linhas telefônicas por mil trabalhadores, no Brasil, no período 2001-2005, era de 933, contra 2,8 mil nos países da OCDE.

⁵ Excluídos Coreia do Sul e México.

⁶ Hong Kong, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Singapura, Taiwan e Tailândia.

Tabela 2 – Custo total estimado para construção do TAV Rio de Janeiro-Campinas, para outros projetos de infraestrutura de grande vulto e despesa efetivamente realizada em infraestrutura ferroviária e aeroportuária (R\$ bilhões)

TAV ¹	34,6
Usina Hidrelétrica de Belo Monte ²	19,0
Usina Hidrelétrica de Santo Antônio ³	8,8
Usina Hidrelétrica de Jirau ⁴	8,7
Ferrovias Norte-Sul ⁵	6,5
Ferrovias Transnordestina ⁶	5,4
Transposição do Rio São Francisco ⁷	4,5
Investimento público e privado em ferrovias de 1999 a 2008 ⁸	16,6
Investimento público em aeroportos de 1999 a 2008 ⁹	3,1

Elaborado pelo autor. Fontes:

(1) Consórcio Halcrow-Sinergia (2009)

(2) ANEEL. http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/hotsite_beloMonte/index.cfm?p=7

(3) ANEEL. <http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/Ficha-Resumo%20Santo%20Ant%C3%B4nio.pdf>

(4) ANEEL. 7 <http://www.aneel.gov.br/arquivos/PDF/boletim315.htm#texto1>

(5) Governo Federal. <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/10o-balanco/parte-4-infraestrutura-energetica>

(6) Governo Federal. <http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/nacionais/10o-balanco/parte-4-infraestrutura-energetica>

(7) Ministério da Integração Nacional. <http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/perguntas/index.asp>

(8) IPEA (2010a)

(9) IPEA (2010b)

A capacidade de geração de energia (medida em megawatts por mil trabalhadores) era 60% menor que a dos países do leste asiático. Em termos de qualidade, o Brasil também fica atrás em índice de espera para instalação de linha, de perda de energia na transmissão e distribuição, bem como no percentual de estradas pavimentadas.

Também estamos bastante atrasados no percentual de habitantes ou domicílios servidos por água, saneamento, internet e eletricidade. Cabe destacar que no Brasil apenas 59% dos domicílios particulares permanentes são atendidos por rede coletora de esgoto ou fossa séptica ligada à rede coletora e 84% são atendidos por rede geral de abastecimento de água; enquanto os

países do leste asiático e da OCDE já universalizaram esse atendimento.

Nesse contexto, o que não falta é oportunidade de investimentos em infraestrutura com alto retorno econômico e social. Por isso, não se pode considerar como prioritária uma obra cara, cujo objetivo principal é transportar executivos de renda alta no eixo Rio-São Paulo que, bem ou mal, já são atendidos por um serviço de ponte aérea.

Alguns dados comparativos são interessantes. O metrô do Município de São Paulo transporta 3,4 milhões de passageiros **por dia** o que significa **1,24 bilhão de passageiros por ano**⁷.

⁷ Fonte: <http://www.metro.sp.gov.br/>

O TAV, em uma estimativa superestimada, pretende transportar **35 milhões de passageiros por ano**⁸. Tendo em vista que não só o metrô de São Paulo como os de outras capitais são acanhados e têm forte demanda reprimida por expansão de linhas, parece razoável que se atenda primeiro a mais volumosa demanda por transporte urbano.

No que diz respeito ao custo do projeto, vale lembrar que, de acordo com estudo do IPEA (IPEA, 2010a), o custo médio de construção de vias férreas convencionais situa-se entre R\$ 2 milhões e R\$ 5 milhões por quilômetro. A Transnordestina e a Norte-Sul estão estimadas, respectivamente, em R\$ 3,1 milhões/Km e R\$ 2,9 milhões/km⁹. Para compararmos esses valores com o custo do TAV, devemos excluir as despesas deste com locomotivas e material rodante (para incluir apenas os custos de infraestrutura e superestrutura). Utilizando os dados da Tabela 1 chegamos a um custo de construção da via de alta velocidade de R\$ 62 milhões/km: trata-se de um **custo 20 vezes maior!** Mas ainda pode ser pior pois, como argumentado adiante, a planilha de custos retratada na Tabela 1 parece estar subestimada.

5. INDÍCIOS DE SUBESTIMAÇÃO DE CUSTOS

Os custos de investimento são definidos nos estudos de viabilidade como

⁸ Fonte: Consórcio Halcrow-Sinergia (2009).

⁹ Governo Federal. <http://www.brasil.gov.br/pac/reguladorios/nacionais/10o-balanco/parte-4-infraestrutura-energetica>

sendo aqueles referentes à *construção, à aquisição de material rodante e à implantação de todos os sistemas/subsistemas necessários ao empreendimento*¹⁰ O Estudo I faz longa digressão acerca dos indícios de subestimação desses custos no projeto do TAV. Cabe, aqui, salientar os pontos principais.

Amos et al.(2010) afirmam que o custo de capital para a construção e o material rodante (portanto, sem custos de planejamento, desapropriações, aquisições de terras e compensações ambientais) de TAV em vários países fica entre **US\$ 35 milhões e US\$ 70 milhões** por quilômetro, dependendo, entre outros fatores, da complexidade das obras exigidas. A Tabela 1, acima, mostra que tal custo, para o TAV brasileiro, está estimado em **US\$ 33 milhões**. Estaríamos, portanto, com uma estimativa abaixo da média internacional, o que já é um indício de subestimação de custos.

Esses indícios se tornam ainda mais fortes quando são consideradas características que são determinantes de custos mais elevados em projetos de TAV. A Tabela 3 resume essas características, indicando quais delas estão presentes no projeto Brasileiro.

Dado que o projeto brasileiro apresenta quase todas as características que tipicamente encarecem a construção de um TAV, é razoável supor que seu custo ficará mais próximo do limite superior do intervalo de custos (US\$ 70 milhões/km) do que do intervalo inferior (US\$ 35 milhões/km).

¹⁰ <http://www.tavbrasil.gov.br/ModelagemFinanceira.asp>

Tabela 3 – Características de projetos de TAV que elevam custos do projeto e situação brasileira

Característica que oneram um projeto de TAV	Situação brasileira
Traçado inclinado.	Forte inclinação, saindo do nível do mar e chegando a 760 m de altitude.
Grande quantidade de túneis, pontes e viadutos.	39% do trajeto nessas condições.
Construção de linha exclusiva, não aproveitando malha férrea, estações e outras instalações já existente.	Linha totalmente exclusiva, sem qualquer aproveitamento de infraestrutura já existente.
Necessidade de pagamento de compensação ambiental.	Alta, pois atravessará área de mata atlântica nativa.
Custos de desapropriações em áreas de alta densidade populacional.	Cortará áreas de alta densidade não apenas nas grandes cidades (Rio, São Paulo e Campinas), mas também nas cidades médias ao longo do trajeto (Jundiaí, Guarulhos, São José dos Campos).
Sistema de proteção contra terremotos.	Não se aplica.

Elaborado pelo autor. Fonte: bibliografia citada ao final do estudo.

A análise do projeto indica que uma causa importante da subestimação do custo de investimento do projeto é a inexistência de uma margem para contingências. Projetos de alta complexidade técnica como o do TAV enfrentam, na sua fase de execução, situações inesperadas que levam a aumento de custos (por exemplo: necessidade de alteração de trajetos devido à constatação de instabilidade em parte do terreno, problemas em escavações de túneis, ações judiciais, etc.). Conforme mostrado no *Estudo I*, o Governo Federal determinou que o Consórcio Halcrow-Sinergia excluísse da planilha de custos qualquer previsão para contingências.

As contingências parecem exercer um papel importante na determinação do custo final de projetos complexos. Flyvbjerg et al. (2004) analisam um banco de dados com 258 projetos de infraestrutura de transportes executados em diversos países do mundo,

cabendo destacar as seguintes conclusões:

- 90% dos projetos de infraestrutura de transportes têm custos efetivos (apurados após sua conclusão) superiores à estimativa feita em seus projetos;
- no caso de projetos ferroviários a diferença entre custo realizado e custo estimado é, em média, de 45%;
- a diferença entre custos estimado e realizado existe em todos os países da amostra analisada, que cobre os cinco continentes, sendo mais pronunciada nos países em desenvolvimento.

Se o projeto do TAV brasileiro seguir a média internacional e apresentar custos 45% acima do estimado (não havendo, portanto, o adicional normalmente observado nos países em

desenvolvimento) o custo final ficaria em torno de **R\$ 50 bilhões**.

Além dos custos de investimentos, analisados acima, há que se considerar os custos operacionais (que não foram objeto de análise do *Estudo I*), definidos como aqueles referentes à *manutenção da via permanente, infraestrutura, estrutura organizacional, manutenção do material rodante e os custos complementares*¹¹.

É de se supor que todo o custo de manutenção e substituição de equipamentos (trens, trilhos, estações, sistemas elétricos, sinalização e demais elementos do ativo do empreendimento), ao longo dos anos, esteja contemplado nessa rubrica de *custos operacionais*. Contudo não é isso o que se observa nas estimativas de tais custos¹². No item referente ao custo de manutenção do material rodante, por exemplo, consta apenas a estimativa do custo da energia para tração dos trens. Nada se fala de manutenção e substituição de locomotivas e vagões. No item relativo a pontes e túneis, as estimativas baseiam-se no custo de manutenção de infraestrutura rodoviária (Rodoanel Mário Covas), sem se considerar as diferenças de custos entre, por exemplo, um recapamento de asfalto e a substituição de trilhos¹³. Apenas no caso da manutenção das

estações parece haver uma estimativa razoável: 3% do capital investido por ano, o que significa que em 33,4 anos se gastará, em manutenção, o equivalente ao custo de sua construção.

O custo de manutenção e substituição de equipamentos é uma questão de alta relevância pois, de acordo com a literatura internacional sobre o tema, em qualquer tipo de transporte ferroviário de passageiros, seja ele de alta ou menor velocidade, *a maior parte da infraestrutura – os trens, os trilhos, as instalações elétricas, e as estações – precisam ser completamente substituídos, reconstruídos ou reabilitados a cada 30 anos* (O'Toole, 2008, p. 2) – tradução livre.

Se esta é a conta correta, então a soma, ao longo de 30 anos, dos componentes de custo operacional relacionados à manutenção e substituição da infraestrutura, locomotivas e do material rodante deveria ter valor relevante em relação ao montante do investimento inicial. A Tabela 4 mostra que isso não ocorre (apenas o custo de manutenção das estações parece ter estimativa coerente), com o somatório dos demais custos operacionais sendo uma ínfima parcela do custo de investimento inicial.

Ou seja, o projeto praticamente ignora os valores que se precisará despende com manutenção e substituição de equipamentos ao longo dos 40 anos do período de concessão de operação do TAV. Essa despesa não aparece nem na estimativa dos custos de investimentos iniciais nem na estimativa de custos operacionais. Tudo

¹¹ <http://www.tavbrasil.gov.br/ModelagemFinanceira.asp>

¹² Pesquisa de custos operacionais. Disponível em http://www.tavbrasil.gov.br/Documentacao/Portugues/VOL_4_OPERACOES_E_TECNOLOGIA/OPERACOES/VOL_4_Pt_1_Anexo_B_Pesquisa_de_custos_operacionais_PROMPT.pdf

¹³ Apenas no caso das pontes inclui-se um adicional de 20% em relação ao custo rodoviário, a título de se considerar a necessidade de suportar maior esforço de frenagem.

Tabela 4 – Custo estimado para o investimento inicial e custos operacionais relacionados à manutenção e substituição da infraestrutura, locomotivas e do material rodante ao longo de 30 anos (R\$ bilhões)

Item do projeto	Custo do investimento ¹	Somatório do custo operacional em 30 anos ²
Túneis	10,75	0,30
Pontes e viadutos	7,12	0,03
Via permanente	2,14	-
Estações	0,71	0,64
Locomotivas	0,06	-
Material rodante	2,7	-
Total	23,48	0,97

Elaborado pelo autor. Fontes: Consórcio Halcrow-Sinergia (2009). Pesquisa de custos operacionais (disponível em http://www.tavbrasil.gov.br/Documentacao/Portugues/VOL_4_OPERACOES_E_TECNOLOGIA/OPERACOES/VOL_4_Pt_1_Anexo_B_Pesquisa_de_custos_operacionais_PROMPT.pdf) e Custo de investimento de capital (disponível em <http://www.tavbrasil.gov.br/Documentacao/Portugues/CustodeCapital/RelatorioFinalCustodeCapital.pdf>).

(1) Preços de 2009.

(2) Preços de 2007 e 2008.

se passa como se, uma vez construídos, as linhas férreas e os trens fossem durar para sempre. Nada se fala, em toda documentação do TAV, sobre quem pagará ou quem financiará essa despesa.

O'Toole (2008, p. 7) argumenta que esse custo de renovação e reabilitação da infraestrutura é um problema central que assombra os antigos sistemas de metrô e trens de passageiros nos EUA: o *Chicago Transit Authority* precisa de US\$ 16 bilhões para reabilitar seus trilhos e trens, o *New York Metropolitan Transportation Authority* precisa de US\$ 17 bilhões, e São Francisco requer outros US\$ 5,8 bilhões.

6. INDÍCIOS DE INSUFICIÊNCIA E SUPERESTIMAÇÃO DA DEMANDA

Um dado central para a determinação da viabilidade econômica de um

projeto é a estimativa do número de passageiros que usarão o TAV e a consequente receita decorrente da venda de passagens.

Registre-se, inicialmente, conforme já exposto no *Estudo I*, que o número de passageiros previstos para o trecho Rio-São Paulo para o ano de 2014, pelo estudo de viabilidade¹⁴, é de apenas 6,4 milhões de passageiros/ano. A literatura internacional aponta a necessidade de pelo menos 20 milhões de passageiros/ano apenas para se ter a possibilidade de cobrir os custos operacionais e de juros, e de 40 milhões de passageiros/ano para que se possa cobrir também os custos de capital (Amos et al, 2010).

Mas mesmo essa previsão esquelética de passageiros parece excessivamente otimista, pois pressupõe que o TAV obterá 53% do mercado, reduzindo a

¹⁴ Consórcio Halcrow-Sinergia (2009) – Estimativas de demanda e receita, p. 6.

participação do transporte aéreo de 68% para 32%, a dos carros de 16% para 7% e a de ônibus de 15% para 7%.

Tais projeções não levam em conta diversos fatores, tais como: (a) os passageiros de ônibus são altamente sensíveis a preços e a passagem do TAV terá custo muito superior à de ônibus, e os serviços de ônibus são pontuais e têm boa relação custo-benefício; (b) as companhias aéreas reagirão à concorrência reduzindo seus preços; (c) os passageiros que usam carro privilegiam a flexibilidade de deslocamento dentro das cidades de destino, e o projeto do TAV não oferece eficientes conexões com a rede de transporte coletivo – especialmente metrô – além de ter estações finais mal localizadas em relação aos centros comerciais e financeiros do Rio e de São Paulo (o que também é desvantagem do TAV em relação ao avião, que dispõe de aeroportos próximos aos centros de Rio e São Paulo); (d) o valor previsto para a passagem do TAV é elevado (R\$ 0,49 por quilômetro) e mesmo com eventual desconto será pouco competitivo com o preço do bilhete aéreo; (e) a rede de rodovias ligando as cidades servidas pelo TAV é ampla e de boa qualidade.

As empresas interessadas a participar do leilão confirmam a ideia de que as estimativas de demanda estão superestimadas, tendo sido este um dos argumentos que levaram ao adiamento da licitação. Por exemplo, em 30/11/2010 o Valor Econômico publicou matéria onde se lê:

quase todos os consórcios possuem uma avalanche de críti-

cas a pontos cruciais do projeto – como o custo de construção e projeção de receitas.(...) Um dos concorrentes que pediu o adiamento diz que a estimativa de demanda apresentada pelo governo é um ponto de preocupação. Não pela previsão de crescimento da economia, mas porque o cálculo seria otimista com a transferência de passageiros de outros meios, principalmente o avião.

Em entrevista a *O Globo* em 9/11/2010, o Presidente da Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas, Luciano Amadio, também afirmou considerar que a demanda está superestimada.

7. O ENVOLVIMENTO FINANCEIRO DO TESOUREIRO É ELEVADO E VAI CRESCER AO LONGO DO TEMPO

A possibilidade de que o projeto se sustente apenas com investimentos privados e se pague sozinho é remota e está apoiada em hipóteses frágeis, como a subestimação dos custos e a superestimação do número de passageiros. Isso não seria problema se todo o erro nos custos e demanda ficasse sob responsabilidade do investidor privado. Nesse caso, ele assumiria os riscos e perdas. Sabedor dessa condição, o investidor privado teria incentivos para exigir do governo estudos de viabilidade factíveis.

Mas não é isso que acontece. Há ampla possibilidade de estatização de custos e prejuízos, o que abre a pos-

sibilidade de lucros privados mesmo em um contexto de inviabilidade econômico-financeira do projeto.

A despeito de os defensores do projeto repetirem o mantra de que o TAV será um empreendimento custeado por capital privado, a realidade é que ele gera, já de início, elevada despesa pública, alto risco de estatização de um passivo bilionário e, uma vez construído o TAV, o Governo passa a ser refém do concessionário privado.

Há, inicialmente, o envolvimento financeiro direto. O governo criará uma empresa (ETAV) que será sócia do consórcio que vencer o leilão. A ETAV entrará no negócio aportando R\$ 3,4 bilhões, podendo fazer aportes posteriores. Acrescente-se a isso os custos de se criar e gerir mais uma empresa estatal, que quase sempre nasce enxuta e vai engordando ao longo dos anos.

Em segundo lugar, haverá um financiamento público para a construção do TAV de até R\$ 20 bilhões, a ser concedido pelo BNDES. A próxima seção mostra que o mecanismo criado para esse financiamento gera alta probabilidade inadimplência pelo concessionário privado e conseqüente transferência da dívida para o Tesouro.

Em terceiro lugar, mesmo que o concessionário privado pague integralmente o empréstimo ao BNDES, há um significativo subsídio embutido nos encargos, da ordem de R\$ 4,8 bilhões, conforme detalhado mais adiante.

Em quarto lugar, há um subsídio de R\$ 5 bilhões a ser concedido pelo Te-

souro em caso de frustração de receitas do empreendimento. Embora o discurso oficial seja de que esse é apenas uma espécie de seguro, a ser acionado em caso de contingências que levem a uma frustração de receitas, argumenta-se abaixo que as regras do leilão de concessão e de liberação do subsídio tornam praticamente certa a realização de tal despesa.

8. O MECANISMO DE FINANCIAMENTO PÚBLICO JÁ CRIOU O CAMINHO PARA A ESTATIZAÇÃO DE CUSTOS E PREJUÍZO

O mecanismo de financiamento público para a implantação do TAV foi estabelecido pela Medida Provisória nº 511, de outubro 2010 (MPV 511). Essa MPV prepara todo terreno para que o Erário absorva os custos e o provável prejuízo do projeto.

O mecanismo pode ser assim resumido:

- 1) o BNDES concederá ao concessionário responsável pela construção e operação do TAV um empréstimo de até R\$ 20 bilhões.
- 2) o Tesouro Nacional fornecerá a garantia desse empréstimo. Se o concessionário do TAV não pagar ao BNDES, o Tesouro paga.
- 3) o concessionário do TAV terá que oferecer contragarantias ao Tesouro. Se este tiver que pagar o empréstimo ao BNDES, ele aciona as contragarantias para se ressarcir.

4) as contragarantias a serem oferecidas pelo concessionário do TAV são: (a) as ações da empresa criada para gerir o TAV, (b) as receitas geradas pelo TAV.

É na definição da contragarantia (item 4, acima) que reside o grande risco assumido pelo Erário federal. Nenhum dos dois *ativos financeiros* estipulados como contragarantia têm condições de, efetivamente, proteger a União contra um eventual *default* dos concessionários.

Se o TAV apresentar rentabilidade negativa, as ações da empresa formada para geri-lo não terão valor de mercado, pois ninguém estará interessado em investir em um negócio que não deu certo. Ações que pouco valem, nada garantem.

O mesmo se pode dizer do segundo tipo de contragarantia (as receitas futuras de operação do TAV): se o empreendimento chegar a uma situação ruim, a ponto de ameaçar o pagamento de sua dívida, isso é sinal de que não estará sendo capaz de gerar receitas suficientes para cobrir seus custos. Portanto, não haverá receitas suficientes a serem reclamadas pelo Tesouro a título de execução das contragarantias.

O correto seria exigir que os concessionários privados contratassem, junto ao mercado financeiro, um seguro garantia. Isso exigiria efetivo desembolso de recursos pelos agentes privados interessados no negócio e evitaria o comprometimento de recursos dos contribuintes. Além disso, uma insti-

tuição somente irá oferecer o seguro se concluir pela viabilidade econômico-financeira do projeto. Assim, a exigência do seguro torna-se uma fonte adicional – e independente – de estudo de viabilidade do projeto.

Além disso, é preciso lembrar que a empresa gestora do TAV terá participação estatal, através da Empresa de Transporte de Alta Velocidade (ETAV), que deverá aportar pelo menos R\$ 3,4 bilhões ao capital da sociedade. Ou seja, no que diz respeito à participação da ETAV no capital acionário da sociedade, isso equivale a oferecer como contragarantia ao Tesouro dinheiro do próprio Tesouro.

Fica claro, portanto, que o mecanismo de financiamento público criado pela MPV 511 não atende a uma determinação fundamental do TCU que, ao examinar o projeto do TAV, no acórdão nº 1.510/2010 (p. 2) determinou que

o financiamento de empreendimento vinculado à concessão de serviço público com recurso do Erário deverá se fazer acompanhar das devidas garantias, de forma a proteger os cofres da União de possível inviabilização do projeto após o início de sua execução e operação.

9. O SUBSÍDIO IMPLÍCITO NO FINANCIAMENTO DO BNDES

Supondo a pouco provável situação de que a empresa gestora do TAV honre integralmente sua dívida com o BNDES, mesmo assim haverá custo para o Erário, decorrente da taxa de

juros subsidiada cobrada no financiamento. Uma estimativa preliminar nos dá um valor do subsídio da ordem de R\$ 4,8 bilhões, conforme descrito a seguir.

A origem do subsídio está na diferença entre a taxa do empréstimo (provavelmente TJLP+1%) e o custo de captação de recursos pelo Tesouro Nacional que é, aproximadamente, equivalente à taxa SELIC.

A coluna I da Tabela 5 mostra os valores dessas duas taxas em 2010 e o cálculo do subsídio implícito no empréstimo. A TJLP média de 2010 foi de 6%, o que significaria uma taxa de 7% para o empréstimo (TJLP+1%). Dado um valor emprestado de R\$ 20 bilhões (linha E) e um prazo de 30 anos (linha F), a prestação anual paga pelo concessionário do TAV ao BNDES seria de R\$ 1,61 bilhão (linha G).

Se o pagamento dessa prestação de R\$ 1,61 bilhão, por 30 anos, for trazido a valor presente, usando como taxa de juros a SELIC, chega-se a um

valor presente de R\$ 15,2 bilhões (linha H).

O subsídio implícito é a diferença entre os R\$ 20 bilhões que o BNDES vai desembolsar de imediato e o valor presente do fluxo futuro de receitas que ele vai receber como pagamento do empréstimo, descontado pela taxa SELIC (R\$ 15,3 bilhões), que é o custo do dinheiro para o Tesouro (o provedor de recursos para o BNDES). A diferença é, portanto, de R\$ 4,8 bilhões (linha I).

As colunas II e III da Tabela 5 fazem projeções mais otimistas, ao considerarem uma queda da taxa SELIC e um aumento da TJLP ao longo dos próximos 30 anos. Com isso, o subsídio estimado cairia para R\$ 3,3 na hipótese de a diferença entre as taxas diminuir de 3 para 2 pontos percentuais, e seria de R\$ 1,7 bilhão caso a diferença entre as taxas caísse a 1 ponto percentual.

Mesmo na hipótese mais otimista (pagamento integral da dívida pelo

Tabela 5 – Estimativas de subsídio implícito no empréstimo de recursos públicos ao concessionário do TAV

		I	II	III
TJLP (% ao ano)	(A)	6,0%	6,5%	7,0%
TJLP+1% (% ao ano)	(B)=(A)+1%	7,0%	7,5%	8,0%
SELIC (% ao ano)	(C)	10,0%	9,5%	9,0%
DIFERENÇA (ptos percentuais)	(D)=(C)-(B)	3	2	1
VALOR DO EMPRÉSTIMO (R\$ bilhões)	(E)	20	20	20
PRAZO (anos)	(F)	30	30	30
PRESTAÇÃO (R\$ bilhões)	(G)	1,61	1,69	1,78
VALOR PRESENTE DESCONTADO PELA SELIC (R\$ bilhões)	(H)	15,19	16,65	18,25
SUBSÍDIO (R\$ bilhões)	(I)=(E)-(H)	4,81	3,35	1,75

Elaborado pelo autor com base em parâmetros prováveis para o empréstimo.

concessionário e queda do diferencial entre SELIC e TJLP) o subsídio ainda seria elevado.

10. A SUBVENÇÃO ECONÔMICA É DESPESA PRATICAMENTE CERTA

A MPV511 também criou uma espécie de seguro para o caso de frustração do número de passageiros previstos para o TAV. Trata-se de uma subvenção econômica de até R\$ 5 bilhões a ser paga pelo Tesouro. Tal pagamento ocorrerá se a receita bruta do TAV for inferior ao menor dos seguintes valores:

- (a) estimativa contida no estudo de viabilidade econômica publicado pelo governo;
- (b) a previsão feita pelo consórcio vencedor.

Pode-se argumentar que se trata de uma simples garantia de receita mínima para o concessionário, que não necessariamente será usada. Na verdade, porém, as regras do jogo indicam que essa é uma despesa quase certa do Tesouro.

Isso decorre de dois fatos: (1) a demanda e a receita projetadas pelo estudo de viabilidade, feito por encomenda do Governo, estão superestimadas, conforme já argumentado acima; (2) o critério de decisão do leilão de concessão do TAV é a menor tarifa.

De (1) tem-se que para garantir que haverá *frustração* de receitas e, com

isso, atender a condição necessária à liberação do subsídio, basta que os consórcios apresentem estimativas de número de passageiros e de receita igual ou superior àquelas que aparecem nos estudos de viabilidade feitos pelo governo.

De (2) tem-se que, para maximizar a chance de vitória, o licitante terá incentivos para oferecer a tarifa mais baixa possível. Para tanto, ele já colocará nos seus cálculos financeiros (embora não o explicita na proposta formal) o pagamento a ser feito pelo Tesouro em caso de frustração da receita.

Logo, os R\$ 5 bilhões de subvenção econômica não são uma simples garantia à receita dos concessionários. São despesa praticamente já contratada.

11. O CUSTO TENDE A CRESCER PORQUE O GOVERNO NÃO TERÁ PODER DE BARGANHA

Uma vez construído o TAV, a empresa concessionária terá a faca e o queijo na mão para fazer exigências financeiras adicionais ao Tesouro. Imagine-se a situação em que a concessionária exija do Governo Federal subsídios adicionais, afirmando que a subvenção de R\$ 5 bilhões e o subsídio creditício são insuficientes para manter a rentabilidade do negócio. O que poderá fazer o Governo Federal?

A primeira opção seria a de cancelar a concessão. Mas nesse caso, o que

fazer para manter o TAV em funcionamento? É possível que uma nova concessionária só aceite assumir o empreendimento se lhe forem dadas as condições financeiras negadas à concessionária retirada do negócio. E o Governo não teria poder de negociação, pois estaria com uma infraestrutura caríssima em mãos e não poderia se dar ao luxo de simplesmente encerrar as atividades do TAV.

Mas o Governo Federal teria restrições até mesmo para romper o contrato de concessão. Se o fizesse, a concessionária poderia simplesmente parar de pagar a dívida junto ao BNDES, jogando um esqueleto financeiro de R\$ 20 bilhões no colo do Tesouro.

A segunda opção do Tesouro seria a de absorver esse esqueleto financeiro e colocar ainda mais dinheiro no empreendimento, através da estatização integral do TAV; o que significaria o fracasso do principal argumento favorável ao projeto: a possibilidade de financiamento e exploração pelo setor privado.

A terceira e mais provável opção seria o Governo Federal reconhecer que se tornou refém do concessionário e lhe conceder toda e qualquer ajuda financeira adicional que vier a ser pleiteada.

12. CENÁRIOS DE CUSTO PARA O GOVERNO

Tendo em vista os diferentes meios e possibilidades de transferência de

custos do projeto ao Erário, é interessante construir cenários que apresentem uma visão aproximada do custo total do projeto para o Tesouro. Trata-se de um exercício hipotético, sem compromisso com a exatidão dos números, mas que parece útil como instrumento de consolidação dos argumentos desenvolvidos acima.

Os montantes serão apresentados como *valor presente* descontando-se os fluxos futuros de pagamento a uma taxa real de 4% ao ano. Supõe-se, também, que o TAV será construído em 6 anos. A Tabela 6 apresenta os montantes estipulados para cada cenário.

O cenário 1 seria aquele em que as previsões mais pessimistas se realizariam: custos de investimentos e operacionais subestimados, receita superestimada, abandono do empreendimento pelo concessionário privado antes do fim do prazo da concessão e consequente estatização do TAV.

Os valores correspondentes a este cenário estão na coluna I da Tabela 6. O primeiro custo a ser registrado é o de criação da ETAV (R\$ 3,4 bilhões)¹⁵. Em seguida haveria o custo operacional da ETAV ao longo de 30 anos que, trazido a valor presente, somaria R\$ 1,2 bilhão¹⁶.

¹⁵ Supõe-se que essa despesa será imediata e, portanto, não passível de cálculo de valor presente.

¹⁶ Tomou-se como referência a despesa anual de uma pequena empresa pública de perfil técnico, a Empresa de Pesquisa Energética (EPE), que despendeu R\$ 70 milhões em 2010. Considera-se essa despesa anual por 30 anos e calcula-se o valor presente a uma taxa de juros real de 4% ao ano, que resulta em R\$ 1,2 bilhão.

Tabela 6 – Cenários para o custo do TAV a ser suportado pelo Tesouro Nacional (R\$ bilhões)

	Cenário I	Cenário II	Cenário III
Criação da ETAV	3,4	3,4	3,4
Custo operacional ETAV	1,2	1,2	1,2
Complementação dos custos de investimentos	16,4	5,0	8,0
Substituição e manutenção infraestrutura e material rodante	1,0	-	1,0
Subvenção por frustração de receitas	3,2	1,6	6,5
Default ou renegociação de empréstimo BNDES	8,7		3,1
Subsídio implícito na taxa de juros	2,4	3,3	4,0
Total	36,4	14,6	27,2

Elaborado pelo autor com base nos parâmetros descritos no texto.

Dada a subestimação do valor do investimento e a indisponibilidade do consórcio privado para concluir a obra com capital próprio, o Governo seria chamado a completar o investimento em, digamos, R\$ 20 bilhões (o que daria um custo total de construção pouco superior a R\$ 50 bilhões, compatível com a experiência internacional, conforme visto acima). Supondo que esta complementação seja paga de uma só vez e ocorra na segunda metade do período de construção do trem (digamos, daqui 5 anos) o valor presente desse montante seria de R\$ 16,4 bilhões.

Além disso, o Governo, ao estatizar o TAV, assumiria o custo operacional de manutenção e substituição de itens de infraestrutura e material rodante (túneis, pontes, trens, trilhos, equipamentos elétricos, etc.) não computado no estudo de viabilidade, que terá seu valor presente arbitrado (conservadoramente) em R\$ 1 bilhão (vide Tabela 4, acima, para referência de valores).

A subvenção para compensar perda de receita, de R\$ 5 bilhões, seria integralmente paga nos primeiros anos

de concessão, antes de o concessionário abandonar o empreendimento. De acordo com a MPV 511/2010 esse pagamento será feito após verificação da rentabilidade do empreendimento nos 5 primeiros anos de operação. Supondo um período de 6 anos para a construção do trem, o valor seria pago daqui 11 anos. O valor presente de tal montante seria, então, de R\$ 3,2 bilhões.

Ao abandonar o empreendimento, o concessionário declararia o *default* do seu saldo devedor junto ao BNDES. Suponhamos que isso ocorra no ano 10 de operação do TAV. Somando-se os seis anos de construção, teríamos o evento ocorrendo daqui 16 anos. O pagamento regular do empréstimo ao BNDES ao longo de 16 anos, supondo-se uma taxa de juro real de 3% ao ano (7% da taxa do empréstimo menos 4% de inflação) geraria um saldo devedor, no ano 16, equivalente a R\$ 15,58 bilhões. Trazendo-se esse montante a valor presente, teríamos que o *default* representaria um custo de R\$ 8,7 bilhões ao Erário.

Com o *default* ocorrendo na metade do fluxo de pagamento do emprésti-

mo, o subsídio creditício decorrente da diferença entre TJLP e SELIC, calculado na Tabela 5, não pode ser integralmente considerado como custo, visto que na parcela não paga do empréstimo o subsídio é de 100% e já esta registrado no item de custo referente ao não pagamento do empréstimo. Assim, nesse cenário, em vez dos R\$ 4,8 bilhões de subsídio creditício deve-se computar apenas R\$ 2,4 bilhões.

Nesse cenário de pesadelo (que infelizmente não é pouco provável) o custo do TAV para os cofres do Governo seria de R\$ 36,4 bilhões. Não se trata do valor total do projeto, mas apenas do custo a ser assumido pelo Tesouro.

O cenário 2 seria aquele em que quase tudo daria certo. Os custos de criação e operação da ETAV continuariam os mesmos registrados no cenário 1. A necessidade de capital público para complementar o investimento (decorrente da subestimação de custos) ficaria em “apenas” R\$ 5 bilhões. O concessionário privado assumiria a despesa com substituição de infraestrutura e material rodante. A subvenção para complementar as receitas seria utilizada em apenas 50% do seu teto máximo, ficando em R\$ 1,6 bilhão (metade do valor calculado para o cenário 1). O concessionário privado honraria integralmente sua dívida. O diferencial entre SELIC e TJLP cairia, reduzindo o subsídio creditício a R\$ 3,3 bilhões (vide Tabela 5)¹⁷.

¹⁷ No cenário 1, como houve *default* da dívida, o subsídio creditício foi considerado apenas em relação à parcela efetivamente paga da dívida. Já no cenário 2, em que a dívida é integralmente paga, o subsídio é considerado em sua totalidade.

Mesmo nesse róseo e pouco provável cenário, o custo arcado pelo governo seria bastante alto: R\$ 14,6 bilhões, dinheiro suficiente para construir 77% da usina de Belo Monte ou duas ferrovias Norte-Sul. Tal montante equivale, também, a 88% de tudo o que se gastou em investimento público e privado em ferrovias entre 1999 e 2008! (vide Tabela 2).

O cenário 3 seria aquele no qual o Governo se tornaria refém do concessionário privado e faria sucessivas concessões ao longo do contrato. Mais uma vez se mantêm os custos relativos à ETAV. O governo seria induzido a complementar em R\$ 8 bilhões a sua participação para cobrir a subestimação dos custos do investimento (metade do valor registrado no cenário 1) e mais R\$ 1 bilhão para a substituição de infraestrutura e material rodante. A subvenção de R\$ 5 bilhões seria integralmente paga e o governo seria forçado a dobrar essa verba, pagando outros R\$ 5 bilhões, totalizando um valor presente de R\$ 6,5 bilhões (o dobro do valor registrado no cenário 1). O concessionário conseguiria forçar uma renegociação da dívida junto ao BNDES no ano 20 de pagamento do débito, reduzindo o seu saldo devedor à metade, o que nos leva a um valor presente de R\$ 3,1 bilhões. O subsídio de crédito, sem redução da diferença TJLP-SELIC, incidiria sobre a parcela paga da dívida, somando R\$ 4,0 bilhões.

Nesse cenário de razoável probabilidade, o valor presente do custo público do TAV ficaria em R\$ 27,2 bilhões.

Nem mesmo a hipótese mais favorável passa perto da ideia de que o projeto não necessitará de recursos públicos. Logo, a premissa básica dos defensores do projeto (*o TAV se paga sozinho e não absorverá recursos públicos*) parece não ter sustentação.

13. EM TODOS OS LUGARES DO MUNDO OS TAV CONSOMEM ALTOS MONTANTES DE RECURSOS PÚBLICOS

Os cenários acima não estariam sendo excessivamente pessimistas? Uma forma de checar esse ponto é avaliar se a experiência de outros países dá suporte à ideia de que o TAV pode se sustentar apenas com recursos privados, pagando seus investimentos e custos operacionais com os recursos levantados com a venda de tarifas e outras receitas operacionais (aluguéis de loja, venda de espaço de publicidade, etc.).

A experiência italiana parece muito instrutiva para o caso brasileiro: o projeto começou privado, foi estatizado e teve sua dívida assumida pelo Erário, constituindo-se, hoje, em alto peso fiscal. De acordo com informações de relatórios fiscais do FMI, compiladas pelo economista Mansueto Almeida¹⁸

O Treni Alta Velocita' (TAV) é o maior investimento público já feito na Itália. (...) No seu início,

em 1991, os Treni Alta Velocita' (TAV) italianos eram projetos privados. O governo participava do projeto com 43% do capital e um consórcio de bancos de investimento privado bancava 57% do projeto. Em 1994, o governo Italiano estabeleceu uma garantia ao funcionamento do projeto e, em 1998, devido a crescente incerteza quanto aos custos do projeto, incerteza da demanda futura e atrasos na conclusão das obras, a Rede Ferroviária Italiana (RFI), uma companhia 100% estatal, comprou a participação privada e os TAV passaram a ser, integralmente, investimentos públicos. (...) desde 2003, o artigo 75 do orçamento do governo Italiano estabelece que o governo assumirá o custo do serviço da dívida não pago pelo TAV com sua receita própria. A estimativa é que metade do serviço da dívida seja arcado pelo setor público. (...) Em 2007, o governo Italiano resolveu absorver parte da dívida do projeto do TAV para não contaminar o fluxo de receita futura do projeto com o serviço da dívida. O resultado foi que o déficit público da Itália aumentou 0,9% do PIB. O problema é que, mesmo com esse aumento do déficit público em 2007, existe ainda a possibilidade de ele crescer ainda mais, pois o governo reconheceu neste primeiro momento apenas metade do custo de €32 bilhões da linha Turin-Milão-Nápoles.

O Japão é o país pioneiro na implantação dos TAV, sendo constantemente citado como exemplo de sucesso nesse tipo de empreendimento. Ali o TAV nasceu estatal, construído e gerido pela empresa pública Ferrovie Nacio-

¹⁸ <http://mansueto.wordpress.com/2010/11/18/trem-bala-na-italia-%e2%80%93-aumento-da-divida-publica-e-do-deficit-publico/>

nal do Japão, iniciando suas operações em 1950. As ferrovias japonesas sempre operaram com lucro antes da criação dos TAV, passando a operar no vermelho depois da introdução dos trens velozes. Em 1987 tal empresa sucumbiu ao alto endividamento e o Tesouro japonês foi obrigado a assumir o débito da ordem de US\$ 200 bilhões. Promoveu-se, então, uma reforma em que uma agência estatal constrói as linhas e as aluga a operadores privados. O custo é bancado pelo governo central (2/3) e pelos governos locais (1/3). Os operadores privados obtêm lucro na operação do trem. Mas esse lucro só é possível porque o Tesouro japonês assumiu os custos de capital do passado e os custos de expansão do sistema. (Lacerda, 2008, p. 68; O'Toole, 2008, p. 68 e GAO, 2009, p. 86).

Na França a maior parte dos fundos para construção das linhas de alta velocidade tem origem no governo central e nos governos locais (GAO, 2009, p. 84). O valor da passagem é fortemente subsidiado pelo governo, com as tarifas cobrindo apenas metade do custo de provisão do serviço (O'Toole, 2008, p. 12). Esse é um padrão seguido em toda Europa, onde

os governos comprometem enormes somas com o desenvolvimento de TAVs. (...) A construção, manutenção e operação de TAVs já se mostraram caras, envolvendo elevados custos afundados e podem comprometer substancialmente a política de transportes dos países ao longo de décadas (Campos et al., 2006, pp.1 e 8). – tradução livre.

Destaque-se, ainda, o caso da Espanha, que lançou mão de recursos públicos subsidiados do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional para construir suas linhas de alta velocidade, complementando-os com recursos do orçamento do governo central. Os planos de novos investimentos serão bancados pelo governo central, pelos governos locais, pela empresa pública encarregada da gestão da infraestrutura ferroviária e empréstimos junto ao *European Investment Bank* (Lacerda, 2008, p. 72 e GAO, 2009, pp. 87-88).

Na Coreia do Sul o governo bancou a fundo perdido 35% do custo do projeto, além de garantir 10% dos empréstimos. Os custos estimados eram de US\$ 18,2 bilhões, mas apenas a primeira fase, correspondente à metade do projeto, consumiu US\$ 16 bilhões (Lacerda, 2008, p. 73).

O projeto de Taiwan tem grande similaridade com o brasileiro. O governo responsabilizou-se pela desapropriação de terrenos, pela construção de acessos rodoviários e conexões com o sistema de trânsito. Também ofereceu garantias financeiras ao empréstimo tomado pelos concessionários privados que construíram o TAV (Lacerda, 2008, p. 74). Porém, a forte frustração na demanda e na receita estimadas exigiu que o governo prestasse socorro financeiro ao consórcio privado já no terceiro ano de operação. O consórcio acumula dívida superior a US\$ 13 bilhões e enfrenta dificuldades para seu pagamento. O governo também precisou entrar, de forma indireta, na composição do consórcio

cio privado, pois a abertura de capital não atraiu investidores suficientes, levando o governo a induzir fundos paraestatais a comprarem ações dos consórcios. O governo, por meio de agências e fundos detém quase 20% do capital do consórcio (Valor Econômico, 19/10/2009).

A China parece estar conseguindo bons resultados econômicos com a implantação de TAVs em função de características específicas de sua economia, que não se reproduzem em outros países. Em primeiro lugar, a criação de uma rede de TAVs permitiu o direcionamento das ferrovias tradicionais para o uso exclusivo de transporte de cargas, resolvendo um importante gargalo econômico que gerou ganhos para a economia do país. Em segundo lugar, porque as condições institucionais, legais e geográficas permitem baixos custos de construção (desconsideração de restrições ambientais, baixo custo de desapropriações, geografia plana, muitas cidades populosas próximas umas das outras, etc.). Em terceiro lugar porque a construção dos TAV foi planejada em conjunto com o desenvolvimento de uma indústria de produção de equipamentos que já se mostra capaz de exportar trens e tecnologia, gerando ganhos ao país. Não obstante todas essas vantagens, a participação estatal nos custos de construção e operação é elevada (Amos et al., 2010).

Nos Estados Unidos, embora não se tenha iniciado nenhum investimento, há um intenso debate acerca da construção de trens de alta veloci-

dade (Julian, 2010 e GAO, 2009). Diversos projetos espalhados por todo o país tiveram idas e vindas ao longo das últimas décadas e haviam praticamente morrido após a constatação de que os custos seriam muito elevados para os contribuintes estaduais. Contudo, o Presidente Obama injetou ânimo nos entusiastas dos projetos com a aprovação, pelo Congresso, do Pacote de Recuperação Econômica, no início de 2009, que previa uma verba inicial de US\$ 8 bilhões para apoiar investimentos de governos estaduais em trens de alta velocidade, com mais US\$ 1 bilhão por ano ao longo de cinco anos.

Há plena consciência, nos EUA, de que os projetos requererão o aporte de recursos públicos a fundo perdido. Mesmo os maiores entusiastas dos trens reconhecem que será necessário permanente subsídio público para cobrir os custos operacionais e de capital. O debate acerca dos benefícios e custos dos projetos é intenso.

As críticas que têm sido feitas àqueles projetos são muito similares aos argumentos apresentados no presente texto: sobrestimativa de demanda, subestimativa de custos, inadequação das conexões, etc.

Os contribuintes foram diversas vezes consultados sobre a conveniência das obras. Na Flórida, os eleitores foram convocados, no ano 2000, a votar uma emenda à constituição estadual que determinava a construção do trem, opinando favoravelmente a ela. Em 2003, frente à inexistência de fundos para bancar o projeto, nova

emenda foi à votação, agora pela supressão do texto aprovado em 2000, o que também foi aceito pelo eleitorado. Na Califórnia, o legislativo votou, em 2004, a autorização para emissão de US\$ 10 bilhões em títulos especificamente para financiar o projeto. Em 2008, essa emissão de dívida foi submetida ao eleitorado, que a aprovou, mas a sua operacionalização continua pendente – cenário cuja mudança a médio prazo parece improvável ante a grave crise fiscal ora enfrentada por aquele estado.

Apesar da oferta de ajuda federal, os governadores da Flórida, de Wisconsin e Ohio, eleitos em 2010, anunciaram que pretendem adiar ou cancelar os investimentos em trens de alta velocidade, considerando que a relação custo-benefício é desfavorável aos contribuintes estaduais.

Como conclusão geral para esta seção pode-se citar Amos et al. (2010, p. 15):

a evidência é de que é muito difícil para uma linha de alta velocidade recuperar seus custos de capital somente com base no fluxo de receitas decorrente da venda de passagens, exceto nos corredores de extrema densidade populacional.(...) Governos que estejam avaliando os benefícios de uma linha de alta velocidade, seja ela pública, privada ou em parceria público-privada, devem considerar que é quase certo um abundante e contínuo suporte orçamentário à dívida do projeto(...) Isso não quer dizer que o suporte financeiro não seja justificável, mas sim que é necessário ava-

liar os benefícios econômicos do projeto e compará-los aos seus custos fiscais, em vez simplesmente assumir a conta após à festa. Tradução livre.

Essa conclusão remete à necessidade de se avaliar os potenciais benefícios do TAV.

14. OS BENEFÍCIOS DO PROJETO NÃO JUSTIFICARIAM SEUS ALTOS CUSTOS?

Não há qualquer análise oficial que detalhe ou quantifique os benefícios a serem gerados pelo TAV. São apresentadas apenas referências genéricas a potenciais ganhos. Muitos desses alegados benefícios serão, na prática, reduzidos por efeitos colaterais não levados em conta pelo estudo de viabilidade, que deveria não só considerá-los, mas, também, quantificá-los na medida do possível.

Alega-se que o TAV irá reduzir o tráfego de automóveis e ônibus nas estradas, minimizando congestionamentos, elevando a segurança dos viajantes e gerando impacto ambiental positivo, pela substituição do consumo de combustíveis fósseis pela energia elétrica renovável usada na propulsão dos trens.

Há que se considerar, porém, que a construção do TAV irá drenar significativos recursos financeiros e impedirá a realização de investimentos no transporte ferroviário de carga em todo o País. A consequência será a expansão do número de caminhões tra-

fegando nas estradas (que poderiam ser substituídos por trens de carga), queimando óleo diesel, aumentando o tráfego e os riscos de acidentes.

A respeito desse efeito, é interessante citar a comparação feita por O'Toole (2008, pp.12-13) entre o transporte de cargas nos EUA (que não têm TAV) e a Europa (onde há ampla rede de TAV):

a ênfase da Europa no uso de trens para o transporte de passageiros teve profundo efeito na movimentação de cargas. Nos EUA, um pouco mais de um quarto das cargas são transportadas por estradas e mais de um terço por trens. Na Europa quase ¾ seguem pela estrada (...). A baixa capacidade de transporte de carga das ferrovias da Europa e do Japão indicam que um país ou região pode usar seu sistema ferroviário para passageiros ou carga, mas não para os dois. Gastar US\$ 100 bilhões por ano em transporte ferroviário de passageiros pode tirar uma pequena porcentagem de carros das estradas, mas uma possível consequência é um grande aumento no número de caminhões nas estradas. Tradução livre.

O'Toole (2008, pp. 6 e 8) também contesta ideia de que o TAV é capaz de promover significativo desafogamento de rodovias. Afirma que no caso do projeto em estudo na Flórida – EUA

os planejadores estimaram que a linha de trem removeria apenas 2% dos carros de um segmento não-saturado da rodovia I-4, e parcelas ainda menores de outros segmentos(...)[Na Califórnia] o trem de alta velocidade

de tiraria, em média, 3,8% dos carros das rodovias paralelas às linhas férreas. Tradução livre.

O benefício ambiental decorrente da substituição da queima de combustíveis fósseis por energia elétrica renovável também pode vir a ser eliminado pelo impacto ambiental causado pela construção do TAV: uma grande quantidade de carbono será liberada durante o longo processo de construção, lembrando que o projeto brasileiro atravessará ampla área de mata atlântica e nascentes.

Além disso, há o fato de que as frotas de carros e aviões se renovam muito mais rápido que as de trens de passageiros, o que significa que o progresso em termos de economia de combustíveis e de uso de combustíveis alternativos se dá com mais rapidez nos modais aéreo e rodoviário, enquanto o trem fica até trinta anos presos à tecnologia existente no momento de sua fabricação. (O'Toole, 2008).

Outro argumento apresentado pelos defensores do TAV é o de que o investimento no TAV reduziria os investimentos necessários na reforma e ampliação de aeroportos. Tal ideia só se aplica aos aeroportos do Galeão e de Guarulhos, que estão na rota do TAV. O outro aeroporto inserido no trajeto – Viracopos, Campinas – teria seu tráfego ampliado, ao se tornar uma opção atraente de acesso à cidade de São Paulo, exigindo mais investimentos. Além disso, a realização de grandes eventos esportivos nos próximos anos e o atraso histórico na capacidade e eficiência dos aeroportos brasileiros exigirão grandes investimentos

em aeroportos, independentemente de se construir ou não o TAV.

Há, também, o argumento de que o TAV utiliza faixa de terreno mais estreita que as rodovias, o que propiciaria economia em termos de uso do solo. Tal argumento parece ser válido apenas para os trechos não urbanos, pois as rodovias acabam na entrada da cidade e, a partir dali, utilizam-se as pistas já existentes. No caso do trem será preciso desapropriar solo urbano (em geral mais caro que o não urbano) para uso exclusivo da linha férrea, que entra na cidade para chegar até a estação. Há que se considerar, ainda, os custos gerados pelo seccionamento das cidades pela linha férrea. No caso do TAV, que não admite o cruzamento da linha por carros ou pedestres, e que fica isolado por altas grades e muretas, será preciso criar túneis, pontes ou trechos subterrâneos de modo a não bloquear a livre circulação da população no interior das cidades por onde passar.

E o que dizer do argumento de desenvolvimento regional? De fato o TAV tende a gerar prosperidade para as cidades que, incluídas em seu trajeto, são contempladas com estações. Ahlfeldt e Feddersen (2010) mostram evidências estatísticas de progresso econômico em cidades do interior da Alemanha que se tornaram mais acessíveis aos grandes centros de Colônia e Frankfurt. Mas esse benefício tem como contrapartida os custos impostos às cidades onde o trem passa, mas não para: essas cidades sofrem os efeitos negativos (poluição sonora e visual, seccionamento do seu território,

demolição de equipamentos públicos preexistentes, etc.) sem ter o benefício de serem servidas pelo trem.

Há, também, que se comparar os benefícios às cidades contempladas com estações aos custos pagos pelos contribuintes de todo o país, muitos dos quais jamais utilizarão o trem nem tampouco receberão benefícios indiretos gerados por esse equipamento.

A assertiva de que a construção do TAV permitirá a absorção de tecnologia pelo país suscita a seguinte dúvida: tal tecnologia tem aplicação em outras áreas da indústria ou se limita à construção de trens velozes? Se não tiver externalidades para outro segmento será inútil absorvê-la, pois não parece haver outros trechos com possível viabilidade para construção de TAV no país.

Alega-se que os trens de alta velocidade de outros países geram redução do tempo total de viagem em relação ao avião, pois não exigem gasto de tempo com *check in* e têm estações mais próximas aos centros das cidades que os aeroportos, que costumam se situar fora da área urbana. No caso brasileiro esse último argumento não se aplica pois, como já afirmado acima, os aeroportos Santos Dumont e Congonhas, que servem a ponte aérea entre Rio e São Paulo, têm localização mais privilegiada que aquelas planejadas para o TAV, fato que é reconhecido pelo estudo de viabilidade. Além disso, inovações tecnológicas, como o *check-in* prévio, via *web*, e o *check-in* eletrônico disponível no próprio aeroporto reduzem esse diferencial de

tempo sem a necessidade de grandes investimentos.

Outro argumento favorável ao TAV é a expansão da capacidade total de transporte entre Rio e São Paulo, com o TAV somando-se aos modais de transporte já existentes. Mas o estudo de viabilidade mostra que há dificuldade em termos de demanda: como argumentado acima, o TAV só terá lotação razoável se tomar metade dos passageiros das companhias aéreas. Logo, cabe perguntar: para que aumentar a capacidade de transporte se, mesmo com todo crescimento futuro do tráfego Rio-São Paulo, não haverá passageiros para usar toda essa capacidade?

Em suma, se o Governo pretende lançar dinheiro público em um projeto arriscado e que pode custar entre R\$ 14 e R\$ 36 bilhões ao contribuinte (vide Tabela 6), é preciso muito mais do que simplesmente apresentar uma lista de possíveis benefícios. É essencial que se façam estudos aprofundados e detalhados desses alegados benefícios, para verificar se, de fato, eles se materializarão, com que intensidade, e quais os possíveis efeitos colaterais que reduzirão o ganho líquido estimado.

15. O PROJETO NÃO SE ENCAIXA NAS DIRETRIZES ECONÔMICAS DO NOVO GOVERNO

O cenário de crise internacional duradoura e de valorização do Real frente

ao Dólar exige que o país faça esforço para aumentar a competitividade de suas exportações. A redução dos custos de transportes das exportações deve ser um ponto central da política de competitividade externa do país. Isso significa que se deve fazer grande esforço para ampliar e melhorar o transporte ferroviário de cargas. Como afirmado acima, dificilmente um país consegue expandir as ferrovias, ao mesmo tempo, tanto no setor de cargas quanto no de passageiros, sendo necessário escolher o que lhe é mais vantajoso.

No caso brasileiro, parece que o transporte de cargas tem um maior potencial de ganhos a oferecer. Como visto na Tabela 2, acima, no período de dez anos, entre 1999 e 2008, o total do investimento público e privado em ferrovias atingiu apenas R\$ 16,6 bilhões. Por isso, se o dinheiro a ser gasto no TAV for direcionado para o transporte ferroviário de cargas, será possível mais que dobrar tal investimento: o potencial de redução de custos e ganho de produtividade econômica é significativo.

A equipe econômica da Presidente Dilma Rousseff apresentou como meta macroeconômica a obtenção de resultados fiscais primários de 3,3% do PIB, a redução da dívida pública para 30% do PIB e dos juros reais para 2% ao ano. O projeto do TAV atua contra essas metas ao gerar despesas correntes (subvenção ao empreendimento, despesas operacionais da ETAV, subsídios implícitos na taxa de juros) que pressionam o resultado primário, e ao elevar a dívida pública

(empréstimo do BNDES com recursos do Tesouro, criação da ETAV, investimentos públicos no TAV).

Se o pior dos cenários desenhados na Tabela 6 vier a se concretizar, gerando um custo de R\$ 36 bilhões ao Tesouro, em valor presente, isso significará um crescimento de 3,6% na dívida líquida do Governo Central que, pelo último dado disponível, somava R\$ 1.019 bilhões em outubro de 2010¹⁹.

O financiamento a todo investimento privado da economia também será prejudicado. É sabido que a principal fonte de financiamento de longo prazo no Brasil é o BNDES. Se a carteira de crédito dessa instituição ficar sobrecarregada com o empréstimo ao TAV, faltarão recursos a serem emprestados a outros setores. Deve-se ressaltar que a nova equipe econômica já sinalizou que vai restringir aportes do Tesouro ao Banco, conforme anunciado no pacote de medidas de ajuste fiscal. Logo, os recursos direcionados ao TAV representarão, de fato, redução na oferta de crédito de longo prazo a todos os segmentos da economia.

O cancelamento do investimento no TAV seria uma coerente estratégia de sinalizar rigor fiscal para o futuro, sem fazer efetivo corte de despesas (porque o investimento ainda não foi anunciado). Isso afetaria positivamente as expectativas dos agentes econômicos em relação à saúde fiscal do governo, aumentando o otimismo em relação ao futuro e, conseqüentemente, a taxa de investimentos e de

crescimento. Os EUA e vários países europeus estão hoje em busca de um programa fiscal que tenha exatamente essas características: não provoque contração econômica no curto prazo e sinalize ajuste fiscal no médio e longo prazos. O Brasil tem a oportunidade de usar o cancelamento do TAV para obter tal efeito.

16. O TAV PREJUDICA OS POBRES

Outro ponto da estratégia geral de governo em que o TAV não se encaixa está no campo da política social. O novo governo pretende aprofundar a tendência de redução das desigualdades de renda e de oportunidades. O TAV, por sua vez, prestará um serviço acessível apenas à população de renda mais alta, devido ao alto custo da passagem, e consumirá recursos públicos que poderiam ser investidos de modo a ampliar o acesso dos mais pobres a transporte coletivo urbano, esgoto, água, eletricidade, redução de habitações precárias em áreas de risco, telefonia ou internet. Como visto acima, os índices de acesso a esses serviços, no Brasil, estão muito abaixo do verificado no leste asiático ou nos países da OCDE. Há, portanto, um viés de concentração de renda e oportunidades nesse investimento.

17. A AÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E OS RISCOS JURÍDICOS DO PROJETO

Em 24 de novembro de 2010 o Ministério Público Federal enviou cor-

¹⁹ Fonte: Banco Central do Brasil, www.bacen.gov.br – economia e finanças – séries temporais.

responsdência à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)²⁰ recomendando a suspensão do leilão de concessão do TAV, então agendado para o dia 29/11/2010. Os motivos que embasam a recomendação são muito similares aos apresentados acima, principalmente no que diz respeito às incertezas relativas à demanda e aos custos. A estes argumentos agregam-se restrições de ordem legal, apontando-se especificamente as partes do edital de licitação que desrespeitam a legislação:

- *não foram apresentados projetos de engenharia com suficiente grau de precisão para permitir estimar, também com razoável grau de precisão, os custos de implementação de obra pública de tamanha magnitude. A lei nº 8.987/95 é perfeitamente clara e objetiva ao estabelecer, no seu art. 18, incisos IV e XV, a necessidade de o edital conter elementos de projeto básico que permitam a sua perfeita caracterização (p. 4)*
- *o Edital estabelece uma lógica que favorece a concessionária em prejuízo ao legítimo interesse do poder concedente, ou seja, possibilita a apropriação do lucro apenas pelo empreendedor, mas o custo e eventual prejuízo é compartilhado pelo Erário – tal argumento refere-se ao fato de que a exploração econômica das estações (lojas e hotéis, por exemplo) serão feitas pelos concessionários sem que a rentabilidade aí auferida seja computada como receita do empreendimento*

²⁰ Ministério Público Federal, Ofício GAB PR/DF/RB nº 534/10.

e, com isso, reduza o valor da tarifa do TAV; ao mesmo tempo em que a área para implantação do TAV será adquirida com recursos públicos e entregue sem ônus para exploração pelo concessionário (pp. 18-22).

O fato de o Ministério Público considerar que o edital desrespeita a legislação vigente não deve ser menosprezado. Isso cria a possibilidade de que se abra uma batalha jurídica que não só atrasará as obras como, também, elevará seu custo.

Note-se que outro potencial problema no campo legal está no fato de que o edital não atende determinação expressa do TCU. Conforme já destacado acima, o acórdão nº 1.510/2010 (p. 2) determinou que *o financiamento de empreendimento vinculado à concessão de serviço público com recurso do Erário deverá se fazer acompanhar das devidas garantias, de forma a proteger os cofres da União de possível inviabilização do projeto após o início de sua execução e operação*. A MPV 511/2010 não oferece tal segurança ao Tesouro, por estabelecer contragarantias frágeis e de difícil execução.

Se a obra vier a ser embargada no futuro, não adiantará responsabilizar o TCU, pois este já avisou com suficiente antecedência quais são as condições necessárias para que o projeto seja considerado financeiramente adequado.

18. PERSPECTIVAS

O leilão foi efetivamente suspenso e adiado para abril de 2011, não apenas

em função do peso institucional da recomendação do Ministério Público, mas também por pressão das empresas interessadas em participar da licitação. Conforme já citado acima, essas empresas questionaram o estudo de viabilidade, para exigir mais garantias públicas ao negócio.

O adiamento do leilão pode ser considerado um fato positivo se redundar no efetivo cancelamento da concessão e do projeto. Contudo ele pode levar a uma ampliação do custo público do TAV, caso as empresas interessadas tenham sucesso em seus pleitos de ampliação de vantagens financeiras e garantas públicas. O jornal *Valor Econômico* de 30/11/2010, por exemplo, cita sugestão formulada por um dos interessados: o Governo, em vez de dar subvenção de R\$ 5 bilhões em caso de frustração de demanda, deveria fixar um prejuízo máximo a ser assumido pelo concessionário e assumir a totalidade do prejuízo que ultrapassasse essa cifra. Outro executivo, na mesma matéria, sugere a simples elevação do valor da subvenção. A matéria registra, ainda, que mesmo antes do adiamento do leilão o Governo já havia cedido em outros pontos ao aumentar sua responsabilidade nos custos financeiros de desapropriações e ao reduzir suas exigências em termos de transferência de tecnologia.

Referências

- AHLFELDT e Feddersen (2010) *From periphery to the core: economic adjustments to high speed rail*. Disponível em <http://www.ieb.ub.edu/aplicacio/fitxers/WS10Ahlfeldt.pdf>
- AMOS, Paul et al. (2010) *High-speed rail: the fast track to economic development?* Banco Mundial. Disponível em www.worldbank.org.
- Banco Mundial. *Avaliação da gestão da eficiência do investimento público*. Outubro de 2009. Disponível em http://www.njobs.com.br/2-seminario-orcamento/public/palestras.php_painel1, painelistas Jim Brumby.
- CALDERÓN, C. e Servén, L. *Infrastructure in Latin America*. Policy Research Working Paper nº 5317. Banco Mundial, maio 2010.
- CAMPOS, Javier et al. (2006) Some stylized facts about high speed rail around the world: an empirical approach. *4th Annual Conference on Railroad Industry Structure, Competition and Investment*. Universidad Carlos III de Madrid. Outubro de 2006.
- Consórcio Halcrow-Sinergia (2009). *Projeto TAV Brasil – Relatório Final*. Disponível em www.tavbrasil.gov.br.
- ESTACHE et al. (2002) *Accounting for poverty in infrastructure reform: learning from latin america's experience*. Banco Mundial. Disponível em http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=FdUDyA1GIVkC&oi=fnd&pg=PP7&dq=Accounting+for+poverty+in+infrastructure+reform:+learning+from+latin+america%E2%80%99s+experience&ots=f0n-HipTqS&sig=Ob5C371L5my7sCU0C7JV6t_BKH4#v=onepage&q&f=false
- FERNANDEZ, Eduardo S. (2007) *O “trem-bala” entre Campinas-São Paulo-Rio de Janeiro: viável?* Câmara dos Deputados – Consultoria Legislativa. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1283>
- FLYVBJERG, Bent et al. (2004) What causes cost overrun in transport infrastructure projects? *Transport Reviews*, v. 24, n. 1, pp. 3-18.
- GAO (2009) *High speed passenger rail: future development will depend on addressing financial and other challenges and establishing a clear federal role*. Report to Congressional Requesters. United States Government Account-

ability Office. Disponível em: <http://www.gao.gov/new.items/d09317.pdf>

IPEA (2010a) *Transporte ferroviário de cargas no Brasil: gargalos e perspectivas para o desenvolvimento econômico e regional*. Comunicado do IPEa n. 50. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100519_comunic50.pdf

IPEA (2010b) *Panorama e perspectiva para o transporte aéreo no Brasil e no mundo*. Comunicado do IPEa n. 54. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro. Disponível em: http://agencia.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/100531_comunicadodoipea_54.pdf

JULIAN, Liam (2010) *The trouble with high-speed rail: billions in costs for how many riders?* Hoover Institution – Stanford University. Disponível em <http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/5296>

LACERDA, Sander M. (2008) Trens de alta velocidade: experiência internacional. *Revista do BNDES*, v. 14, n. 29, pp. 61-80.

MENDES, Marcos (2010) *Trem de alta velocidade: caso típico de problema de gestão de investimentos*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Texto para Discussão nº 77. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/Texto%2077%20-%20Marcos%20Mendes%20-%20TAV.pdf

O'TOOLE, Randal (2008) High-speed rail: the wrong road for America. *Policy Analysis*, nº 625. CATO Institute. Disponível em <http://www.cato.org/pubs/pas/pa-625.pdf>

RAJARAM, A. et al. (2008) *A diagnostic framework for assessing public investment management*. Banco Mundial. Public Sector and Governance Unit. Poverty Reduction and Economic Management Network. Disponível em www.worldbank.org.

CRIME DE DESAPARECIMENTO
DE PESSOAS





BRASIL CONDENADO A LEGISLAR PELA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS: DA OBRIGAÇÃO DE TIPIFICAR O CRIME DE DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOAS

Por:
Tarciso Dal Maso Jardim¹

1. INTRODUÇÃO

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), no *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia)*, em sentença de 24 de novembro de 2010², responsabilizou o Brasil a tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas, entre outras medidas. O caso diz respeito à responsabilidade do Estado brasileiro pela detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de membros do Partido Comunista do Brasil e camponeses, em decorrência de operações do Exército entre 1972 e 1975 para erradicar a *Guerrilha do Araguaia*.

Mais precisamente, o § 109 da mencionada sentença determina que o Brasil deva regulamentar o desaparecimento forçado como delito autônomo, a fim de permitir a persecução penal de um crime que se caracteriza justamente pelo objetivo de impedir o exercício dos recursos legais pelas vítimas e familiares, e eliminar todos os obstáculos jurídicos para julgar seus responsáveis. Os §§ 284-7 determinam que a tipificação do delito do desaparecimento forçado de pessoas é uma garantia de não repetição do ilícito. No item 15 da parte resolutiva da sentença, a CorteIDH dispõe que o Brasil deve tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos, nos termos do estabelecido no § 287 da sentença.

O § 287 insta o Brasil a seguir com a tramitação dos Projetos de Lei nº 301, de 2007 e nº 4.038, de 2008 e ratificar a Conven-

¹ Consultor legislativo do Senado Federal, observador internacional na Conferência diplomática (Roma) e nas reuniões (sede das Nações Unidas) constitutivas do Tribunal Penal Internacional, membro da delegação brasileira na primeira conferência de revisão do Estatuto de Roma (Uganda), membro dos grupos de trabalho que elaboraram o projeto de implementação do Estatuto de Roma.

² CorteIDH. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) c. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C nº 219.

ção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas. Sobre esses projetos, no § 285, determina a CorteIDH que eles não atendem por completo ao padrão interamericano porque correspondem à definição de crime contra humanidade posta no Estatuto de Roma, ou seja, de atos sistemáticos ou generalizados cometidos como parte de um ataque contra a população civil. Diferentemente, segundo a CorteIDH, a adequada tipificação deve incluir: a) a eliminação de instituições jurídicas como a anistia e a prescrição; b) a eliminação da competência da justiça militar; c) a investigação da totalidade das condutas das pessoas implicadas, e d) a determinação das sanções proporcionais à gravidade do crime.

Passo, então, a analisar a sentença nesse aspecto particular, a condenação do Brasil a tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas.

2. DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DO ESTADO POR ATO OU OMISSÃO LEGISLATIVA

Há mais de 10 anos adverti que nosso comportamento em relação à Convenção Americana de Direitos Humanos constituía *verdadeiro ilícito internacional, no qual incorre o Brasil mediante a prática dos três poderes constituídos*³. Em relação à responsabilidade por omissão legislativa, afirmo à época:

³ JARDIM, Tarciso Dal Maso. *O Crime do Desaparecimento Forçado de Pessoas*. Brasília-DF: Brasília Jurídica, 1999, p. 198.

o desaparecimento forçado é um crime que tem variação em seus motivos (por vezes, sem motivos, de forma gratuita, equivocada), além de possuir caráter contínuo e permanente. Enquanto uma espécie de violação múltipla de direitos fundamentais, de extrema gravidade, deve ser tipificado de forma genérica pelo Estado⁴.

O fato ilícito que caracteriza a responsabilidade internacional do Estado pode ser de qualquer de seus órgãos, independente de sua natureza, inclusive legislativa e judiciária. Entre vários casos sobre o assunto⁵, cabe destacar o que versa sobre o mandado de prisão de ministro congolês emitido pela Bélgica, com base em lei de jurisdição universal sobre crimes internacionais, com possibilidade de julgamento *in absentia* e sem considerar imunidades de autoridades estrangeiras⁶. Nesse caso, a Corte Internacional de Justiça ordenou anular esse mandado e a Bélgica refez sua legislação⁷.

⁴ Idem, op. cit, p. 199.

⁵ O art. 4.1 do projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre responsabilidade dos Estados por fato internacionalmente ilícito é taxativo: 1. *The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central government or of a territorial unit of the State* (Doc. A/RES/56/83).

⁶ CIJ. *Arrest Warrant of 11 April 2000 (Democratic Republic of the Congo v. Belgium)*, Judgment, I.C.J. Reports 2002, p. 3.

⁷ A lei belga objeto de polêmica é de 16 de junho de 1993, sobre a repressão de infrações graves às Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e seus Protocolos adicionais I e II de 8 de junho de 1977, e foi emendada por lei de 10 de fevereiro de 1999 a fim de abranger também o crime de genocídio e os crimes contra a humanidade. A questão envolvia a competência universal da Bélgica sobre crimes internacionais, independente do local do crime ou da nacionalidade de seus autores (art. 7º), e o fato de não respeitar imunidades de autoridades estrangeiras,

No caso *Guerrilha do Araguaia*, a ausência de tipificação do desaparecimento forçado assume variado caráter. Primeiro, diz respeito ao princípio pelo qual o Estado que ratifica um tratado deve introduzir no seu direito interno modificações de adequação⁸, que a CorteIDH considera com status consuetudinário⁹. No caso da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) essa obrigação geral decorre de seu art. 2^o¹⁰ e devem ser efetivas¹¹. Segundo, ela é fato gerador

seja a *ratione personae* (altas autoridades em exercício não poderiam ser julgadas por tribunal estrangeiro em nenhuma hipótese), seja a funcional (certos atos são considerados típicos de Estado e não poderiam ser questionados em tribunal estrangeiro) – art. 5^o emendado em 1999. Ademais, dois aspectos processuais permitiram o uso excessivo dessa competência, a incluir acusação do Ministro de Relações Exteriores da República Democrática do Congo, o que levou a situação à Corte Internacional de Justiça (CIJ). O primeiro aspecto é o fato de essa competência superar o art. 12 da introdução do Código de Processo Penal belga e permitir julgamento mesmo na ausência dos acusados em território belga. Segundo, o CPP belga permite que parte civil inicie esse tipo de ação, independente do Ministério Público ou do Juiz. Em 23 de abril de 2003, nova emenda à essa lei foi promulgada, a fim de adequar a legislação interna à sentença da CIJ. Entre as modificações, garantem-se certas imunidades e adequa-se a lei ao Tribunal Penal Internacional (TPI). Entretanto, a emenda do art. 7^o feito por essa lei permite um filtro da ação sob o comando do Executivo, o que gerou muita controvérsia. Como resultado, a lei de 5 de agosto de 2003 revoga a lei de 1993 e suas emendas, promovendo alterações nos códigos penais e processuais penais belgas e garantindo a imunidade *ratione personae* de altas autoridades, reduzindo a competência universal e conferindo ao Ministério Público o controle da ação (Art. 10, 1 bis, da introdução do CPP belga).

⁸ Esse princípio também é conhecido como *principe allant de soi*. RAMÍREZ, Sergio García. *La jurisdicción internacional. Derechos humanos y la justicia penal*. México: Porrúa, 2003 p. 313.

⁹ CorteIDH. *Caso Garrido y Baigorria c. Argentina. Reparaciones y Costas*. Sentença de 27 de agosto de 1998. Série C n^o 39, § 68; *Caso Zambrano Vélez y otros c. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 4 de julho de 2007. Série C n^o 166, § 55; *Caso La Cantuta c. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 29 de novembro de 2006. Série C n^o 162, § 170.

¹⁰ CorteIDH. Caso “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*) c. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentença de 5 de fevereiro de 2001. Série C n^o 73, § 87; *Caso La Cantuta*, § 171, ver nota 6; *Caso Zambrano Vélez y otros*, § 56, ver nota 6.

¹¹ *Caso Iucher Bronstein c. Perú. Competencia*. Sentença de 24 de setembro de 1999. Série C n^o 54, § 37; *Caso*

de responsabilidade por impedir julgamentos de acusados por crime no caso concreto. Terceiro, diz respeito à obrigação do Estado responsável pelo fato internacionalmente ilícito de oferecer garantias de sua não-repetição¹². Essa obrigação, pela Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (CIDF), é uma forma de reparação, ao lado da indenização, da restituição, da reabilitação e da satisfação, a qual o Estado Parte deve assegurar que sua legislação garanta às vítimas de desaparecimento (art. 24, §§ 4^o e 5^o).

Literalmente, o mencionado item 15 do desfecho da sentença do Caso *Guerrilha do Araguaia* assim dispõe:

15. O Estado deve adotar, em um prazo razoável, as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas em conformidade com os parâmetros interamericanos, nos termos do estabelecido no parágrafo 287 da presente Sentença. Enquanto cumpre com esta medida, o Estado deve adotar todas aquelas ações que garantam o efetivo julgamento, e se for o caso, a punição em relação aos fatos constitutivos de desaparecimento forçado através dos mecanismos existentes no direito interno.

Primeiro, por sua jurisprudência, a CorteIDH considera que a adequa-

La Cantuta, § 171, ver nota 6; *Caso Zambrano Vélez y otros*, § 56, ver nota 6.

¹² Art. 30 do projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre responsabilidade dos Estados por fato internacionalmente ilícito (Doc. A/RES/56/83).

ção do direito interno à CADH pode ser de duas ordens: 1. revogação de normas e supressão de práticas que violem direitos humanos ali reconhecidos, ou impedem ou imponham obstáculos a seu exercício; e 2. legislar ou desenvolver práticas para a efetiva observância desses direitos¹³.

Segundo, a ausência de tipificação não deve impedir o julgamento dos casos de desaparecimentos forçados. Ela auxiliará nessa repressão por ser mais eficaz. No caso *Caballero Delgado y Santana*, claramente a CorteIDH determina que a tipificação segundo a Convenção Interamericana de Desaparecimento Forçado de Pessoas, de 1994 (CIDFP), é desejável, mas a falta dela não evitou os processos na justiça colombiana e esse é o objetivo, julgar¹⁴. A obrigação do Estado Parte da CADH é a repressão penal imediata dos responsáveis pela violação grave aos direitos humanos e, para tanto, *in casu* é melhor tipificar o crime do desaparecimento forçado. Diferentemente, para os Estados Partes da Convenção interamericana de 1994 (CIDFP), essa tipificação passa a ser obrigação jurídica por força de seu art. III. Esse raciocínio é confirmado no Caso *Heliodoro Portugal vs. Panamá*¹⁵.

¹³ CorteIDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros c. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C nº 52, § 207; *Caso Almonacid Arellano y otros c. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C nº 154, § 118; *Caso Salvador Chiriboga c. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo*. Sentença de 6 de maio de 2008. Série C nº 179, § 122.

¹⁴ CorteIDH. *Caballero Delgado y Santana. Reparaciones y Costas*. Sentença de 29 de janeiro de 1997. Série C nº 31, § 56.

¹⁵ CorteIDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*.

Incidentalmente, a CorteIDH insta o Brasil a ratificar a CIDFP, que atualmente está sob análise da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal e serviria de base para essa tipificação¹⁶. Entretanto, estranhamente não há referências sobre a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (CIDF), assinada em Paris em 6 de fevereiro de 2007. Essa Convenção foi aprovada em 1º de setembro de 2010¹⁷ e ratificada dia 29 de novembro de 2010. Essa omissão é inexplicável, já que essa Convenção preenche várias lacunas na legislação pátria e servirá para responder parte do recomendado pela CorteIDH.

Entre seus dispositivos, o art. 4º da CIDF dispõe que cada Estado Parte tomará as medidas necessárias para assegurar que o desaparecimento forçado constitua crime em conformidade com seu direito penal. Portanto, a CorteIDH condenou o Brasil a fazer algo que norma por ele aceita agora o obriga a fazer. Contudo, não fosse assim, estaria indicando garantia de não-repetição, que é obrigação do Estado. Eis o trecho em comento:

287. De acordo com o anteriormente exposto, o Tribunal insta o Estado a que dê prosseguimento à tramitação legislativa e a que adote, em prazo razoável, todas as medidas necessárias para ratificar a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. Por outro lado, de acordo

Sentença de 12 de agosto de 2008. Série C nº 186, §§ 184-5.

¹⁶ Projeto de Decreto Legislativo nº 116, de 2008.

¹⁷ Decreto Legislativo nº 661, de 2010.

com a obrigação decorrente do artigo 2 da Convenção Americana, o Brasil deve adotar as medidas que sejam necessárias para tipificar o delito de desaparecimento forçado de pessoas, em conformidade com os parâmetros interamericanos. Essa obrigação vincula a todos os poderes e órgãos estatais em seu conjunto. Nesse sentido, como esta Corte salientou anteriormente, o Estado não deve limitar-se a promover o projeto de lei de que se trata, mas assegurar sua pronta sanção e entrada em vigor, de acordo com os procedimentos estabelecidos no ordenamento jurídico interno. Enquanto cumpre essa medida, o Estado deverá adotar todas aquelas ações que garantam o efetivo julgamento e, se for o caso, punição dos fatos constitutivos do desaparecimento forçado, através dos mecanismos existentes no direito interno.

3. DOS PROJETOS DE TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE DESAPARECIMENTO E SUA ADEQUAÇÃO AO SENTIDO INTERAMERICANO

A Corte IDH insta o Brasil a seguir com a tramitação dos Projetos de Lei nº 301, de 2007 e nº 4.038, de 2008, porém complementando-os com tipificação em sentido interamericano. O Projeto de Lei 301/07 (apensado o Projeto de Lei 4.038/08) define condutas que constituem crimes internacionais, de violação do direito internacional humanitário e dos direitos

humanos, e estabelece normas para a cooperação judiciária com o Tribunal Penal Internacional. Essa construção legislativa corresponde, em última instância, a obrigações derivadas do Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI)¹⁸.

O processo que culminou nos projetos de lei de implementação do Estatuto de Roma pode ser considerado pleno de particularidades, a respeito da incorporação de um tratado internacional no ordenamento interno. Não há, é verdade, metodologia coordenada ou procedimento fixo para, uma vez promulgado um tratado internacional no Brasil, adaptar a legislação brasileira de acordo com seus preceitos. Tal situação não favorece a eficácia dos tratados no plano nacional e limita as possibilidades de o Brasil respeitar totalmente suas obrigações internacionais. Contudo, importa aclarar que a implementação do Estatuto de Roma não será o primeiro exemplo pátrio exitoso dessa ordem e, de temática afim, são dignas de nota as leis internas sobre o genocídio¹⁹, a tortura²⁰ e as minas antipes-

¹⁸ Sobre esse assunto, ver: JARDIM, Tarciso Dal Maso. "Le projet Brésilien de mise en oeuvre du Statut de Rome". In Matthias Neuner (Org.). *National Legislation Incorporating International Crimes*. Berlin: *Berliner Wissenschafts Verlag*, 2003, pp. 209-220; JARDIM, Tarciso Dal Maso, GUEVARA, J. La Corte Penal Internacional: una visión iberoamericana. Ciudad de México: Editorial Porrúa, 2005; JARDIM, Tarciso Dal Maso, STEINER, S. "Implementation of the Rome Statute in Brazil". In Roy S. Lee. (Org.). *States' Responses to Issues Arising from the ICC Statute: Constitutional, Sovereignty, Judicial Cooperation and Criminal Law*. Nova Iorque: Transnational Publishers, 2005, pp. 179-214.

¹⁹ Lei nº 2.889, de 1ª de outubro de 1956, e os arts. 208, 401 e 402 do Código Penal Militar, de 21 de outubro de 1969, que tipifica crimes previstos na Convenção de 1948 para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio.

²⁰ Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, e a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984, e a Conven-

soais²¹. Por oportuno, o mesmo deve ser feito em relação à CIDF, que será outra base de tipificação do crime de desaparecimento forçado, ao lado do Estatuto de Roma e da sentença *Guerrilha do Araguaia*, já que não ratificamos a Convenção interamericana sobre o assunto (CIDFP).

Alerto para a originalidade do caso em espécie porque o primeiro anteprojeto de lei de implementação do Estatuto de Roma foi produto de demanda da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, aliada a várias organizações, antes mesmo da ratificação do tratado²². Diante esse movimento, o Ministério da Justiça criou grupo de trabalho intitulado *Estatuto de Roma*, composto por juristas, procuradores civis e militares, representantes do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores e do Judiciário²³. O primeiro anteprojeto foi finalizado após seis meses de labor e entregue ao Ministro da Justiça em sessão solene²⁴. Após mudança de governo e sugestões da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil²⁵, outro grupo foi instalado pela Secretaria Especial de Direitos Humanos para rever esse anteprojeto, em 2004²⁶, e uma sucessão de debates foi sendo travado. A fim

ção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 1985.

²¹ Lei nº 10.300, de 31 de outubro de 2001, e a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, de 1997.

²² Sempre em 2002, o Estatuto de Roma foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 112, em 6 de junho, ratificado em 20 de junho e promulgado pelo Decreto nº 4.388, de 25 de setembro

²³ Portarias nº 1.036, de 13 de novembro de 2001, e nº 416, de 23 de abril de 2002.

²⁴ Sessão de 25 de outubro de 2002.

²⁵ Nota SAJ nº 613/04 DCF.

²⁶ Portaria nº 58, de 10 de maio de 2004.

de acelerar o envio de projeto de lei pelo Executivo, o Dep. Fantazzini elaborou o PL nº 6.830, de 2006, que foi reapresentado pelo Dep. Rosinha sob o nº 301, de 2007. Essa proposição foi sendo aprovada e, quando já estava na CCJC (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania) da Câmara dos Deputados, o Executivo Federal foi forçado, então, a apresentar o PL nº 4.038, de 2008. Outra particularidade desse movimento legislativo é a constitucionalização do Estatuto de Roma pela aceitação de sua jurisdição mediante o § 4º do art. 5º da CF²⁷.

Desde 2002, a opção legislativa foi elaborar regime geral especial dedicado ao assunto, ao invés de modificar a legislação existente de direito penal e processual penal, comum e militar, ou de elaborar mais de um projeto (um para o exercício da complementaridade da jurisdição interna e outro para a cooperação com o TPI²⁸). Esse regime particular apresenta vanta-

²⁷ Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o § 4º, do art. 5º, dispõe: § 4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão.

²⁸ Até maio de 2010, trinta e três (33) Estados-Partes haviam promulgado legislação implementando a complementaridade e a cooperação: Argentina, Austrália, Bélgica, Canadá, Croácia, Estônia, Finlândia, Geórgia, Alemanha, Islândia, Quênia, Irlanda, República da Coreia, Letônia, Lituânia, Macedônia, Malta, Montenegro, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Samoa, Portugal, Senegal, Sérvia, Eslováquia, Eslovênia, África do Sul, Espanha, Trinidad e Tobago, Reino Unido, Uruguai; onze Estados-Partes haviam promulgado legislação só de cooperação, sendo que três deles haviam elaborado projeto de complementaridade (França, Peru e Suíça) e oito não (Áustria, Bulgária, Comores, Dinamarca, Japão, Liechtenstein, Romênia, Suécia); doze (12) Estados-Partes haviam promulgado legislação de complementaridade, dos quais dois já haviam elaborado projeto sobre cooperação (República Checa e Fiji) e os demais não (Albânia, Bósnia e Herzegovina, Burundi, Chile, República do Congo, Chipre, Mali, Níger, Panamá, Timor-Leste). AMNESTY INTERNACIONAL. *International Criminal Court: Rome Statute Implementation Report Card (part one)*. London: Amnesty International, 2010.

gens, como o didatismo de reunir em um só instrumento a normativa sobre o exercício da jurisdição brasileira e a cooperação internacional com o Tribunal Penal Internacional (TPI), e de sistematizar a tipificação das condutas envolvidas. Trata-se de criação de sistema autônomo²⁹, novo, que permitirá prever penas adequadas para reprimir crimes internacionais, evitará obstáculos ao julgamento de seus responsáveis e viabilizará a cooperação internacional³⁰.

Optou-se pela máxima fidelidade ao Estatuto de Roma do TPI, incluindo a didática repetição de certos artigos, a fim de facilitar a tarefa dos operadores jurídicos brasileiros, apesar de seus dispositivos já possuírem eficácia interna, inclusive com recepção constitucional. Entretanto, em outros momentos foi necessário se distanciar da fidelidade ao Estatuto para adotar posição mais severa, como a proibição de recrutamento de menores de 18 anos (não de 15 anos), ou mais branda, como a não aceitação da pena de prisão perpétua. Em outros termos, pretende-se possibilitar julgamento interno de crimes internacionais em respeito à Constituição, ao idioma e a cultura jurídica brasi-

leira, bem como em cumprimento a outras obrigações internacionais assumidas pelo Brasil.

Evidentemente, a tipificação do desaparecimento forçado de pessoas nos Projetos de Lei 301/07 e 4.038/08 pretende se aproximar ao máximo do previsto no Estatuto do Tribunal Penal Internacional (TPI) como um crime contra a humanidade.

3.1. Da tipificação do crime de desaparecimento forçado de pessoas segundo o Estatuto de Roma

O Anteprojeto do Estatuto do TPI, elaborado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas em 1994³¹, não especificava o rol de crimes que deveriam ser enquadrados como crimes contra a humanidade³². Entretanto, no Relatório do Comitê Preparatório para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional (volume II – compilação de propostas)³³, inspirado pelo princípio da legalidade e pela posição geral dos Estados de especificar os crimes, houve proposta, dentre várias, que mencionava o *sequestro seguido do desaparecimento da pessoa* como crime contra a humanidade. A controvérsia sobre a inclusão desse crime

²⁹ Isso não significa rejeição da regra de subsidiariedade. Ver art. 3º do Substitutivo aos Projetos de Lei 301/07 e 4.038/08, aprovado na CCJC da Câmara dos Deputados: “Aplicam-se subsidiariamente aos crimes previstos nesta Lei o Código Penal e o Código de Processo Penal, quando processados e julgados pela Justiça Federal, e o Código Penal Militar e o Código de Processo Penal Militar, quando processados e julgados pela Justiça Militar da União”.

³⁰ O art. 1º do Substitutivo aprovado na CCJC da Câmara dos Deputados, objeto desse trabalho confirma essa decisão: *Esta Lei dispõe sobre o crime de genocídio, define os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e os crimes contra administração da justiça do Tribunal Penal Internacional, institui normas processuais específicas e dispõe sobre a cooperação com Tribunal Penal Internacional.*

³¹ Doc. G. A., 49th Sess., Supp. nº 10, A/49/10, 2 May-22 July, 1994.

³² Art. 20, alínea e, do Anteprojeto. Além dos crimes contra a humanidade, esse *Draft* do Estatuto previa, em seu art. 20, o crime de genocídio (alínea a), o crime de agressão (alínea b), as sérias violações dos direitos e costumes aplicados em conflitos armados (alínea c) e os crimes consagrados nos tratados listados no Anexo do *Draft*, chamados de *treaty crimes* (alínea e).

³³ Doc. G. A., 51st Sess., Supp. nº 22, A/51/22, 1996.

continuou, como ficaria explícito nas decisões tomadas pelo Comitê Preparatório, entre 11 e 21 de fevereiro de 1997, no que diz respeito à definição de crimes³⁴. Nessa oportunidade, o *desaparecimento forçado de pessoas* aparece como crime contra a humanidade, mas com a ressalva da necessidade de mais tempo para refletir sobre a sua inclusão.

Sobre a definição desse crime, houve duas propostas básicas. A primeira propunha que as bases de definição desse crime deveriam ser a Convenção Interamericana de Desaparecimento Forçado de Pessoas (CIDFP) e a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado ou Involuntário (DPCDF)³⁵. Já a segunda sugestionava os seguintes termos: por *desaparecimento forçado de pessoas* entende-se a situação em que pessoas sejam presas, detidas ou sequestradas, contra suas vontades, por Estado ou organização política ou com a autorização, o apoio ou a aquiescência destes, seguida pela negativa de informar sobre a privação de liberdade ou de dar informações sobre a sorte ou o paradeiro dessas pessoas, deixando-as assim fora do amparo da lei.

O Projeto de Estatuto do TPI final³⁶, que foi a base das discussões em Roma, adotaria a segunda proposta, ainda sob ressalva. Durante a Conferência de Roma, de um lado, houve pressão de organizações não governamentais pela inclusão do crime

do desaparecimento forçado, com a contrapartida de alguns Estados para excluir esse crime da competência do Tribunal. De outro lado, havia a tendência de alguns governos incluírem na tipificação dos crimes alguma intencionalidade específica, a fim de dificultar o momento probatório.

Assim, o desaparecimento forçado de pessoas foi admitido no pacote de acordos do dia 6 de julho de 1998³⁷ e confirmado enquanto art. 7º, § 2º, alínea *i* do Estatuto de Roma. Essa foi a primeira vez que esse crime foi tipificado por Estatuto de tribunal internacional penal. Por exemplo, o Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (TPIY), quando se deparou com desaparecimentos forçados, classificou-as como crime contra a humanidade na categoria de *outros atos desumanos*, por ausência de tipificação específica. No caso *Kupreškić e outros*, o TPIY considerou que na categoria de *outros atos desumanos* de seu Estatuto figuraria o desaparecimento forçado de pessoas, desde que praticado de forma sistemática ou generalizada, a fim de alcançar a gravidade das demais categorias ínsitas no art. 5º de seu Estatuto³⁸.

Enfim, o conceito do Estatuto de Roma é o seguinte: por desaparecimento forçado de pessoas entende-se a prisão, detenção ou sequestro de pessoas por um Estado ou por organização política, ou com a autorização, apoio ou aquiescência destes, seguidos da negativa de informar

³⁴ Doc. A/AC. 249/1997/L.5, 1997.

³⁵ Não havia sido celebrada a CIDE.

³⁶ Doc. A/CONF.183/2/Add.1, de 14 de abril de 1998.

³⁷ Doc. A/CONF.183/C.1/L.53.

³⁸ TPIY. *Kupreškić et al. (Lašva Valley)*. Trial Judgement. Sentença de 14 de janeiro de 2000, § 566.

sobre a privação de liberdade ou dar informação sobre a sorte ou o paradeiro dessas pessoas, com a intenção de deixá-las fora do amparo da lei por um período prolongado. Esse conceito foi mantido no Estatuto definitivo, enquanto crime contra a humanidade.

Na realidade, essa definição é inspirada na CIDFP e na DPCDF, mas guarda diferenças³⁹. A primeira distinção a ser feita é sobre sentido mais abrangente do Estatuto de Roma, pois considera qualquer organização política ou o Estado como responsáveis diretos pelo crime, sem excluir a responsabilidade penal dos agentes envolvidos de forma indireta (mediante autorização, apoio ou aquiescência), mesmo quando, por exemplo, esse crime for praticado por grupos irregulares, o que é muito comum⁴⁰. Distintamente, o sistema interamericano atribui essa responsabilidade somente ao Estado e seus cúmplices.

A segunda diferença conduz a termos mais restritivos do Estatuto de Roma, em comparação aos do sistema interamericano. Ela diz respeito a considerar o desaparecimento forçado como parte de ataque generalizado ou sistemático contra população civil, e não simplesmente como ação contra *pessoas ou grupos de pessoas*, como

dispõe o art. 2º da CIDFP, conforme será detalhado no próximo item.

A terceira diferença é a de que no Estatuto de Roma o começo do desaparecimento se realiza pela prisão, detenção ou sequestro da vítima principal, enquanto no sistema interamericano não importa esse método. Nesse aspecto, o art. 2º da CIDF corrigiu a restrição e abriria o ato executório inicial do desaparecimento também a *qualquer outra forma de privação de liberdade*, além das possibilidades do Estatuto de Roma.

Por fim, outra diferença é o indesejável dolo especial exigido na parte final do conceito do Estatuto de Roma: (...), *com a intenção de deixá-las fora do amparo da lei por um período prolongado*. O conjunto dos atos do desaparecimento forçado impede, sem dúvida, o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes: pelo próprio desaparecido, em razão da detenção arbitrária, e pelos familiares, companheiros e amigos, a fim de saberem a sorte ou o paradeiro do desaparecido. Entretanto, o desaparecimento forçado é um crime complexo, sempre envolvendo várias pessoas, geralmente com divisão de tarefas (e.g., planejamento, cooperação, sequestro, encarceramento, isolamento, tortura psicológica, tortura física e, na maioria dos casos, assassinato e ocultação do cadáver). Não é lógico confundir a consequência de privar pessoas da proteção legal com a necessidade de provar dolo específico de deixar a vítima privada desse amparo *por tempo prolongado*.

³⁹ CARRASCO, Salvador Martín Herencia. *La Implementación del Estatuto de Roma en la Región Andina: los casos de Bolivia, Colombia y Perú*. Perú: Comisión Andina de Juristas, 2005, p. 130. Ver também Cortel-DH, Caso Blanco Romero y otros c. Venezuela. *Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentença de 28 de novembro de 2005. Série C nº 138, § 105.

⁴⁰ Esse quadro não se alterou no Relatório do Encontro Entre Sessões de 19 a 30 de Janeiro de 1998, em Zutphen (Holanda). Doc. A/AC.249/1998/L.13, 1998.

A quanto tempo corresponderia o *período prolongado* e quem precisamente teria a intenção de deixar alguém sem amparo da lei por período prolongado? A responsabilidade internacional do Estado nesse caso dista da responsabilidade penal individual, já que aquela envolve todos os fatos em um sujeito, o Estado, enquanto a responsabilidade penal envolverá várias pessoas. Funções distintas são exercidas na concretização desse crime complexo e, muitas vezes, há partícipe de determinada fase do crime que desconhece os sujeitos e os atos de outras fases. É verdade que o tempo é um elemento chave do crime do desaparecimento forçado, mas não na caracterização matemática da *mens rea* de todos os criminosos envolvidos. Felizmente, os elementos constitutivos do crime do desaparecimento forçado⁴¹, definidos após o Estatuto de Roma, atenuaram esse problema ao identificar o dolo desse tipo penal como a consciência de que: 1. essa privação de liberdade no curso normal dos acontecimentos seria sucedida pela negativa de seu reconhecimento ou de informações sobre o ocorrido com a vítima; ou 2. essa negativa precedeu ou acompanhou a privação de liberdade.

A considerar essas observações, o Substitutivo aos projetos em trâmite na Câmara dos Deputados (PL 301/2007 e o apensado PL 4.038/2008), aprovado por sua CCJC, dispõe que: primeiro, todo tipo de privação de liberdade é admitido como ato inicial; segundo, esse crime não se

reduz a ato de Estado, estendendo-se a qualquer organização política, e de seus cúmplices; terceiro, a ocultação ou negativa da privação de liberdade ou de informação sobre o destino da vítima se transforma em ato secundário essencial; quarto, deixar o detido fora do amparo legal é resultado, não intenção, e tem tempo fixo de, no mínimo, quarenta e oito horas; se for superior a trinta dias, o crime tem forma qualificada, com aumento considerável de pena; quinto, esse crime é permanente até o esclarecimento da sorte ou paradeiro da vítima, *textus*:

Crime contra a humanidade por desaparecimento forçado

Art. 30. Apreender, deter, sequestrar ou de outro modo privar alguém de liberdade, ainda que legalmente, em nome do Estado ou de organização política, ou com a autorização, apoio ou aquiescência destes, ocultando ou negando a privação da liberdade ou informação sobre sua sorte ou paradeiro a quem tenha o direito de sabê-lo, deixando o detido fora do amparo legal por período superior a quarenta e oito horas:

Pena: reclusão, de cinco a quinze anos, sem prejuízo da concorrência de outros crimes.

§ 1º Na mesma pena incorre quem ordena os atos definidos neste artigo ou mantém a pessoa detida sob sua guarda, custódia ou vigilância.

§ 2º O crime perdura enquanto não seja esclarecida a sorte ou o paradeiro da pessoa detida, ainda que sua morte ocorra em data anterior.

⁴¹ Doc. ICC-ASP/1/3.

Desaparecimento forçado qualificado

§ 3º A pena será de dez a trinta anos de reclusão, se o desaparecimento durar mais de trinta dias.

3.2. Desaparecimento forçado não somente como crime contra a humanidade

A CorteIDH adverte, em sua sentença contra o Brasil, que a definição ligada ao Estatuto de Roma não é suficiente e que necessitaria incorporar o tipo penal no sentido interamericano. Apesar de a CorteIDH nessa sentença não ser clara, cotejo o desaparecimento forçado como crime contra a humanidade ou como violação de direitos humanos em geral, sem ser na sua forma mais grave. Portanto, duas tipificações são necessárias e, em minha opinião, o tipo destacado do art. 30 do Substitutivo aprovado na CCJC da Câmara é adequado para ambos os casos e supera as incongruências entre o sistema interamericano, o Estatuto de Roma e a CIDE.

Portanto, restaria separar, de um lado, tipo penal como crime contra humanidade, que é violação grave de direitos humanos caracterizada por ser parte de ataque generalizado ou sistemático contra população civil. De outro lado, tipo penal no sentido singular, que é ato contra uma ou mais pessoas.

O § 1º, do art. 7º, do Estatuto de Roma, menciona que crime contra a humanidade são os cometidos como parte de um ataque generalizado ou siste-

mático contra uma população civil e com o conhecimento de tal ataque. E o § 2º, do mesmo artigo, determina que por *ataque contra uma população civil* entende-se uma linha de conduta que implique a comissão múltipla de atos, contra uma população civil, sendo tais atos cometidos ou promovidos por políticas de um Estado ou de uma organização.

O conceito de crime contra a humanidade passou por muitas controvérsias. O Projeto Final de Estatuto de Roma sintetizava tais controvérsias em duas opções, repletas de colchetes. A primeira opção afirmando que é crime contra a humanidade qualquer dos atos (enumerados nas alíneas) que se cometam:

[como parte da comissão generalizada [e] [ou] sistemática de tais atos contra qualquer população]. E a segunda opção: [como parte de um ataque generalizado [e] [ou] sistemático contra uma população [civil] [em escala maciça] [em um conflito armado] [por motivos políticos, filosóficos, nacionais, étnicos ou religiosos ou por qualquer outro motivo arbitrariamente definido].

Os pontos específicos, que estavam sendo discutidos sobre o conceito de crime contra a humanidade, poderiam ser traduzidos nas seguintes indagações: Conceituar ou não o que se entende por *generalizado* e *sistemático*? Essa categoria de crimes seria aplicada para situações de paz e de guerra? Incluir ou não motivações para conceituar essa categoria de crimes?

O conceito de *ataque contra uma população civil*, exposto na alínea a, do § 2º do art. 7º, é a síntese dos conceitos de *generalizado* (*widespread*) e *sistemático* (*systematic*) trabalhados nas reuniões preparatórias⁴². Por *generalizado* entendia-se a ação dirigida contra um grande número de pessoas ou em larga escala geograficamente. Trata-se de elemento quantitativo, que mede a amplitude da conduta criminosa e a envergadura dos meios utilizados. Por *sistemático* entendia-se o ataque constituído, ao menos em parte, por atos cometidos ou promovidos por uma política ou um plano, ou por uma prática repetida por um período de tempo. Ora, o conceito de generalizado está assegurado na chamada *comissão múltipla de atos* e, por sua vez, o conceito de sistemático está consagrado no que se chamou de *linha de conduta* ou de *atos cometidos ou promovidos por políticas de um Estado ou de uma organização*. Então, embora o conceito do § 1º, do art. 7º do Estatuto, enquadra o crime contra a humanidade a partir de atos cometidos como parte de um ataque *generalizado ou sistemático*, na prática envolve ataque *generalizado e sistemático*, pois é o que se infere da alínea a, do § 2º do art. 7º do Estatuto⁴³. Essa contradição se resolve na responsabilidade individual penal, que pode recair sobre um ato parte do ataque generalizado ou parte do ataque sistemático. Entretanto, fração dessas violações também seria con-

siderada como crime contra a humanidade, ou, em outros termos, vários atos compõem ataque sistemático ou generalizado e cada um pode ser enquadrado como crime contra a humanidade⁴⁴. Uma vez esclarecida essa cláusula, a diferença com o que pretende a Corte IDH no caso *Guerrilha do Araguaia* seria em parte satisfeita, ou seja, o desaparecimento forçado como crimes contra a humanidade no Estatuto de Roma ou como violação grave de direitos humanos no sistema interamericano se equivalem.

A inspiração desse conceito de crimes contra a humanidade advém do art. 3º do Estatuto do Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), de 1994, porém as versões de seu Estatuto ora requerem um ataque generalizado e sistemático (francês, por exemplo), ora um ataque generalizado ou sistemático (inglês, por exemplo), além de relacionar a ação contra grupo nacional, político, étnico, racial ou religioso. Esse último aspecto não foi mantido pelo Estatuto de Roma e não deve constar na tipificação interna.

Como diz Schabas, o conceito do direito internacional consuetudinário não necessariamente corresponde *ipsis litteris* sequer ao disposto no Estatuto de Roma⁴⁵. Corretamente,

⁴² Ver, por exemplo, o Relatório do Comitê Preparatório, volume II, compilação de propostas, Doc. G. A., 51ª Sess., Supp. nº 22, A/51/22, 1996.

⁴³ AMBOS, Kai. *Nuevo Derecho Penal Internacional*. México: Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2002, p. 287.

⁴⁴ Por exemplo, TPIY, *Kunarac et al.* (IT-96-23/1-A), Judgment, sentence de 12 de junho de 2002, § 96: *As correctly stated by the Trial Chamber, "only the attack, not the individual acts of the accused, must be widespread or systematic".113 In addition, the acts of the accused need only be a part of this attack and, all other conditions being met, a single or relatively limited number of acts on his or her part would qualify as a crime against humanity, unless those acts may be said to be isolated or random.*

⁴⁵ SCHABAS, William A. *The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 144.

no art. 14 do Substitutivo da Câmara aos projetos de implementação, definem-se crimes contra a humanidade como os praticados no contexto de ataque, generalizado **ou** sistemático, dirigido contra população civil. Portanto, devemos considerar parte de atos múltiplos, ou de larga escala, **ou** de planejados pelo Estado ou organização política para caracterizar responsabilidade penal individual.

O importante é ter em mente que o crime contra a humanidade vai além da vítima e atinge a consciência da humanidade. No caso *Dražen Erdemović*⁴⁶, para a humanidade ser negada e atingida, o TPIY requereu que são necessários sérios atos de violência contra os seres humanos, atingindo o que têm de mais essencial: suas vidas, liberdades, bem-estar físico, saúde e/ou dignidade. Não bastam ser atos desumanos para caracterizar um crime contra a humanidade, mas devem ultrapassar em alcance e gravidade os limites toleráveis para a comunidade internacional, atingindo a consciência da humanidade.

Por isso, a tipificação interna deve ter legislação para crimes internacionais, cujo debate gira em torno do PL 301/2007, e leis esparsas para certos crimes que são violações singulares de direitos humanos, como tortura e desaparecimento forçado. A CIDF claramente distingue essas duas situações. O desaparecimento forçado enquanto crime contra a humanidade está previsto em seu art. 5º: *A prática generalizada ou sistemática de desa-*

parecimento forçado constitui crime contra a humanidade, tal como define o direito internacional aplicável, e estará sujeito às consequências previstas no direito internacional aplicável. Entre essas consequências está a imprescritibilidade e não a não suscetibilidade a anistias, o que a CorteIDH no caso *Guerrilha do Araguaia* parece estender a todas as situações de desaparecimento forçado num primeiro momento⁴⁷, mas em seu desfecho, no item 3, indica que dizem respeito somente a violações graves:

*3. As disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos são incompatíveis com a Convenção Americana, carecem de efeitos jurídicos e não podem seguir representando um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, e tampouco podem ter igual ou semelhante impacto a respeito de outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil.*⁴⁸ (grifo nosso)

Crimes contra a humanidade são violações graves aos direitos humanos que foram consagradas sob esse título no Estatuto do Tribunal Internacional Militar de Nuremberg, por sugestão de Sir Hersch Lauterpacht capitaneada pelo Juiz Robert Jackson, a fim de substituir a expressão *perseguições, atrocidades e deportações*⁴⁹.

⁴⁷ CorteIDH. *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) c. Brasil*, § 285, ver nota 2.

⁴⁸ Sobre esse assunto, ver item 3.4 desse trabalho.

⁴⁹ SCHABAS, William A. *The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute*. New York:

⁴⁶ TPIY. *Dražen Erdemović* (IT-96-22-T). Sentença de 29 de novembro de 1996, § 28.

A Comissão de Direito Internacional das Nações chegou a usar a expressão *violações de direitos humanos sistemáticas ou generalizadas* como alternativa a *crimes contra a humanidade*, em 1991⁵⁰.

A CorteIDH, por sua vez, tem diferenciado as violações graves aos direitos humanos, associando-as aos crimes contra a humanidade, e lhe conferindo consequências específicas, como tornar sem efeito anistias, prescrições ou outra causa de extinção de punibilidade⁵¹. O próprio preâmbulo da Convenção interamericana de 1994 (CIDFP) reafirma *que a prática sistemática do desaparecimento forçado de pessoas constitui um crime de lesa-humanidade*. Como exemplificação do pensamento da CorteIDH, cito caso *Goiburú e outros c/Paraguai*⁵²:

82. Al respecto, en su jurisprudencia constante sobre casos de desaparición forzada de personas, la Corte ha reiterado que ésta constituye un hecho ilícito que genera una violación múltiple y continuada de varios derechos protegidos por la Convención Americana y coloca a la víctima en un estado

de completa indefensión, acarreando otros delitos conexos. La responsabilidad internacional del Estado se ve agravada cuando la desaparición forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. Se trata, en suma, de un delito de lesa humanidad que implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el sistema interamericano. Si bien la comunidad internacional adoptó la primera declaración y el primer tratado empleando la calificación de desaparición forzada de personas recién en 1992 y 1994, respectivamente, ya en la década de los setenta el tema era analizado como tal en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y fue desarrollado a partir de la década de los ochenta en el marco del sistema de Naciones Unidas. Por su parte, en el sistema regional interamericano se había utilizado frecuentemente dicha calificación para referirse a ese conjunto de hechos y violaciones como un delito contra la humanidad. Incluso es caracterizado como tal por el artículo 7(1)(i) del Estatuto de la Corte Penal Internacional de 1998, cuando sea cometido como parte de una práctica generalizada o sistemática contra los miembros de una población civil. Esta caracterización del delito de referencia ha sido reiterada en el texto de los artículos 5 y 8(1)(b) de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, aprobada en junio de 2006 por el recién creado Consejo de Derechos Huma-

Oxford University Press, 2010, pp.139-40.

⁵⁰ Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, Doc. A/CN.4/SER.A/1991/Add.1 (part. 2), pp. 103-4.

⁵¹ Por exemplo, CorteIDH, *Mack Chang vs. Guatemala*, 25 de novembro de 2003, § 103, e voto separado de Cañado Trindade; *Hermanos Gómez Paquiyauri vs. Peru*, 8 de julho de 2004, § 76; *Molina Theissen vs. Guatemala*, 3 de julho de 2004, § 41; *Goiburú e outros vs. Paraguai*, 22 de setembro de 2006, §§ 86-93, e voto separado de Cañado Trindade; voto separado de Cañado Trindade em *Penal Miguel Castro vs. Peru*, 25 de novembro de 2006; *La Cantuta vs. Peru*, 29 de novembro de 2006, §§ 115-6, e voto separado de Cañado Trindade.

⁵² CorteIDH, *Goiburú e outros c/Paraguai*, 22 de setembro de 2006, § 82.

nos de Naciones Unidas. (grifo nosso)

3.3. Guerrilheiro também pode ser vítima de crime contra a humanidade

Nesse item, pretendo discutir se o desaparecimento forçado, como crime contra a humanidade, pode ter como vítimas pessoas que participam de um conflito armado, seja ele internacional ou interno. Com esse fim, é preciso averiguar a ligação entre crimes contra a humanidade e conflitos armados.

A ideia de crimes contra a humanidade advém de situações de guerra e flerta até mesmo com o direito internacional humanitário, como sinaliza a declaração de São Petersburgo, de 1868, limitando usos de projéteis explosivos e incendiários, e o preâmbulo das convenções da Haia de 1899 e 1907 relativas às leis e costumes da guerra em campanha. Também é associado à noção de genocídio em tempo de conflito armado, como o dos armênios, provocado pelos turcos na Primeira Guerra Mundial. Refiro-me à Declaração para o Império Otomano, feita pelos governos russo, francês e britânico em maio de 1915 (Petrogrado), qualificando o massacre como crimes da Turquia contra a humanidade e a civilização⁵³. Posteriormente, os tribunais penais internacionais *ad hoc* evoluem esse conceito a partir do Estatuto do Tribunal de Nuremberg e

da resolução 95(I) de 1946 da Assembleia Geral da ONU. Porém, nesse momento o genocídio ainda estava inserido no conceito de crimes contra a humanidade e ambos associados à guerra. Somente em 1948 o genocídio seria um tipo autônomo.

O Estatuto do TPIY, art. 5º, reforçaria esse vínculo com os conflitos armados, interno ou internacional. Contudo, o tribunal afirmaria que o direito internacional consuetudinário suprimiu essa exigência e que se tratava somente de um limite jurisdicional de um tribunal *ad hoc*⁵⁴. Já o Estatuto do TPIR, art. 4º, não confirma essa associação, tampouco a convenção de 1948 sobre o crime de genocídio o fizera.

Igualmente, a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes Contra a Humanidade (1968), em seu art. 1º, § 2º, considera esse crime para paz e guerra:

Artigo 1º

São imprescritíveis, independentemente da data em que tenham sido cometidos, os seguintes crimes: (...)

§ 2. Os crimes contra a humanidade, sejam cometidos em tempo de guerra ou em tempo de paz, como tal definidos no Estatuto do Tribunal Militar Internacional de Nuremberg de 8 de agosto de 1945 e confirmados pelas Resoluções nº 3 (I) e 95 (I) da Assembleia Geral das

⁵³ BASSIOUNI, Cherif. *Crimes Against Humanity in International Criminal Law*. New York: Springer, 1992, p. 168.

⁵⁴ Sobretudo, ver TPIY, *Tadić* (IT-94-1), *Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction*, sentença de 2 de outubro de 1995, § 141; e *Sešelj*, (IT-03-67-AR72.1), *Decision on the Interlocutory Appeal Concerning Jurisdiction*, sentença de 31 de agosto de 2004, § 13.

Nações Unidas, de 13 de fevereiro de 1946 e 11 de dezembro de 1946; a evicção por um ataque armado; a ocupação; os atos desumanos resultantes da política de "Apartheid"; e ainda o crime de genocídio, como tal definido na Convenção de 1948 para a prevenção e repressão do crime de genocídio, ainda que estes atos não constituam violação do direito interno do país onde foram cometidos. (grifo nosso)

O Estatuto de Roma acabou com o vínculo dos crimes contra a humanidade e os conflitos armados e o reporta a qualquer situação parte de *ataque contra a população civil*. Essa última expressão deriva justamente do debate sobre seu nexa com o conflito armado⁵⁵. Entretanto, por *ataque* entenda-se a violência do contexto em que atos caracterizadores do crime contra a humanidade são cometidos, e não um ato militar⁵⁶. Por *população civil*, não se trata do sentido puro de direito internacional humanitário, que a considera como coletivo de pessoas que não participam das hostilidades. Então, o que significa? Quem são as vítimas de um crime contra a humanidade? A CorteIDH não esclareceu esse ponto, nem desenvolveu sua própria jurisprudência, no caso *Guerrilha do Araguaia!* Afinal, quem participa de conflito armado interno, como no caso brasileiro, pode ser vítima de crime contra a humanidade? Seriam parte de população civil?

⁵⁵ SCHABAS, William A. *The International Criminal Court: a commentary on the Rome Statute*. New York: Oxford University Press, 2010, pp.147, 152.

⁵⁶ Elementos constitutivos dos Crimes do TPI, Crimes contra a Humanidade, introdução, § 3º (Doc. ICC-ASP/1/3).

A CorteIDH, no Caso *Bámaca Velásquez*, que versa sobre o desaparecimento forçado de um guerrilheiro, detido em enfrentamento com o exército guatemalteco em 1992, responsabilizou a Guatemala por violação da CADH interpretada à luz do art. 3º comum das Convenções de Genebra de 1949. Em suma, a CorteIDH considerava que em situação de conflito armado interno deve-se interpretar tratado de direitos humanos após verificar o direito internacional humanitário⁵⁷. Como se sabe, por exemplo, a morte entre combatentes ou entre um guerrilheiro e agentes de Estado não é um ilícito sob a ótica do direito internacional humanitário se fora cometida no curso da ação armada. Já a tortura, a execução extrajudicial ou o desaparecimento forçado de pessoa não seriam em nenhuma hipótese admitidos. Essa análise não é reafirmada, lamentavelmente, no caso *Guerrilha do Araguaia*. No caso brasileiro, seria aplicável o mesmo ditado outrora:

207. La Corte ha considerado demostrado que, al momento de los hechos del presente caso, se desarrollaba en Guatemala un conflicto interno (supra 121 *b*). Como ya se ha afirmado (supra 143 y 174) este hecho, en vez de exonerar al Estado de sus obligaciones de res-

⁵⁷ O art. 43 da CIDF ratifica esse entendimento: *Artigo 43. A presente Convenção não afeta as disposições de direito internacional humanitário, incluindo as obrigações das Altas Partes Contratantes das quatro Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949 e de seus dois Protocolos Adicionais de 8 de junho de 1977, nem a possibilidade que qualquer Estado Parte tem de autorizar o Comitê Internacional da Cruz Vermelha a visitar locais de detenção, em situações não previstas pelo direito internacional humanitário.*

petar y garantizar los derechos de las personas, lo obligaban a actuar en manera concordante con dichas obligaciones. Así, y según lo establece el artículo 3 común de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, el Estado enfrentado a un conflicto armado de carácter no internacional debe brindar a las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan quedado fuera de combate por cualquier razón, un trato humano y sin distinción alguna de índole desfavorable. En particular, el Derecho Internacional Humanitario prohíbe en cualquier tiempo y lugar los atentados a la vida y a la integridad personal de las personas nombradas anteriormente.⁵⁸

Do ponto de vista do direito internacional penal, para efeito de caracterização de crime contra a humanidade como ataque a *população civil*, entende esta última categoria como pessoas que não participam ou deixaram de participar das hostilidades. Portanto, podem ser vítimas os militares, combatentes e membros de grupo armado organizado, quando fora de combate, a depender do caso, o que é perfeitamente compatível com a jurisprudência da CorteIDH. É farta a jurisprudência do TPIY nesse sentido. O caso Blaškić, por exemplo:

214. Crimes against humanity therefore do not mean only acts committed against civilians in the strict sense of the term but include also crimes against two categories

of people: those who were members of a resistance movement and former combatants – regardless of whether they wore uniform or not – but who were no longer taking part in hostilities when the crimes were perpetrated because they had either left the army or were no longer bearing arms or, ultimately, had been placed hors de combat, in particular, due to their wounds or their being detained. It also follows that the specific situation of the victim at the moment the crimes were committed, rather than his status, must be taken into account in determining his standing as a civilian. Finally, it can be concluded that the presence of soldiers within an intentionally targeted civilian population does not alter the civilian nature of that population.⁵⁹

3.4. Do crime continuado ou permanente, imprescritível e não anistiável

O desaparecimento forçado de pessoas é uma espécie de crime que perdura sua execução no tempo e vitima muitas pessoas, além do próprio desaparecido, o que inclui familiares, amigos e coletividades. Esse aspecto explica o conceito de vítima para a CIDF (art. 24, § 1º), que seria a pessoa desaparecida e todo indivíduo que tiver sofrido dano como resultado direto de um desaparecimento forçado.

O dano direto de um desaparecimento forçado, para além do desapare-

⁵⁸ CorteIDH. *Caso Bámaca Velásquez*. Fondo. Sentença de 25 de novembro de 2000. Série C nº 70, § 207.

⁵⁹ TPIY. *Blaškić* (IT-95-14), Judgment, 3 de março de 2000, § 214.

cido, está relacionado ou a alguma agressão física ou psicológica sofrida durante o ato inicial do desaparecimento, que é um sequestro, detenção, prisão ou outra forma de privação de liberdade; ou durante a busca por informação sobre o destino da pessoa desaparecida. Ou se refere à angústia e à dor intermitentes do cônjuge, dos filhos, dos parentes e dos amigos, que as circunstâncias e execução desse crime causam, principalmente pelos sentimentos de ausência, de impotência e de incerteza acerca da sorte do ente próximo. Além disso, a América Latina é farta em exemplos de desaparecimento de grávidas e de filhos de desaparecidos (incluindo os nascidos no cativeiro). Nessas situações a criança pode ser levada a outro país, adotada por pessoas de boa ou má fé, entregues a sua família natural ou, executadas extrajudicialmente, sendo os seus restos ocultados. Em todos os casos, são vítimas diretas.

Deste contexto, em que as vítimas diretas são múltiplas e a execução do crime perdura, decorre o princípio de que o desaparecimento forçado de pessoas é considerado crime permanente ou continuado, enquanto não há revelação do destino ou paradeiro da pessoa desaparecida e não há o esclarecimento dos fatos⁶⁰. Dessa forma, ao condenar o Brasil, a CorteIDH determina:

103. Adicionalmente, no Direito Internacional, a jurisprudência

⁶⁰ Art. 17 da DPCDF; Art. 3º da CIDFP, art. 8º, I, b, da CIDE CorteIDH, *Caso Blake vs. Guatemala*. Exceções Preliminares. Sentença de 2 de julho de 1996, §§ 33-40.

deste Tribunal foi precursora da consolidação de uma perspectiva abrangente da gravidade e do caráter continuado ou permanente da figura do desaparecimento forçado de pessoas, na qual o ato de desaparecimento e sua execução se iniciam com a privação da liberdade da pessoa e a subsequente falta de informação sobre seu destino, e permanece enquanto não se conheça o paradeiro da pessoa desaparecida e se determine com certeza sua identidade. Em conformidade com todo o exposto, a Corte reiterou que o desaparecimento forçado constitui uma violação múltipla de vários direitos protegidos pela Convenção Americana, que coloca a vítima em um estado de completa desproteção e acarreta outras violações conexas, sendo especialmente grave quando faz parte de um padrão sistemático ou prática aplicada ou tolerada pelo Estado.⁶¹

Essa determinação, no caso brasileiro, deve ser somada à norma decorrente da ratificação da CIDE. Convenientemente, essa Convenção alia o tema à prescrição e separa o tratamento ao desaparecimento forçado enquanto violação de direitos humanos em geral e quando é crime contra a humanidade. Como visto, mesmo que imperfeitamente, a CorteIDH repercute essa diferenciação no § 103 (*in fine*, “quando faz parte de um padrão sistemático ou prática aplicada ou tolerada pelo Estado”), no § 285 e no item 3 do desfecho da sentença do *Caso Guerrilha do Araguaia*.

⁶¹ CorteIDH. *Caso Guerrilha do Araguaia*, § 103, ver nota 2.

Assim, o art. 8º da CIDF, resguardando a imprescritibilidade do crime de desaparecimento forçado enquanto crime contra a humanidade (art. 5º da CIDF), admite que os Estados Partes apliquem regime de prescrição para o desaparecimento forçado como violação de direitos humanos em forma menos severa. Entretanto, se assim o fizer, deve assegurar que a prescrição da ação penal *a) Seja de longa duração e proporcional à extrema seriedade desse crime; e b) Inicie no momento em que cessar o desaparecimento forçado, considerando-se a natureza contínua desse crime.* Ou seja, quando não se trata de crime contra a humanidade, a prescrição deve iniciar no momento em que seja revelada a sorte ou destino da pessoa desaparecida. Quando o caso for um crime contra a humanidade, como é a situação da *Guerrilha do Araguaia*, ele é imprescritível.

O Brasil não ratificou a Convenção interamericana (CIDFP), mas se o fizesse também teria reforçada a concepção de que a regra é a imprescritibilidade, pois em geral se trata de crime contra a humanidade, e excepcionalmente regime de prescrição é adotado. Ademais, esse regime de prescrição é atenuado, pois com a qualidade de ser um crime continuado ou permanente até a revelação do destino da vítima, em geral sequer seu prazo inicia. Nesses termos, o art. VII da CIDFP dispõe que a

ação penal decorrente do desaparecimento forçado de pessoas e a pena que for imposta judicialmente ao responsável por ela não estarão sujeitas a prescrição. No

entanto, quando existir uma norma de caráter fundamental que impeça a aplicação do estipulado no parágrafo anterior, o prazo da prescrição deverá ser igual ao do delito mais grave na legislação interna do respectivo Estado Parte.

Se ratificarmos a CIDFP, importa averiguar os impedimentos de caráter fundamental presentes em nossa Constituição Federal sobre a imprescritibilidade. Nessa linha de raciocínio, a conclusão seria que somente o desaparecimento forçado como crime contra a humanidade deveria ser considerado imprescritível e não toda forma desse tipo de violação de direitos humanos.

A rigor, a Constituição Federal não rejeita a imprescritibilidade, prevendo-a em seu art. 5º, incisos XLII e XLIV, aos crimes de racismo e aos de ações de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático, respectivamente. À primeira vista, a Constituição Federal não possui posição hermética sobre o instituto da imprescritibilidade, pois a prevê para categoria ampla de crimes, como os contra a ordem constitucional e o Estado democrático. Cabe ao legislador ordinário a definição de quais seriam esses crimes, o que demonstra não ter a Constituição estabelecido rígido *numerus clausus*, embora ao Congresso Nacional é imposto legislar com moderação. Contudo, caberia a ele internalizar certos crimes como imprescritíveis por força do direito internacional, como o crime de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, que fazem parte da competência material

do Estatuto de Roma do TPI, aceito constitucionalmente pelo § 4º, do art. 5º da CF.

O Brasil ratificou o Estatuto de Roma, cujo art. 29 estabelece a imprescritibilidade desses crimes, porém não ratificou a Convenção Sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Crimes de Lesa-Humanidade de 1968, sobretudo devido ao fato dela possuir efeito retroativo. Seu polêmico art. 1º considera os crimes lá mencionados como imprescritíveis, independentemente da data em que foram cometidos⁶², o que a doutrina considerou como um retrocesso da ciência penal⁶³ e provocou a não adesão por muitos países. Por esse motivo, essa cláusula não foi reafirmada na Convenção europeia de 1974 sobre o mesmo tema, tampouco no Estatuto de Roma.

À parte compromissos específicos sobre imprescritibilidade, a proibição incondicional desses crimes pertence a normas imperativas do direito internacional (*jus cogens*); por consequência, inaplicável seria a prescrição⁶⁴. Já quanto às competências

internas para sua repressão penal, Paola Gaeta⁶⁵ classifica-as em três categorias. A primeira seria aquela que reconhece ao Estado o poder de viabilizar ou exercer sua jurisdição, sem tornar obrigatória a repressão penal, mas, se assim proceder, protege-o de possíveis arguições de terceiros fundada no princípio da não-ingerência nos assuntos internos alheios, como é exemplo o clássico caso *Lótus*⁶⁶. Outra categoria seria a que impõe aos Estados a obrigação de adotar medidas legislativas necessárias para a repressão penal, especialmente a tipificação interna do crime internacional. Essa obrigação está presente na CIDF e na CIDFP e foi sentenciada pela CorteIDH contra o Brasil no caso *Guerrilha do Araguaia*, sendo o objeto central desse trabalho. Por fim, a terceira categoria diz respeito à obrigação não só de tomar medidas legislativas, mas de exercer a repressão penal sobre os acusados de crimes internacionais, o que significa obrigação de eliminar barreiras como a da prescrição e a da anistia ou, se existirem, não gerariam efeitos sobre a intenção de julgar de outros Estados. Essa também é uma obrigação decorrente das convenções sobre desaparecimento forçado de pessoas e da sentença da CorteIDH no caso *Guerrilha do Araguaia*.

A obrigação de o Estado julgar criminosos internacionais ou, como alter-

⁶² A razão maior da retroatividade na Convenção de 1968 era o julgamento de criminosos da Segunda Guerra Mundial, mas esse argumento não foi suficiente para convencer autoridades brasileiras. Já o Estatuto de Roma, ratificado pelo Brasil, estabelece a imprescritibilidade sem retroatividade. Ver PONCELA Pierrette, *L'Imprescriptibilité*, in ASCENSIO, Hervé ; DECAUX, Emmanuel ; PELLET, Alain. *Droit International Pénal*. Paris: Editions A. Pedone, 2000, pp. 887-895.

⁶³ DALBORA, José Luix Guzmán. Crímenes internacionales y prescripción. In AMBOS, Kai; MALARINO, Ezequiel; WOISCHNIK, Jan. *Temas Actuales del Derecho Penal Internacional: contribuciones de América Latina, Alemanha y España*. Montevideo: Konrad-Adenauer, 2005, pp. 103-115.

⁶⁴ WYNGAERT, Christine Van den; DUGART, John. Non-applicability of statute of limitations. In CASSESE, Antonio; GAETA, Paola; JONES, John. *The Rome*

Statute of the International Criminal Court: a commentary. New York: Oxford University Press, 2002, vol. I, 887.

⁶⁵ GAETA Paola, *Les règles internationales sur les critères de compétence des juges nationaux*, in CASSESE, Antonio; DELMA-MARTY (org). *Crimes Internationaux et Jurisdictions Internationales*. Paris: Presse Universitaire de France, 2002, p. 192.

⁶⁶ Corte Permanente de Justiça Internacional, *Caso Lotus* (França c. Turquia), sentença de 7 de setembro de 1927.

nativa, extraditá-los ou entregá-los para tribunal penal internacional julgar, tem sido interpretada como contrária à prescrição. Essa foi a decisão proferida pelo Tribunal Penal para a Ex-Iugoslávia (TPIY) no caso *Furundzija*, quando considerou que a natureza imperativa da proibição da tortura, correlata ao dever de os Estados julgarem os torturadores, torna-a crime imprescritível⁶⁷. Além disso, a obrigação de julgar, extraditar ou entregar é dada por força convencional. Primeiro, o Estatuto de Roma, que prevê a imprescritibilidade em seu artigo 29, dá poderes ao TPI para entender que o não julgamento interno por motivo de prescrição seria considerado *não disposição ou incapacidade de julgar* (artigo 17 do Estatuto) e que o Estado não pode invocar prescrição interna perante o Tribunal Penal Internacional⁶⁸. Segundo, no caso específico do desaparecimento forçado, a CIDE, já por nós ratificada, determina que:

Art. 9º, § 2º Cada Estado Parte tomará também as medidas necessárias para estabelecer sua jurisdição sobre o crime de desaparecimento forçado quando o suposto autor do crime encontrar-se em território sob sua jurisdição, salvo se extraditá-lo ou entregá-lo a outro Estado, de acordo com suas obrigações internacionais, ou entregá-lo a uma corte penal internacional, cuja jurisdição o Estado Parte reconheça.

Sobre o alcance das leis de anistia sobre graves violações de direitos hu-

manos e sua incompatibilidade com as obrigações internacionais dos Estados que as emitem, a CorteIDH as declara sem efeito e assim o fez em relação à Lei de anistia brasileira:

172. A Corte Interamericana considera que a forma na qual foi interpretada e aplicada a Lei de Anistia aprovada pelo Brasil (*supra* pars. 87, 135 e 136) afetou o dever internacional do Estado de investigar e punir as graves violações de direitos humanos, ao impedir que os familiares das vítimas no presente caso fossem ouvidos por um juiz, conforme estabelece o artigo 8.1 da Convenção Americana, e violou o direito à proteção judicial consagrado no artigo 25 do mesmo instrumento, precisamente pela falta de investigação, perseguição, captura, julgamento e punição dos responsáveis pelos fatos, descumprindo também o artigo 1.1 da Convenção. Adicionalmente, ao aplicar a Lei de Anistia impedindo a investigação dos fatos e a identificação, julgamento e eventual sanção dos possíveis responsáveis por violações continuadas e permanentes, como os desaparecimentos forçados, o Estado descumpriu sua obrigação de adequar seu direito interno, consagrada no artigo 2 da Convenção Americana⁶⁹.

O art. 18 (1) da Declaração adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra as Desaparições

⁶⁷ TPIY. Caso *Furundzija*. Sentença de 10 de dezembro de 1998, §§ 156 e 157.

⁶⁸ CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. New York: Oxford University Press, 2003, p. 319.

⁶⁹ CorteIDH, *Guerrilha do Araguaia c. Brasil*, §§ 170-2, ver nota 2.

Forçadas (DPCDF)⁷⁰ determina que os responsáveis por atos de desaparecimentos forçados *não se beneficiarão de nenhuma lei de anistia especial e outras medidas análogas que tenham por fim exonerá-los de qualquer procedimento ou sanção penal*. Em sessão de 1992, o Comitê de direitos humanos das Nações Unidas, por seu comentário geral nº 20 sobre o art. 7º do Pacto Internacional relativos aos Direitos Civis e Políticos, declarou que para os atos de tortura *a anistia é geralmente incompatível com o dever que os Estados possuem de investigar tais atos; de garantir a proteção contra tais atos sob suas jurisdições; e de zelar para que eles não se reproduzam no futuro*⁷¹.

A CorteIDH não admite as anistias aos responsáveis de violações graves de direitos humanos, a exemplo da tortura, das execuções sumárias, extralegais ou arbitrárias e desaparecimentos forçados de pessoas. Segundo a CorteIDH, elas são contrárias à Convenção americana relativa aos direitos humanos (CADH) e, conseqüentemente, elas não produzem efeito desde sua origem (*ex tunc*) e devem ser eliminadas pelo Estado. Igualmente, a CorteIDH ordena aos Estados a investigar e julgar responsáveis pela violação grave dos direitos humanos que foram anistiados⁷². No caso *Almonacid Arellano y otros c. Chile*, a CorteIDH associa as violações graves

de direitos humanos ao crime contra a humanidade e declara que os Estados não podem se abster de investigar, buscar e reprimir os responsáveis por crimes contra a humanidade, incluindo o genocídio, mediante edição de anistias ou outro tipo de norma interna. De acordo com a CorteIDH, anistiar os responsáveis de crimes contra a humanidade é incompatível com a CADH⁷³.

No caso *Malawi African Association e outros c. Mauritânia*⁷⁴, a Comissão africana dos Direitos Humanos e dos Povos considerou que a lei de anistia mauritana violou os direitos das vítimas a um recurso efetivo. Em 2001, a Comissão africana estabeleceu Diretrizes e princípios sobre o direito a um processo equitativo e à assistência judiciária na África, cuja alínea C(d) determina que: *A outorga de uma anistia para absolver os autores de violações de direitos humanos viola o direito de vítimas a um recurso efetivo*.

A Corte Europeia dos Direitos Humanos (CorteEDH) afirma que para os acusados pela tortura (artigo 3º) *o procedimento ou a condenação não poderiam ser considerados prescritos, e a aplicação de medidas tais como a anistia ou a graça não seriam autorizadas*⁷⁵. Recentemente, a CorteEDH

⁷⁰ Res. 47/133 de 18 de dezembro de 1992.

⁷¹ Doc. O.N.U HRI/GEN/1/Rev.1, 1994, § 15.

⁷² CorteIDH, *Barrios Altos c. Peru*, 14 de março de 2001, § 41, e 3 de setembro de 2001, §§ 17-18; *Bulacio c. Argentina*, 18 de setembro de 2003, § 116; CorteIDH, *Blanco Romero y otros c. Venezuela*, 28 de novembro de 2005, § 98; *Guerrilha do Araguaia c. Brasil*, § 256, ver nota 2.

⁷³ CorteIDH, *Almonacid Arellano y otros c. Chile*, 26 de setembro de 2006, §§ 114-116, 171 – ponto resolutivo 3; CorteIDH, *La Cantuta c. Peru*, 29 de novembro de 2006, §§ 168-169.

⁷⁴ Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. *Caso Malawi African Association e outros c. Mauritânia* (nºs 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 à 196/97 e 210/98 (2000), §§ 82 e 83).

⁷⁵ CorteEDH. Ver, entre outros, *Abdiisamet Yaman c. Turquia*, nº 32446/96, sentença de 2 de novembro de 2004, § 55; *Okkali c. Turquia*, nº 52067/99, sentença de 17 de outubro de 2006, § 76; *Lexa c. Eslováquia*, nº 54334/00, sentença de 23 de setembro de 2008, § 139.

declarou inadmissível a petição *Ould Dah c. França* em razão de considerar que a anistia é geralmente incompatível com o dever de investigar atos de tortura. A CorteEDH nesta mesma oportunidade determina que a lei de anistia mauritana, suscetível de ser qualificado de abusivo na ótica do direito internacional, não impediria o exercício de competência universal pela França, o que decorre, por exemplo, do artigo 17 do Estatuto do Tribunal Penal Internacional que não inclui essa situação entre as causas de não admissibilidade de um caso⁷⁶. Portanto, a CorteEDH reafirma a incompatibilidade da anistia em relação ao princípio *aut dedere aut iudicare* e à competência universal dos Estados para julgar os responsáveis por crimes de tortura, o que poderia ser estendida a outros crimes internacionais.

Diante o exposto, o § 2º, do art. 30, do Substitutivo aos projetos em trâmite na Câmara reconhece o princípio do caráter permanente ou continuado desse crime: *Art. 30. (...) § 2º. O crime perdura enquanto não seja esclarecida a sorte ou o paradeiro da pessoa detida, ainda que sua morte ocorra em data anterior.* Já o art. 8º desse Substitutivo declara taxativamente que o desaparecimento, enquanto crime contra a humanidade, é imprescritível: *Art. 8º Os crimes de que trata esta lei são imprescritíveis e não serão considerados crimes políticos para efeito de extradição ou entrega ao Tribunal Penal Internacional.* Sobre a anistia, fora suprimida norma do primeiro anteprojeto, que determinava: *Art.*

2º Os crimes definidos nesta lei são imprescritíveis, inafiançáveis e insuscetíveis de anistia, graça ou indulto. Parágrafo único. Extingue-se a punibilidade apenas pela morte do agente e pela retroatividade de lei que não mais considera o fato como criminoso. Esse dispositivo sofria a crítica de que lei de anistia posterior revogaria lei de implementação do Estatuto de Roma e, portanto, seria inócuo e de má técnica. Entretanto, tinha o caráter didático de apontar regra derivada do direito internacional e, portanto, com *status* diferenciado.

De qualquer forma, quanto à lei de anistia brasileira (Lei nº 6.683, de 10 de agosto de 1979), aplicável a crimes políticos ou conexos com estes e crimes eleitorais cometidos entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, não gera efeitos sobre persecução penal de crimes contra a humanidade cometidos no período, de acordo com a própria sentença da CorteIDH sobre a *Guerrilha do Araguaia* e não creio ser necessário legislar sobre esse assunto. De qualquer maneira, o Congresso Nacional, ao aprovar a CIDE, legislou; consequentemente, no Brasil devem ser julgados os responsáveis pelos desaparecimentos forçados de pessoas. Para tanto, esse crime não é considerado crime político, ou delito conexo a crime político, nem crime com motivação política sequer para fins de extradição (art. 13, § 1º, da CIDE). Ora, com essa manifestação legislativa, não resta dúvida sobre a não aplicabilidade da Lei de anistia para garantir a impunidade de responsáveis por crimes contra a humanidade.

⁷⁶ CorteEDH, 5ª sect. décision sur la recevabilité, 17 de março de 2009, req. nº 13113/03.

3.5. Do exercício da jurisdição militar

A sentença da *Guerrilha do Araguaia* determina que causas penais contra acusados por desaparecimentos forçados não sejam julgados pelo foro militar⁷⁷. Quanto à tipificação desse crime, para seguir essa parte da sentença da CorteIDH, deve-se alterar os projetos em trâmite⁷⁸.

O art. 2º do Substitutivo aos projetos em curso na Câmara reserva a aplicação do Código Penal Militar (CPM) a respeito de crimes militares e daqueles que *tiverem conexão com os interesses militares da defesa do Estado Brasileiro*. Este dispositivo pretende resguardar a aplicação da legislação militar paralelamente à legislação especial que o projeto pretende regular. Entretanto, deveria estar restrita aos crimes considerados no próprio Código Penal Militar para tempo de paz ou de guerra, nos termos de seus arts. 9º e 10, que não incluem essa espécie indeterminada e arbitrária de conexão. O que são interesses militares em matéria penal? A normativa penal não permite esse tipo de indeterminação e insegurança, razão pela qual esse dispositivo deveria ser banido.

⁷⁷ CorteIDH. *Caso Guerrilha do Araguaia c. Brasil*, §§ 285 e 257. Ver nota 2.

⁷⁸ MARTIN-CHENUT Kathia, *Les juridictions militaires et d'exception au Brésil*, in LAMBERT-ABDELGA-WAD Elisabeth (dir.), *Tribunaux militaires et juridictions d'exception en mutation: perspectives comparées et internationales*. Paris: Editions des Archives contemporaines, 2007, pp. 49-89 ; MARTIN-CHENUT Kathia, *La jurisprudence interaméricaine des droits de l'homme sur l'exercice de la justice par des tribunaux militaires*, in RSC, nº 2, 2009, pp. 442-453.

Igualmente inadequado é o art. 126 do Substitutivo, que insere art. 10-A ao CPM, cujo *caput* seria:

Art. 10-A. São também crimes militares, sujeitos à lei brasileira, ainda que cometidos fora do território nacional, os crimes de guerra, qualquer que seja o seu agente, e os crimes de genocídio, contra a humanidade e contra a administração da justiça do Tribunal Penal Internacional, quando praticados por militar ou combatente, nacional, estrangeiro ou apátrida, nas situações descritas no inciso II do art. 9º.

Inicialmente, entre os crimes mencionados, diga-se somente existe no CPM o crime de genocídio, o que demonstra a má técnica desse artigo. Além disso, de acordo com esse dispositivo, somente a justiça militar julgará crimes de guerra, pois independente de seu agente e de suas vítimas. O atual art. 10 do CPM admite jurisdição militar para crimes nele previstos em tempo de guerra, considerando somente conflitos entre Estados, qualquer que seja o agente, se praticados em território militarmente ocupado ou *se comprometem ou podem comprometer a preparação, a eficiência ou as operações militares ou, de qualquer outra forma, atentam contra a segurança externa do País ou podem expô-la a perigo*. Para crimes definidos em lei penal comum ou especial, que seria o caso do Substitutivo em análise, o inciso IV do mencionado art. 10 dispõe que a jurisdição militar agiria quando os crimes forem praticados em zona de efetivas operações milita-

res ou em território estrangeiro, militarmente ocupado. Pela lógica desses dispositivos podemos concluir que crimes entre combatentes em conflito armado internacional deveriam ser julgados pela justiça militar. Ademais, em caso de deslocamento dessa justiça para o cenário de conflito internacional, os demais tipos de crimes comuns igualmente seriam julgados. O art. 66 da IV Convenção de Genebra de 1949, sobre proteção de civis em tempo de guerra, admite julgamento de acusado pelos tribunais militares, não políticos e regularmente constituídos, sob a condição de estarem no país ocupado e, de preferência, também as instâncias superiores lá deverão se encontrar.

Ainda sobre esse tópico, o art. 84 da III Convenção de Genebra de 1949, relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra, determina que somente tribunais militares possam julgar prisioneiro de guerra, a menos que a Potência Detentora autorize expressamente tribunais civis a julgarem membro das forças armadas dessa Potência pela mesma infração pela qual o prisioneiro é processado. Entretanto, se o acusado for civil, em conflito armado não internacional, deveríamos também admitir a justiça militar como a mais apta a julgar? E se a vítima for civil também? E se o caso ocorreu em outro Estado e por estrangeiros, estando o acusado no Brasil? O Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra, relativo à proteção das vítimas dos conflitos armados sem caráter internacional, não faz menção a nenhuma prerrogativa da justiça militar nesse particular.

Se a onipotência da justiça em matéria de crimes de guerra é contestável, com muito maior razão o é em matéria de crimes contra a humanidade, genocídio e crimes contra a administração do TPI, apesar dessa hipótese estar restrita no Substitutivo à prática por militar ou combatente e às hipóteses do inc. II do art. 9º do CPM, ou seja, os crimes previstos nesse Código quando praticados:

- a) por militar em situação de atividade ou assemelhado, contra militar na mesma situação ou assemelhado; b) por militar em situação de atividade ou assemelhado, em lugar sujeito à administração militar, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; c) por militar em serviço ou atuando em razão da função, em comissão de natureza militar, ou em formatura, ainda que fora do lugar sujeito à administração militar contra militar da reserva, ou reformado, ou civil; d) por militar durante o período de manobras ou exercício, contra militar da reserva, ou reformado, ou assemelhado, ou civil; e) por militar em situação de atividade, ou assemelhado, contra o patrimônio sob a administração militar, ou a ordem administrativa militar.

De qualquer modo, creio que o projeto deve restringir a jurisdição castrense. Os crimes contra a humanidade, genocídio e crimes contra a administração do TPI podem ocorrer a qualquer tempo, no geral são cometidos contra a população civil e se distinguem das situações típicas militares.

Por essa razão, a jurisprudência internacional e alguns textos legais, como o art. 9º da Convenção interamericana contra o desaparecimento forçado de pessoas (CIDFP), ainda não ratificada pelo Brasil, ou o Conjunto de princípios para a proteção e a promoção dos direitos humanos para a luta contra a impunidade⁷⁹ (princípios 22 e 29) expressamente excluem o julgamento por tribunais especiais, notadamente os militares, desse tipo de crime.

De acordo com o princípio 29 citado:

PRINCIPIO 29. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES MILITARES

La competencia de los tribunales militares deberá limitarse a las infracciones de carácter específicamente militar cometidas por militares, con exclusión de las violaciones de los derechos humanos, las cuales son competencia de los tribunales nacionales ordinarios o, en su caso, cuando se trate de delitos graves conforme al derecho internacional, de un tribunal penal internacional o internacionalizado.

Portanto, a fim de atender o disposto pela CorteIDH no caso *Guerrilha do Araguaia*, deve-se emendar o Substitutivo aprovado na Câmara, além de não prever competência de jurisdição militar para novo projeto sobre o crime de desaparecimento forçado não classificado como crime contra a humanidade.

⁷⁹ Reproduzido no documento E/CN.4/2005/102/Add.1, de 8 de fevereiro de 2005.

4. CONCLUSÃO – DO EFEITO VINCULANTE DA SENTENÇA INTERNACIONAL

Inicialmente, gostaria de afirmar que as sentenças da CorteIDH são de caráter obrigatório, não político, inapeláveis e definitivas (arts. 67 e 68, § 2º, da CADH). Conforme demonstrei em artigo recente⁸⁰, contudo, há muitas dificuldades de aplicação dessas sentenças, pois elas requerem amplo espectro de reparação às vítimas. De qualquer forma, podemos separar as reparações em duas para efeito de execução: as indenizações e as demais, em geral, com mais óbices para o cumprimento estatal⁸¹.

Sobre a indenização, a CADH prevê a regra de que a parte da sentença que as prevê podem ser executadas no país responsável mediante procedimento interno previsto para execução de julgamentos proferidos contra o Estado (art. 68, § 1º, da CADH). Esse privilégio conferido à indenização é explicável pela praticidade executória dessa forma de reparação, embora por vezes há necessidade de esforço legislativo interno para garanti-la. Por exemplo, como resultado de solução amistosa perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos,

⁸⁰ JARDIM, Tarciso Dal Maso. *Les difficultés et limites aux réparations pour graves violations de droits de l'homme dans le système interaméricain*, in ABDELGAWAD, Elisabeth Lambert; MARTIN-CHENUT, Kathia. *Réparer les violations graves et massives des droits de l'homme: la cour interaméricaine, pionnière et modèle ? Paris: Société Législation Comparée*, 2010, pp. 181-204.

⁸¹ GARCIA-SAYAN Diego, *Una viva interacción: corte interamericana y tribunales internes in CorteIDH, La Corte Interamericana de derechos humanos – un cuarto de siglo: 1979-2004*. San José : CorteIDH , 2005, p. 346.

para indenizar José Pereira Ferreira por trabalho escravo foi elaborada a Lei nº 10.706, de 30 de junho de 2003; ou, para executar a sentença da CorteIDH contra o Brasil no caso *Ximenes Lopes*, foi elaborado o Decreto nº 6.185, de 13 de agosto de 2007.

Contudo, nosso objetivo neste trabalho recai sobre outras formas de reparação, no caso, de garantias de não-repetição do ilícito mediante elaboração de normas legais. Para esses tipos de reparação não há previsão específica na CADH, o que pode ser considerado uma vantagem, em nome da flexibilidade⁸². De início, devemos lembrar a Convenção de Viena sobre direitos dos tratados, ratificada pelo Brasil, e que consagra o princípio *pacta sunt servanda*, pelo qual os tratados devem ser cumpridos e executados de boa fé por seus Estados Partes (art. 26). Além disso, essa Convenção determina que os Estados não podem invocar o direito interno como viciando seu consentimento nem justificando sua não execução (arts. 46, § 1º, e 27). Tais princípios a própria CorteIDH já os reafirmou⁸³.

⁸² KRSTICEVIC Viviana, *Reflexiones sobre la ejecución de las decisiones del sistema interamericano de protección de derechos humanos*, in KRSTICEVIC Viviana, TOJO Liliana (org.), *Implementación de las decisiones del sistema interamericano de derechos humanos: jurisprudencia, normativa y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CEJIL, 2007, pp. 16 e 31.

⁸³ Por exemplo, CorteIDH, Baena Ricardo c. Panama, sentença de 28 novembro de 2003, § 61: “La obligación de cumplir con lo dispuesto en las decisiones del Tribunal corresponde a un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según el cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (pacta sunt servanda) y, como ya ha señalado esta Corte y como lo dispone el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, no pueden, por razones de orden interno, dejar de atender la responsabilidad internacional ya establecida. En lo que atañe a la ejecución, en el ámbito del derecho interno, de las reparaciones

Consideradas essas afirmações e pelo disposto nesse texto, a sentença *Guerrilha do Araguaia*, da CorteIDH, possui considerável impacto na atividade legislativa brasileira, sobretudo na necessidade de tipificar o crime de desaparecimento forçado. Para essa obrigação estar consoante à sentença são necessários dois regimes legais, um pertinente aos crimes contra a humanidade e outro como violação de direitos humanos em geral.

O Substitutivo ao Projeto de Lei 301/07 (apensado Projeto de Lei 4.038/08) aprovado na CCJC da Câmara dos Deputados, atende à tipificação do desaparecimento forçado como crime contra a humanidade, desde que entendido esse conceito e suprimida a jurisdição militar sobre a matéria. Se necessário, poderia ser acrescido parágrafo ao art. 14 desse Substitutivo, que define crime contra a humanidade, explicitando que *ataque, generalizado ou sistemático, contra população civil* é um contexto que envolveria qualquer ato parte de violência com múltiplas vítimas ou em larga escala geograficamente, ou planejados pelo Estado ou organização política, contra pessoas que não participam ou deixaram de participar de hostilidades.

Além desse, importa elaborar projeto de lei que tipifique desaparecimento forçado como violação de direitos humanos em geral e, para tanto, o

ordenadas por la Corte, los Estados responsables no pueden modificarlas o incumplirlas invocando para ello disposiciones de su ordenamiento jurídico interno”. Ver igualmente a Opinião consultiva OC-14/94, 9 de dezembro de 1994, nº 14, § 35; Baldeón García c. Perú, Supervisão de execução de sentença, Resolução da CorteIDH, 3 de abril de 2009.

art. 30 do Substitutivo ao Projeto de Lei 301/07 (apensado Projeto de Lei 4.038/08) é suficiente. A maioria dos casos de desaparecimento forçado julgados pela CorteIDH são violações graves aos direitos humanos e, portanto, crimes contra a humanidade. Contudo, a violação singular deve ser reprimida também. Nessa esteira, devem ser lembrados não somente os conhecidos desaparecidos políticos, mas também os demais casos, que ocorrem atualmente no Brasil, em geral contra excluídos sociais ou infratores e criminosos.

Ademais, outras iniciativas poderiam contribuir para dar cumprimento à sentença da *Guerrilha do Araguaia* no Brasil, como é o caso da aprovação do Projeto de Lei nº 7.376, de 2010, que propõe criação de Comissão Nacional da Verdade. Essa Comissão poderia suprir com a violação do direito à

verdade, que detém as vítimas e a sociedade, sobre o destino ou paradeiro dos desaparecidos. Contudo, destaca a CorteIDH que as atividades e informações eventualmente recolhidas por essa Comissão *não substituem a obrigação do Estado de estabelecer a verdade e assegurar a determinação judicial de responsabilidades individuais, através dos processos judiciais penais*⁸⁴.

Por fim, importa celebrar que a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (CIDF), ratificada pelo Brasil dia 29 de novembro de 2010, que absorve entre nossas obrigações boa parte do sentenciado pela CorteIDH na sentença *Guerrilha do Araguaia*. Esse passo importante dado pelo Brasil deve servir de guia para futuras ações legislativas, que urgem.

⁸⁴ CorteIDH. *Caso Guerrilha do Araguaia c. Brasil*, § 297. Ver nota 2.





TERCEIRA REFORMA DA PREVIDÊNCIA: ATÉ QUANDO ESPERAR?

Por:

Meiriane Nunes Amaro¹

RESUMO

Terceira reforma da previdência social: até quando esperar? Responder a esta pergunta cabe a você, prezado leitor. Explicá-la é o intento do presente estudo.

Já empreendemos duas reformas da previdência social, uma no Governo FHC, outra no Governo Lula. No entanto, ambas repercutiram basicamente no regime próprio de previdência dos servidores e, em menor proporção, no regime privado de previdência complementar, deixando as condições que regem o regime geral de previdência social praticamente inalteradas. Na verdade, apenas a implantação do fator previdenciário constituiu mudança efetivamente relevante no âmbito do INSS. Ademais, no escopo do regime dos servidores, uma das principais alterações empreendidas ainda não foi regulamentada: o estabelecimento do mesmo teto do RGPS (equivalente a cerca de 6,8 salários mínimos) e da previdência complementar do setor público.

Enquanto isso, a restrição fiscal que motivou o encaminhamento ao Congresso Nacional da primeira proposta de reforma previdenciária, em 1995, continua. Agora potencializada pelo estratosférico aumento dos gastos do INSS. Os encargos previdenciários da União, por seu turno, foram estabilizados e seguem tendência de redução, como fruto das reformulações empreendidas, e a previdência privada se desenvolve a passos largos.

Entre 1988 e 2009, a despesa do INSS triplicou seu peso relativo na economia, passando a comprometer 7,2% de tudo o que produzimos e quase um terço da despesa primária da União.

¹ Meiriane Nunes Amaro é Consultora Legislativa do Senado Federal. Mestre em Economia pela Universidade de Brasília e pós-graduada em Direito Legislativo pela UNILEGIS. Especialista em previdência social e economia do trabalho, atuou como assessora direta dos relatores das reformas da previdência social em 1998, 2003 e 2005.

Além disso, quase metade da receita líquida federal é hoje destinada à previdência (36,8% para o INSS e 10,2% para inativos e pensionistas). A metade que sobra tem, assim, que custear todos os outros gastos da máquina pública, cuja maioria não pode ser descontinuada. Resultado: nosso ajuste fiscal tem se dado, em grande parte, pela compressão do investimento público, que representa apenas 1% do PIB e menos de 7% da despesa primária.

Estudos mostram que, embora ainda sejamos um país jovem, gastamos com previdência o mesmo que gastam países desenvolvidos e com estrutura etária já envelhecida, como o Reino Unido, e que, para custear tal nível de despesas, também aplicamos elevadíssimas alíquotas de contribuição previdenciária.

Essa asfixia fiscal, ao comprometer a necessária expansão dos investimentos em infraestrutura, educação e capacitação da mão-de-obra (afora outras áreas fundamentais, como saúde e segurança pública), compromete nosso potencial de crescimento futuro. O risco é continuarmos a ser o *país do futuro* sem nunca chegar lá efetivamente.

A situação é ainda mais grave quando confrontada com os prognósticos demográficos. Estamos envelhecendo, e a uma velocidade mais rápida do que a verificada nos países do Velho Mundo, que, ao contrário de nós, enriqueceram antes de envelhecer. Um brasileiro nascido nos dias atuais espera viver 73,4 anos, enquanto o que

nascer daqui a quarenta anos poderá celebrar seus 81 anos de idade. Hoje os que têm 50 anos já podem esperar apagar velinhas com 77 (homem) ou 81 (mulher) anos, idades próximas às verificadas nos países mais longevos do mundo.

Como resultado desse processo de envelhecimento, a proporção de idosos (indivíduos com mais de 60 anos) na população total do Brasil triplicará nos próximos 40 anos, passando de 6,8% para 22,7%. O impacto desse envelhecimento na previdência social é enorme.

Sendo nossa previdência pautada pelo regime de repartição, é a população em idade ativa que sustenta a inativa. Isso significa que, enquanto hoje 6,45 indivíduos potencialmente podem gerar recursos para cada beneficiário, em 2050 deverão ser apenas 1,9. Em outras palavras, haverá cada vez menos pessoas trabalhando e, assim, sustentando o crescente número de idosos no Brasil.

Nesse contexto, fica evidente que, se nada fizermos agora, nossas despesas previdenciárias simplesmente explodirão, comprometendo o futuro das próximas gerações de brasileiros.

Sabemos que o Brasil não envelhece sozinho. Várias nações já se encontram em situação crítica, aguçada, na maioria dos casos, pelo aumento dos gastos públicos após o colapso da economia global em 2008. O irreversível envelhecimento da população no mundo representa uma questão tão grave, que pode hoje ser considerada

como uma das principais variáveis a definir o futuro econômico e social das nações.

Diante disso, muitos países se encontram engajados na reformulação dos seus sistemas de previdência, movidos pela assunção de que é melhor aumentar agora os anos de contribuição em relação aos de aposentadoria, bem como reduzir um pouco a taxa de reposição do benefício em relação ao salário, do que, daqui a alguns anos, ser forçado a elevar sobremaneira as contribuições sociais e/ou diminuir o valor dos benefícios previdenciários em manutenção.

Suas experiências constituem importantes ensinamentos. Em primeiro lugar, constatamos que as idades de aposentadoria nos países avançados são bem maiores do que as relativas à aposentadoria por tempo de serviço no Brasil (54 anos para homem e 52 para mulher). Ademais, ao contrário do que aqui ocorre, muitos países aplicam a mesma idade mínima para homens e mulheres.

A experiência internacional também mostra que a taxa de reposição dos nossos benefícios previdenciários é muito elevada. No caso da aposentadoria, embora muitos países permitam aposentadoria antecipada aos 60 anos de idade, depois de 40 anos de contribuição, isso implica redução de 40% no valor de benefício. Aqui, mesmo considerando a aplicação do fator previdenciário, um homem na mesma situação não terá qualquer perda monetária. Ou seja, sua aposentadoria equivalerá a 100% do salário.

No caso da pensão, a situação é ainda mais discrepante. Representamos um dos poucos países do mundo que não exige qualquer condição de qualificação específica para a concessão do benefício. Como resultado, nossos gastos com pensões é tão significativo que representa o segundo maior na estrutura de despesas do INSS, e, em termos de participação no PIB, representa o triplo da média internacional.

Mas é na indexação do piso previdenciário ao salário mínimo onde reside o maior propulsor da elevação das despesas com benefícios. Entre 1995 e 2010, o salário mínimo teve um aumento real de 122% (44% no governo FHC e 54% no governo Lula). Como o piso da previdência social é vinculado ao salário mínimo, isso significa que o valor do piso foi elevado na mesma proporção; o que também é verdade para os benefícios de prestação continuada da assistência social, igualmente vinculados ao mínimo.

Em vista da estrutura de despesa estar concentrada no piso (dois em cada três segurados recebem o piso) e a da receita, nos benefícios superiores, a cada R\$ 1 real de aumento do salário mínimo, as despesas com benefícios previdenciários sobem R\$ 198 milhões e as receitas, apenas R\$ R\$ 14 milhões, fazendo com que o déficit cresça em R\$ 184 milhões. Agregando as despesas da previdência e da assistência social, observa-se que o déficit do INSS expande em R\$ 230 milhões a cada R\$ 1,00 de elevação no valor do mínimo.

Outra importante questão é o papel dos gastos previdenciários no combate à pobreza. Análises apontam que

mais de 20 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza em função das transferências previdenciárias, particularmente no âmbito do setor rural.

Ocorre que, embora a pobreza tenha, em geral, diminuído, foram os mais idosos os que particularmente deixaram de ser pobres, já que a quase totalidade deles hoje recebe benefícios. Em contrapartida, 44% das crianças de até 14 anos de idade continuam pobres, das quais perto de 20%, extremamente pobres. Isso significa que as transferências de renda (previdenciárias e assistências, inclusive Bolsa Família) têm preterido os mais jovens, justamente os responsáveis pelo futuro do País.

Olhando por outro prisma, especialistas também mostram que o efeito do salário mínimo sobre a pobreza é quase residual atualmente e, no que diz respeito à pobreza extrema, é nulo. Resultado da expressiva escalada de aumentos reais verificada nos últimos anos, quem hoje recebe aposentadoria não mais pode ser considerado pobre.

Assim, defender os elevados gastos com a previdência social sob o argumento de que constituem importante instrumento de redução da pobreza esconde uma grande verdade: se parcela dos gastos redundantes do sistemático aumento do piso previdenciário for alocada na expansão de programas sociais focalizados nos extratos inferiores de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, que representa menos de 2% da despesa primária da União, a pobreza e

a pobreza extrema diminuirão muito mais.

Pressupondo ter explicado porque é urgente reformar a previdência social brasileira, o estudo lança ao debate uma proposta com os contornos básicos de tal reformulação, sumarizados na tabela a seguir.

Ressalte-se, por fim, que as mudanças não afetariam os aposentados e pensionistas. Em contraposição, seriam integralmente aplicadas aos novos trabalhadores. Com relação aos trabalhadores em atividade, sugere-se o estabelecimento de regras de transição com extensa carência e lenta progressividade. A carência para início da aplicação das regras de transição poderia ser de quatro, cinco ou mais anos e a implantação progressiva dos novos parâmetros poderia ocorrer durante uma ou mais décadas. As únicas alterações que deveriam ter aplicação imediata para todos são as relativas à vinculação dos benefícios ao salário mínimo e às novas regras para concessão de pensão, além da instituição imediata do regime de previdência complementar do servidor.

A extensa carência e lenta progressividade na aplicação das regras de transição aos trabalhadores já inseridos no mercado de trabalho é fator fundamental para que se consiga apoio político às mudanças. Outra opção, talvez mais pragmática, seja executar imediatamente as mudanças relativas ao mínimo e às pensões e aplicar as demais alterações apenas aos novos trabalhadores.

Dispositivo	Como é hoje	Proposta novos entrantes
Aposentadoria por idade	Carência: 15 anos. Idade: 65 anos (homem); 60 anos (mulher).	Carência: 25 anos. Idade: 65 anos (homem e mulher).
Aposentadoria por tempo de contribuição	Sem idade mínima. Contribuição: 35 anos (homem); 30 anos (mulher).	Idade: 60 anos (homem e mulher). Contribuição: 35 anos.
Pensões por morte	Não há restrições.	Imposição de condicionalidades que reflitam o grau de dependência do cônjuge ou parceiro sobrevivente e filhos.
BPC assistência social	Valor vinculado ao salário mínimo. Idade: 65 anos.	Fim da vinculação ao mínimo. Valor inferior ao do piso previdenciário. Atualização pela inflação passada. Idade: 70 anos.
Piso previdência social	Valor vinculado ao salário mínimo	Fim da vinculação ao mínimo. Atualização pela inflação passada.
Diferença por sexo, setor e categoria profissional	Diferencial de menos 5 anos na idade e tempo de contribuição para: mulher; professor em sala de aula; trabalhador rural.	Fim do diferencial.
Previdência do servidor público	Não regulamentada.	Regulamentação.

Se houvésemos considerado isso em 1995, quando começaram os debates em torno da necessária reformulação da nossa previdência social e o Executivo apresentou sua primeira proposta sobre a matéria, e tivéssemos efetuado uma reforma mais profunda que se aplicasse apenas aos novos trabalhadores, por exemplo, todos aqueles que entraram no mercado de trabalho nos últimos quinze anos já seriam regidos pelo novo sistema. Pensem nisso.

1. INTRODUÇÃO

Vão-se os anéis, fiquem os dedos.

Reforma da previdência social. Eis um tema espinhoso que arrebanha multidões de adversários e pífia quantidade de defensores, geralmente estudiosos de finanças públicas e áreas afins. É natural que assim seja. Afinal, trata-se, na maioria dos casos, de restringir direitos e vantagens da população que trabalha e contribui pensando desfrutar um dia de uma prazerosa aposentadoria. Trabalhadores que desejam que este dia não demore e que os encontre com saúde e disposição, de preferência com *bolsos cheios*.

Mas o que fazer quando os sonhos não encontram amparo na realidade?

Quando somos obrigados a encarar as limitações materiais que nos cercam e chamados a agir em prol dos nossos filhos e netos? Ao invés de sustentarmos uma postura individualista, nos cabe agir de forma solidária, adaptando nossos sonhos, de modo a permitir que nossos descendentes possam desfrutar de um futuro promissor.

Previdência social é matéria que abarca gerações e é justamente por isso que é tão complicado nela empreender mudanças. Explico a razão.

Existem dois tipos básicos de previdência, a calcada no regime de capitalização e a baseada no de repartição, a mais comum. No primeiro caso, o indivíduo aporta contribuições mensais que, capitalizadas, serão depois retiradas na forma de uma renda mensal de aposentadoria. No segundo, é a geração presente, formada pela população em idade ativa (entre 15 e 64 anos de idade), quem financia os benefícios previdenciários da geração passada (maiores de 65 anos, em sua maioria, aposentados e pensionistas); pressupondo que, no futuro, seus benefícios previdenciários serão custeados pela nova geração, aquela constituída por seus filhos e netos.

É frequente a existência simultânea dos dois tipos de regime previdenciário, com preponderância do baseado na repartição. No Brasil, por exemplo, o regime geral de previdência social (RGPS), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), abrange os trabalhadores da iniciativa privada e caracteriza-se como um regime de repartição. A filiação é obrigatória e

pressupõe o recolhimento de contribuições mensais destinadas a financiar o pagamento dos benefícios previdenciários em curso. Em termos gerais, essas contribuições incidem sob a renda do trabalhador até o limite máximo de R\$ 3.467,40², o que representa cerca de 6,8 salários mínimos, que é também o valor máximo do benefício pago pelo regime (teto dos benefícios)³.

Para receber aposentadoria ou pensão acima desse valor, o trabalhador tem a faculdade de se filiar a um regime de previdência privado baseado no regime de capitalização. A ideia é que a renda gerada por esse sistema complemente a auferida pelo RGPS, de modo que o rendimento na inatividade se aproxime daquele obtido na fase ativa. Esse regime privado pode ser fechado (restrito aos empregados de uma empresa ou aos associados de um sindicato, por exemplo) ou aberto à filiação de qualquer pessoa.

Em face da iníqua distribuição de renda do Brasil, quase 70% dos trabalhadores não auferem renda superior ao teto do RGPS (entre seis e sete salários mínimos), não sendo, pois, público alvo da previdência privada.

Existem também os regimes próprios de previdência dos servidores públicos (RPPS) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Estes, embora também sejam contributivos e baseados no regime de re-

² Valor de dezembro de 2010.

³ O valor do salário mínimo, para o mesmo período, é R\$ 510,00, valor que é alterado todos os anos, juntamente com o teto dos benefícios.

partição, não possuem ainda um teto máximo para o valor dos benefícios auferidos, o que naturalmente exclui seus segurados do escopo da previdência privada complementar.

Tendo em vista essa configuração do nosso sistema previdenciário, conclui-se que a maior parte dos trabalhadores brasileiros se sujeita ao regime de repartição, contribuindo na expectativa de auferir os mesmos benefícios e direitos que hoje custeiam. Daí porque é tão difícil anunciar para essa geração de trabalhadores ativos que eles receberão menos do que recebe a geração passada e hoje inativa ou que pagarão mais do que esta última geração pagou.

Tal condicionante político, somado à resistência dos aposentados e pensionistas, que também não querem nada perder, desejando mesmo é elevar seus rendimentos, é difícil de ser ultrapassado. A geração futura, em contrapartida, embora tenda a ser a maior beneficiada por alterações na previdência social que garantam a sustentabilidade do sistema no longo prazo, é justamente aquela que não entra no embate político, não possuindo direito a voto.

O presente estudo busca explicar por que o ditado *é melhor dar os anéis do que perder os dedos* aplica-se ao caso da previdência social brasileira. Em outras palavras, a intenção é explicar porque urge reformar nossa previdência. Para tanto, apresenta um quadro geral da situação atual e futura do sistema de previdência no Brasil, com as comparações internacionais perti-

centes, e advoga pela necessidade da reformulação parcial em prol de um viável amanhã. Sem objetivar ser inovador, o estudo reúne, resume e sistematiza as principais análises sobre o assunto. Como produto, oferece um leque de possibilidades de mudanças a serem politicamente contempladas. Ao invés de citações eruditas, o estudo recorre a ditados populares, na intenção de persuadir o leitor, mesmo o mais leigo no assunto.

Afora esta introdução, há mais nove capítulos. No seguinte, faz-se um breve resumo das duas reformas da previdência social já empreendidas e de seus principais resultados: a primeira em 1998/1999, no Governo FHC; a segunda em 2003/2005, no Governo Lula.

O terceiro capítulo contempla a previdência social sob a ótica de sua estrutura de custeio, analisando-a no contexto do conjunto dos gastos públicos da União. O objetivo é deixar clara a grave restrição fiscal existente.

Agudizando a restrição fiscal, já que a magnífica e a projeta no longo prazo, o capítulo que segue focaliza a ameaça demográfica que paira sobre o Brasil e seus efeitos no equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Mostra ainda que nosso país é uma nação ainda jovem que gasta mais em previdência social do que vários países com populações envelhecidas.

Nossa previdência social é confrontada com a de outros países no capítulo cinco, buscando mostrar que as tendências demográficas atingem a

quase todos e que, como resultado, vários países já agiram ou estão atuando para tentar reverter seus efeitos na economia. Na tentativa de apontar caminhos para o Brasil, resumem-se os contornos gerais das principais reformas previdenciárias que foram ou estão sendo executadas em várias partes do mundo. Também se investiga o que acontece no mundo em relação à principal variável de qualquer regime previdenciária, a idade de aposentadoria, ficando claro que a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição, no Brasil, é relativamente muito baixa (mesmo considerando a aplicação do fator previdenciário).

O sexto capítulo pretende mostrar que a consolidação do Brasil como grande potência emergente do século XXI passa pela redução dos gastos primários da União, em especial dos atinentes aos benefícios da previdência social, e pelo aumento dos investimentos essenciais ao desenvolvimento do País.

Mostrada a necessidade de reduzir os gastos com previdência social, o capítulo que segue começa a delinear os caminhos para se obter sucesso nessa empreitada. Para tanto, apresenta os elementos que mais contribuem para o excessivo gasto previdenciário presente e futuro, na tentativa de desenhar os contornos básicos de uma futura reformulação da previdência social brasileira.

O oitavo capítulo traz à discussão a questão relativa ao uso da previdência social como instrumento de re-

dução da pobreza. Tal aspecto é relevante, na medida em que tem sido utilizado para justificar o expressivo aumento dos gastos na área. Aqui se busca mostrar que, embora se constate a redução da pobreza; atualmente, a previdência social não é mais o meio mais indicado para combatê-la.

O nono capítulo se ocupa das linhas gerais de uma terceira reforma da previdência social. A ideia não é apresentar uma proposta de reformulação específica. Pelo contrário. O que se busca é mostrar caminhos possíveis.

Por fim, considerações finais encerram o estudo.

2. AS DUAS REFORMAS

*Não adianta tapar o sol
com a peneira.*

Como o desempenho da previdência social é fortemente influenciado pelas incessantes mutações ocorridas no bojo das sociedades, já que entrelaça relações entre gerações distintas, é natural que seja objeto de ajustes ao longo do tempo.

No Brasil, por exemplo, se cotejamos a sociedade da época da promulgação da Nossa Carta Magna com a de hoje, constataremos mudanças relevantes para a previdência social. Em 1988, os homens esperavam viver até os 62,2 anos e as mulheres até os 69,5 anos. Hoje os homens esperam desfrutar da vida até os 70 anos e as mulheres até os 77,5 anos. No mesmo período, o número médio de filhos por família

caiu de três para menos de dois. Em 2001, 46% das mulheres estavam inseridas no mercado de trabalho. Oito anos depois, essa participação aumentou para 50%, enquanto a taxa de participação dos homens caiu de 71% para 70%.

Somam-se a essas mudanças estruturais, as advindas de alterações de regras específicas, como a política de valorização real do salário mínimo e os novos dispositivos inseridas na Constituição Cidadã. Aliás, a Constituição de 1988 pode ser considerada como um *divisor de águas* no âmbito da previdência brasileira. Passada a ditadura militar, a sociedade ansiava por mudanças, dentre elas as inseridas no contexto do *resgate da dívida social* do País. Foi então estabelecido o conceito de Seguridade Social (Capítulo II da Constituição Federal) nos moldes do Estado de bem-estar social europeu, englobando a previdência, a assistência social e a saúde.

Como resultado das diversas inovações, o valor do salário mínimo passou a representar o piso dos benefícios previdenciários; milhares de trabalhadores rurais foram incorporados à previdência social sem a devida contrapartida contributiva; idosos e portadores de deficiência carentes (pertencentes a famílias com renda *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo) passaram a receber o benefício de prestação continuada da assistência social (BPC) no valor de um salário mínimo; receitas tributárias foram vinculadas aos gastos sociais, engessando o orçamento fiscal; dentre outras mudanças.

O lado bom da história foi a construção de um sistema de amparo social muito mais robusto do que o até então existente. O lado ruim, a conta a pagar.

Passados menos de sete anos da promulgação da Constituição, o elevado aumento das despesas previdenciárias fez acender a luz vermelha. Tanto que, em 1995, o Governo FHC encaminhou ao Congresso Nacional a primeira proposta de reforma da previdência social. Mesmo sem buscar retroceder nos verdadeiros avanços sociais obtidos, mas, sim, eliminar vantagens descabidas, a proposta recebeu forte resistência política, especialmente do Partido dos Trabalhadores (PT), tendo sido aprovada somente em 1998 e fortemente desfigurada (Emenda Constitucional nº 20, de 1998).

A intenção inicial de impor idade mínima para efeito de aposentadoria por tempo de contribuição tanto para trabalhadores da iniciativa privada quanto do serviço público, por exemplo, só vingou para os últimos, embora a reforma constitucional tenha aberto caminho para a instituição do fator previdenciário no ano seguinte.

Como o déficit da previdência social continuou sua trajetória ascendente, especialmente a parcela advinda do regime previdenciário dos servidores públicos, outra reformulação fez-se necessária. Dessa vez, foi o Governo Lula quem encaminhou a nova proposta em 2003, ancorado pelo mesmo partido que teve papel de destaque na desfiguração da proposta anterior.

Então no poder, dessa vez o partido apoiou as mudanças e, no mesmo ano, a segunda reforma da previdência social foi aprovada (Emenda Constitucional nº 41, de 2003), com posteriores ajustes efetuados pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005.

Nessa nova reformulação, buscou-se aprofundar as mudanças nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos e os avanços foram substantivos – como, por exemplo, a imposição de idade mínima de aposentadoria para os trabalhadores em exercício e de contribuição previdenciária de inativos. Todavia, o maior desses avanços, a imposição de teto ao valor dos benefícios dos servidores e a concomitante criação da previdência complementar do servidor, até hoje não foi efetivado, por falta de regulamentação legal.

A tabela a seguir apresenta as principais inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e pelas Emendas nºs 41 e 47, de 2003 e 2005, respectivamente⁴.

Em vista de sua relevância, cabe explicar melhor o que vem a ser o fator previdenciário instituído em 1999 e aplicado no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição no âmbito do RGPS. Trata-se de um multiplicador 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 no cálculo apenas os últimos três anos de contribuição, tal qual vigia até a Emenda Constitucional nº 20, considera toda a vida laboral do trabalhador.

Os especialistas em previdência são unânimes em reconhecer as qualidades e importância desse instrumento. Ao buscar equalizar o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício (expectativa de sobrevida), confere maior equilíbrio ao fluxo de caixa do sistema previdenciário, na medida em que o segurado que se aposenta precocemente recebe, em contrapartida, menor aposentadoria. Além disso, adequa-se bem ao sistema de repartição adotado pelo Regime Geral, já que aumentos da expectativa de sobrevida da população elevam, automaticamente, as idades passíveis de não acarretarem perda no valor da aposentadoria.

Apesar dessas qualidades, vários segmentos da sociedade são contra a metodologia, tendo o Congresso Nacional tentado extingui-la em várias ocasiões. Na mais recente tentativa, foi aprovada a Lei nº 12.254, de 2010, contendo dispositivo que eliminava o fator, mas que acabou sendo vetado pelo Presidente da República.

Com relação ao regime privado de previdência complementar, os avanços trazidos pelas reformas constitucionais e posterior regulamentação foram substanciais. A Lei Complementar nº 109, de 2001, modernizou sobremaneira o regime, que poste-

⁴ O regime dos militares manteve-se inalterado. Assim, dentre outras benesses, os militares continuam entrando na inatividade após 30 e 25 anos de tempo de serviço, respectivamente para homem e mulher, e sem limite de idade.

Tabela 1: Principais inovações das reformas da previdência social

Emenda nº 20/1998	Emendas nº 41/2003 e nº 47/2005
<p><u>Servidores Públicos:</u></p> <p>a) idade mínima para aposentadoria integral por tempo de contribuição: 60 anos para homem e 55 anos para mulher;</p> <p>b) exigência de dez anos de serviço público e de cinco anos no cargo ocupado para habilitação a aposentadorias programáveis;</p> <p>c) fim da acumulação de aposentadorias, bem como da possibilidade de aumento de renda na passagem para a inatividade;</p> <p>d) restrições à acumulação de aposentadoria e salário;</p> <p>e) possibilidade de criação de fundos de pensão federal, estaduais e municipais e, desde que instituídos, imposição do mesmo teto do RGPS aos benefícios dos novos servidores, abrindo-se, assim, caminho para o fim da aposentadoria e pensão integrais.</p>	<p><u>Servidores Públicos:</u></p> <p>a) fim da paridade entre o último salário e o valor inicial da aposentadoria, que passou a ser calculada com base nas remunerações sobre as quais incidiram as contribuições ao RPPS e ao RGPS;</p> <p>b) fim da paridade entre os reajustes de salários e de aposentadorias/pensões, passando-se a corrigir os benefícios previdenciários pela inflação;</p> <p>c) pensão: passou a ser integral até o teto do RGPS e reduzida em 30% para valores superiores;</p> <p>d) submissão de todas as rendas no âmbito do setor público a teto federal (remuneração do Ministro do STF) e a subtetos estaduais e municipais;</p> <p>e) incidência de contribuição previdenciária sobre aposentadorias e pensões superiores ao teto do RGPS;</p> <p>f) alíquotas de contribuição dos servidores estaduais e municipais: além de obrigatórias, não mais puderam ser inferiores às dos servidores da União;</p> <p>g) instituição de abono de permanência no serviço equivalente ao valor da contribuição para servidor que, embora possa se aposentar, continue em atividade.</p>
<p><u>Servidores Públicos e Regime Geral:</u></p> <p>a) extinção da aposentadoria proporcional, redução do elenco de professores contemplados com aposentadoria especial e substituição da aposentadoria por tempo de serviço pela aposentadoria por tempo de contribuição.</p>	
<p><u>Regime Geral de Previdência Social:</u></p> <p>a) vinculação das contribuições sobre folha de pagamentos exclusivamente para pagamento de benefícios do RGPS;</p> <p>b) desconstitucionalização da regra de cálculo dos benefícios e constitucionalização do caráter contributivo da previdência social e do seu necessário equilíbrio atuarial e financeiro, o que abriu caminho para posterior edição da Lei nº 9.876, de 1999, que instituiu o fator previdenciário.</p>	<p><u>Regime Geral de Previdência Social:</u></p> <p>a) previsão de lei destinada a estabelecer sistema especial de inclusão previdenciária, com benefícios no valor de um salário mínimo, para trabalhadores de baixa renda e para aqueles sem renda própria dedicados ao trabalho doméstico;</p> <p>b) previsão de diferenciação de alíquotas e de bases de cálculo das contribuições sociais dos empregadores em função do porte da empresa e da condição estrutural ou circunstancial do mercado de trabalho (tal dispositivo adiciona-se a outro que prevê a possibilidade de que as contribuições sobre folha de salários sejam substituídas pelas incidentes sobre receita ou faturamento).</p>

<p><u>Previdência Privada Complementar:</u></p> <p>a) fundos de pensão patrocinados por estatais: imposição de disciplina financeira e atuarial e exigência de paridade entre as contribuições dos participantes e dos patrocinadores;</p> <p>b) previsão de leis para regular o regime complementar, o que se consubstanciou com as Leis Complementares nº 108 e 109, de 2001.</p>	<p><u>Previdência Privada Complementar:</u></p> <p>a) exigência de que os planos de benefícios sejam somente na modalidade de contribuição definida*.</p> <p>*No sistema “contribuição definida”, benefícios futuros dependem da capitalização de contribuições; enquanto no sistema “benefício definido”, o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais.</p>
---	---

Nota: Aos servidores em atividade até a publicação da Emenda 41 ficaram garantidos proventos integrais e garantia de paridade, desde que atendidos alguns condicionantes básicos.

riormente foi fortalecido, institucionalmente, com a criação da Superintendência Nacional de Previdência Complementar em 2009.

A nova regulação conferiu maior flexibilidade, credibilidade e transparência ao regime complementar, alavancando-o. Preservou a organização básica em entidades de previdência complementar fechadas e abertas, mas conferiu relevância às entidades multipatrocinadas (congregam mais de um patrocinador ou instituidor) e aos multiplanos (planos para diversos grupos de participantes, com independência patrimonial).

Objetivando permitir que as pessoas jurídicas de caráter profissional (associações, sindicatos, federações) também instituíssem, para seus associados, planos de previdência complementar, a nova legislação criou a figura do *instituidor*, como meio de constituição de entidade fechada de previdência. Com isso, democratizou o acesso de expressiva parcela da população à previdência fechada, até então restrita aos empregados de empresas. Ao mesmo tempo, a figura da

patrocinadora foi mantida e ampliada, ao incluir nessa categoria os entes federados, quando instituírem entidades de previdência complementar para seus servidores.

Outro aspecto de extrema relevância foi 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 trabalhador que sai de uma empresa patrocinadora pode 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.

Fruto de tais avanços, nossa previdência privada complementar é hoje a oitava maior do mundo, em termos de tamanho e administração de recursos, abrangendo cerca de 3% da população economicamente ativa e

com imenso potencial de expansão. Conta com 369 entidades fechadas, 1.053 planos previdenciários, 2.794 patrocinadores, 2,7 milhões de participantes e assistidos, protegendo, direta e indiretamente, 6,2 milhões de pessoas. Além disso, administra R\$ 515 bilhões de ativos totais, pagando mensalmente mais de 610 mil aposentadorias e pensões.

No âmbito do regime próprio de previdência dos servidores públicos, os avanços foram significativos, embora ainda estejam incompletos, já que o fundo de pensão dos servidores ainda não foi regulamentado e, sem ele, também a imposição de teto máximo para os benefícios por repartição. No caso do regime do INSS, ao contrário, a melhoria rumo ao equilíbrio financeiro ficou distante de se consolidar.

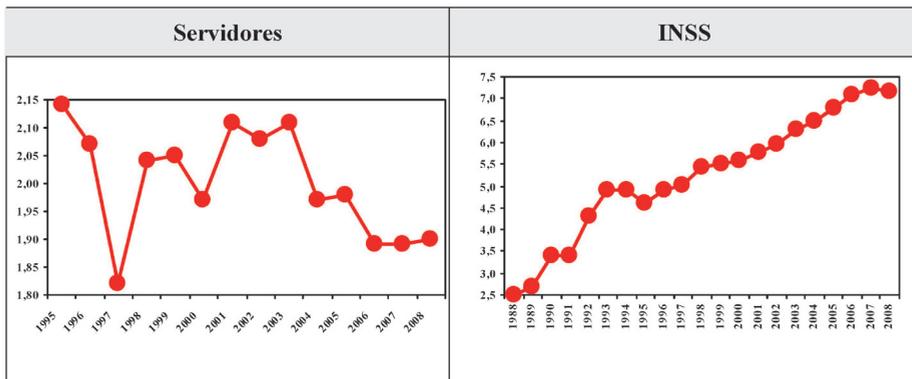
Quando se compara as séries históricas e as projetadas para os gastos com o RPPS e com o RGPS, observa-se que as reformas constitucionais empreendidas conseguiram controlar a

tendência explosiva dos gastos apenas no âmbito do regime do servidor. Como resultado das regras de transição e da aplicação imediata de alguns dos novos dispositivos, tais gastos diminuíram e o tempo de permanência no serviço aumentou. As idades médias de aposentadoria do servidor e da servidora, por exemplo, subiram de 58 (homem) e 54 (mulher) anos para 61 e 58 anos, respectivamente.

Na atualidade, as despesas com o RPPS encontram-se estabilizadas em torno de 2% do PIB (Gráfico 1) e a tendência futura é que caiam, conforme mais e mais servidores passem a receber benefícios previdenciários de acordo com as novas regras (Gráfico 2).

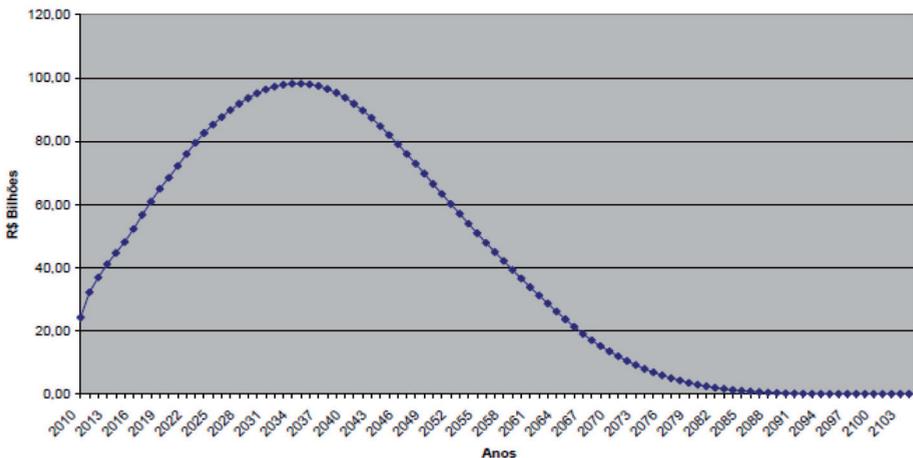
No caso do RGPS, todavia, por ter passado quase ileso do processo de reforma constitucional até aqui empreendido, esse regime continua expandindo seus respectivos gastos em trajetória marcadamente crescente (Gráficos 1 e 3).

Gráfico 1: Gastos do RPPS x gastos do RGPS (% do PIB)



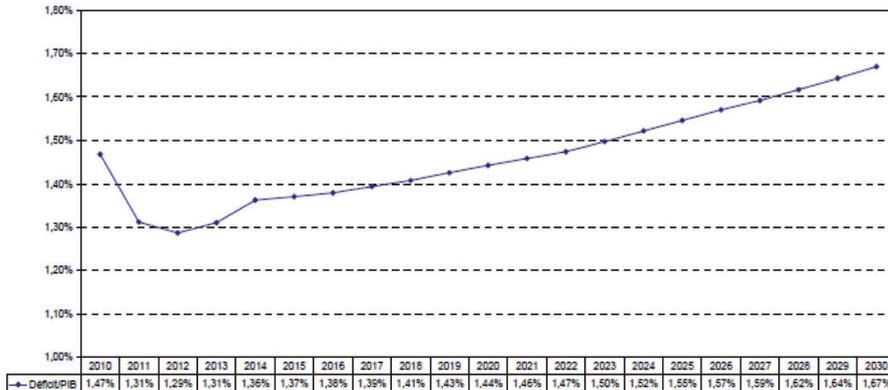
Fonte: MPS e STN.

Gráfico 2: Projeções atuariais dos déficits previdenciários União – servidores civis



Fonte: LDO 2011 – Anexo III.

Gráfico 3: Evolução da necessidade de financiamento do RGPS como proporção do PIB



Fonte: LDO 2011 – Anexo III.

Em suma, as reformulações empreendidas não lograram resolver a restrição fiscal da previdência social brasileira, em seu conjunto, com destaque para a preocupante situação do regime geral do INSS, o que sinaliza a

necessidade de novas e mais profundas mudanças.

No capítulo seguinte, focaliza-se a sensível restrição vinculada à previdência social brasileira e seus impac-

tos na gestão fiscal do Governo Federal e no desenvolvimento do País.

3. A RESTRIÇÃO FISCAL

O pior cego é aquele que não quer ver.

A previdência social desenhada pela Constituição Federal de 1988, tendo preservado uma série de dispositivos excessivamente onerosos aos cofres públicos e de duvidosa justiça social, a eles somou outros. Com isso, a trajetória das despesas decolou, não tendo sido contida pelas reformas constitucionais anteriormente mencionadas. Pior: passaram a comprometer outros gastos públicos, em especial os investimentos, essenciais ao desenvolvimento do Brasil.

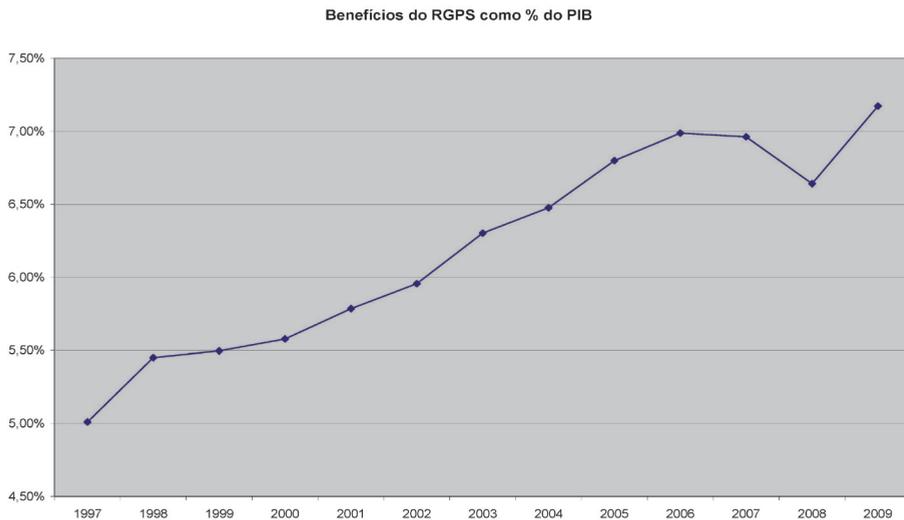
Em 1988, ano da promulgação da nossa Constituição, a despesa do

INSS correspondia a 2,5% do PIB. Em 1997, já representava 5% e, em 2009, aumentou para 7,2%, um dos maiores percentuais do mundo (Gráfico 4). Isso significa que triplicou seu peso relativo na economia em vinte anos, transformando-se na principal rubrica de gasto do orçamento federal: 32% (Tabela 2).

Desde 2002, as despesas primárias do Governo cresceram 2,78% do PIB, sendo 86% dessa expansão proporcionada pela ampliação dos benefícios sociais e apenas 14% pelos investimentos públicos. Os demais gastos do Governo mantiveram-se, no agregado, estabilizados (Tabela 3).

O expressivo peso das contribuições sociais nas finanças públicas também se reflete no elevado grau de rigidez orçamentária a engessar a adminis-

Gráfico 4: Gastos com benefícios do RGPS (em % do PIB)



Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social

Tabela 2: Estrutura da despesa primária federal/nov 2010 (acumulado últimos 12 meses)*

Composição	% do PIB	% Despesa Primária Total
Transferências a Estados e Municípios	3,8	17,41
Custeio	15,5	71,05
– Pessoal (incluindo inativos e pensionistas)	4,5	20,79
– Transferências a indivíduos	8,8	40,02
. INSS	7,0	31,77
. Benefícios assistenciais (LOAS/RMV)	0,6	2,78
. Seguro-desemprego e abono salarial	0,8	3,72
. Bolsa Família	0,4	1,75
– Outras despesas de custeio	2,2	10,25
. Saúde	1,4	6,55
. Educação	0,6	2,62
. FAT (exclui seguro-desemprego e abono)	0,0	0,06
. Operações Oficiais de Crédito e Reord. de Passivos	0,1	0,67
. Subvenção aos fundos regionais	0,1	0,35
Capital	1,2	5,55
Outras despesas de custeio e capital**	1,3	5,83
Transferência do Tesouro ao Banco Central	0,0	0,16
Total	18,1	100,00

Fonte: SPE/Minifaz (Indicadores de Conjuntura) / elaboração própria.

* Inclui pagamentos de restos a pagar.

** Inclui despesas do Banco Central.

tração. Além disso, tal engessamento faz com que, quando a receita de contribuições sociais aumente, a despesa vinculada seja automaticamente incrementada, dificultando sobremaneira a redução dos gastos primários da União e fazendo com que novo aumento de arrecadação se faça necessário para sustentar o superávit primário desejado.

REZENDE *et all* (2007) denomina de *dilema fiscal* ao processo de ajuste que vem sendo promovido no Brasil desde 1999, ancorado por câmbio flutuante, regime de metas de inflação e obtenção de elevados superávits fiscais primários. Tal dilema existe porque, ao mesmo tempo em que o compromisso com a obtenção de superávits fiscais tem conduzido à crescente expansão das contribuições sociais, também acabou respondendo

pela crescente dificuldade em reduzir os gastos primários. O vilão: o expressivo e crescente peso das contribuições sociais nas receitas orçamentárias do Governo Federal.

Hoje metade da receita líquida da União (excluindo transferências a estados e municípios)⁵ destina-se à previdência (servidores inativos e INSS) e ao pagamento de benefícios assistenciais de prestação continuada (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e Renda Mensal Vitalícia – RMV), com a seguinte distribuição:

- a) INSS: 36,8%;
- b) servidores aposentados e pensionistas: 10,2%;
- c) LOAS (e RMV): 3,1%.

⁵ Dados oriundos das Secretarias de Política Econômica/MF e do Tesouro Nacional relativos a 2009.

Tabela 3: Evolução do resultado primário do Governo Central (% do PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	Diferença 2002-2010
Receita total	21.66	20.98	21.61	22.74	22.94	23.25	23.85	23.52	23.77	2.11
Transferências a estados e municípios (-)	3.80	3.54	3.48	3.91	3.92	3.97	4.43	4.06	3.94	0.14
Receita líquida	17.86	17.44	18.13	18.84	19.02	19.29	19.42	19.46	19.83	1.97
Despesa total	15.72	15.14	15.59	16.38	16.96	17.12	16.57	18.20	18.50	2.78
Benefícios sociais	6.67	7.31	7.70	8.13	8.48	8.57	8.28	9.09	9.07	2.40
Pessoal e encargos	4.81	4.46	4.31	4.30	4.45	4.37	4.35	4.83	4.69	-0.12
Custeio (incluindo SUS e universidades)	3.18	2.60	2.72	2.90	2.88	2.99	2.76	2.97	3.11	-0.06
Subsídios e despesas Banco Central	0.24	0.46	0.40	0.59	0.51	0.47	0.31	0.29	0.40	0.16
Investimentos	0.83	0.31	0.47	0.48	0.64	0.72	0.87	1.02	1.23	0.40
Ajustes/Fundo Soberano	0.02	-0.02	0.16	0.14	0.11	0.07	-0.48	0.10	-0.01	-0.03
Resultado primário	2.16	2.28	2.70	2.60	2.17	2.23	2.37	1.35	1.21	-0.95

Fonte: IPEA/Ministério da Fazenda.

* posição de agosto 2010, sendo valores acumulados em 12 meses.

A metade que sobra tem que custear o Programa Bolsa-Família, a saúde, a educação, os salários dos servidores ativos, o seguro desemprego, os investimentos, os juros da dívida pública, o combate ao crime, à violência e à insegurança nas grandes cidades e demais gastos vinculados à operação da máquina pública.

Na medida em que as despesas com saúde, educação, Bolsa-Família, seguro-desemprego e outras do gênero não podem ser descontinuadas (embora as respectivas expansões fiquem comprometidas), o que tem ocorrido é o corte do investimento público, que acaba funcionando como variável de ajuste. Conclusão: o pagamento das despesas previdenciárias e assistenciais está provocando verdadeira asfixia fiscal das demais ações do Governo, em especial dos investimentos em infraestrutura, que representam apenas 1% do PIB e menos de 7% da despesa primária (Tabela 2). Quando somamos União e empresas estatais, o investimento sobe para 3,2% do PIB, o que ainda é muito pouco, considerando os desafios atuais da economia brasileira.

Durante o processo de concentração de gastos em torno do pagamento de benefícios previdenciários do RGPS, o orçamento da seguridade social, destinado a custear as despesas com previdência, assistência e saúde, passou a explicitar a disputa entre essas áreas, especificamente entre previdência e saúde. Com o tempo, a parte da arrecadação sobre a folha de salários antes direcionada à saúde passou para a previdência social e nova

contribuição teve que ser instituída, a CPMF (extinta a partir de 2008). Os efeitos de tal disputa podem ser encontrados na precariedade dos serviços de saúde oferecidos à nossa população, que, piores a cada ano, têm levado dor e desesperança à maior parte dos brasileiros. Além disso, as despesas previdenciárias passaram cada vez mais a exigir a cobertura da receita gerada por outras contribuições sociais.

O aumento das contribuições sociais nos últimos vinte anos foi tão intenso que não há mais espaço para nova expansão⁶. Hoje somam quase 6% do PIB, constituindo o principal componente da excessiva carga tributária do Brasil e um dos importantes limitadores do crescimento auto-sustentado de nossa economia⁷.

As contribuições sociais⁸ incidem sobre a folha de salários, o faturamento (COFINS) e o lucro (CSLL). No primeiro caso, a receita direciona-se integralmente para a previdência social. No segundo, para a saúde (3,69% do PIB). No terceiro, para a assistên-

⁶ Desde 1923, ano considerado como marco inicial da previdência social no Brasil, a contribuição social dos empregados multiplicou-se por mais de três e a das empresas, por sete.

⁷ Segundo TAFNER (2008), num rol de 31 países, o Brasil tem a sexta maior alíquota previdenciária (quinta maior para empresas e 14ª maior para trabalhadores) e a mais elevada do continente americano. Ademais, todos os países com alíquotas totais superiores à do Brasil são países com pelo menos o dobro da razão de dependência demográfica brasileira.

⁸ Tipo de tributo que a Constituição Federal formalmente não considera como imposto e que o Executivo não precisa dividir com estados e municípios, não se submetendo, ainda, ao princípio da anualidade e à regra da não-cumulatividade. Além disso, as contribuições sociais são intrinsecamente vinculadas a gastos específicos, não sendo permitido utilizar a receita por elas geradas em despesas estranhas àquelas que substanciaram sua criação.

cia (1,39% do PIB). Dessas contribuições, as mais importantes são as duas primeiras, justamente as que carregam consigo pelo menos dois importantes efeitos perversos. No caso da COFINS, tem-se o ônus da tributação cumulativa de má qualidade sobre a produção nacional verticalizada⁹. No caso da contribuição sobre folha, verifica-se o elevado nível dos encargos sociais sobre os salários, que oneram sobremaneira a contratação de mão-de-obra, perpetuando a existência de um mercado informal de trabalho que abriga quase a metade dos trabalhadores brasileiros, mão-de-obra que não recolhe qualquer contribui-

Vale ressaltar que, não obstante o elevado nível das contribuições sociais, o déficit da previdência continua sobremaneira elevado (1,3% do PIB), mesmo considerando os efeitos positivos na arrecadação advindos da atual fase de expressivo desenvolvimento econômico. Entre 2006 e 2009, por exemplo, os contribuintes da previdência social aumentaram de 49,2% para 54,1% dos trabalhadores ocupados. Contudo, o crescimento da arrecadação advindo da maior formalização do mercado de trabalho foi acompanhado por concomitante aumento das despesas, conforme se verifica no gráfico abaixo.

Gráfico 5: Previdência Social – arrecadação líquida, despesas com benefícios e resultado (% do PIB)



Fonte: STN/Ministério da Fazenda.

ção previdenciária e cuja maior parte se constitui de potenciais beneficiários da assistência social.

⁹ Não obstante o problema tenha diminuído a partir das mudanças no PIS-PASEP e no COFINS efetuadas a partir de 2002, que fizeram com que parte das receitas passasse a ser recolhida sobre uma base próxima do valor agregado; a incidência dessas contribuições sociais permanece em cascata para grande parcela dos contribuintes, dentre os quais se destacam as empresas de menor porte.

A tabela que segue mostra os números relativos à arrecadação líquida, às despesas com benefícios previdenciários e ao resultado observados nos últimos três anos. Sua análise deixa claro que o segmento rural é o principal responsável pelo déficit da previdência social, consequência da política de inclusão previdenciária destinada

Tabela 4: Arrecadação, despesa e resultado previdenciário, segundo a clientela urbana e rural – R\$ milhões de dez/2009 – INPC

Ano	Clientela	Arrecadação líquida (a)	Benefícios previdenciários (b)	Resultado (a - b)
2007	Total	159.318	210.318	(51.001)
	Urbano	154.498	168.804	(14.306)
	Rural	4.819	41.515	(36.695)
2008	Total	173.908	212.626	(38.717)
	Urbano	168.611	170.108	(1.497)
	Rural	5.298	42.518	(37.220)
2009	Total	184.578	228.192	(43.615)
	Urbano	179.946	182.680	(2.734)
	Rural	4.632	45.512	(40.880)

Fonte: MPS (2010).

aos trabalhadores rurais que vivem em regime de economia familiar.

Apresentada a grave restrição fiscal que hoje configura nossa previdência, há que se focar o prognóstico para o futuro: na ausência de mudanças relevantes nos parâmetros que regem o sistema previdenciário brasileiro, a situação muito se agravará. Essa é a tarefa do próximo capítulo.

4. A AMEAÇA DEMOGRÁFICA

Será preciso ver para crer?

Viver mais e melhor. Bom demais, não é? Eis uma das importantes conquistas do desenvolvimento econômico, social e tecnológico de uma nação. Nosso país celebra o aumento da esperança de vida ao nascer e depois de atingida a idade adulta, resultados da melhoria das condições gerais de vida da população e dos avanços da medicina.

Em 1950, as pessoas que nasciam esperavam viver apenas 50,9 anos. Em 2010, essa expectativa aumentou para 73,4 anos e deverá atingir 81 anos em 2050, basicamente o mesmo nível da Islândia (81,8 anos), Hong Kong (82,2) e Japão (82,6), países bastante longevos.

Com relação à expectativa de vida depois de superados os riscos da infância, os dados são ainda mais alvissareiros. A tabela a seguir apresenta a evolução da expectativa de vida a partir dos 50 anos de idade, parâmetro relevante para a previdência social, na medida em que aponta para a duração de recebimento de aposentadorias e pensões. A análise dos dados evidencia o aumento da expectativa de vida ao longo das últimas décadas. Nos anos 30 e 40, quem chegava aos 60 anos de idade esperava viver, no máximo, até os 74 anos. Hoje pode esperar pelo aniversário de 83 anos, similar ao que ocorre nos países mais desenvolvidos do Planeta. São quase dez anos a mais de sobrevida.

Tabela 5: Evolução da expectativa de vida por faixa etária (anos), Brasil

		50 anos	60 anos	70 anos
1930/1940	<i>Homem</i>	68	73	78
	<i>Mulher</i>	70	74	79
1970/1980	<i>Homem</i>	72	76	81
	<i>Mulher</i>	74	77	81
2000	<i>Homem</i>	76	79	83
	<i>Mulher</i>	80	82	85
2008	<i>Homem</i>	77	80	83
	<i>Mulher</i>	81	83	86

Fonte: Giambiagi e Tafner (2010).

Ocorre que o aumento da expectativa de vida, associado à redução da fecundidade e da mortalidade¹⁰, resulta no envelhecimento da nossa população, ou seja, no aumento da participação do grupo idoso em detrimento da participação dos mais jovens.

De acordo com as projeções demográficas do IBGE (2008), entre 1980 e 2050, a participação dos idosos (pessoas com 60 anos ou mais de idade) no total da população quase quintuplicará, passando de 6,1% para 29,8%. E este envelhecimento tem seu preço: a substancial elevação da necessidade de financiamento da previdência social.

Enquanto em 1980, para cada idoso com 60 anos ou mais, havia 9,17 pessoas de 15 a 59 anos de idade; em 2010, havia 6,45 pessoas; e em 2050 deverão existir apenas 1,92. Sendo

¹⁰ Até 1960, a taxa de fecundidade no Brasil era ligeiramente superior a 6 filhos por mulher. Ao longo dos anos, essa taxa foi diminuindo, como consequência das transformações ocorridas na sociedade brasileira, em geral, e na própria família, em particular. Com isso, diminuiu para apenas 1,76 filhos em 2010, devendo reduzir ainda mais (1,50 filhos a partir de 2028). A mortalidade infantil, por seu turno, declinou de 100 óbitos por mil nascidos vivos, por volta de 1970, para 21,6 óbitos em 2010, devendo atingir 6,4 óbitos em 2050.

nossa previdência pautada pelo regime de repartição, onde cabe à população em idade ativa sustentar a inativa, o resultado é que haverá cada vez menos pessoas trabalhando e, assim, sustentando o crescente número de idosos.

As projeções constantes da Tabela 6 mostram a expressiva elevação da participação de idosos na população total do Brasil nos próximos 40 anos. A proporção daqueles com mais de 60 anos de idade simplesmente triplicará, observando-se aumentos maiores para os mais velhos.

Essa tendência torna-se ainda mais preocupante quando se sabe que as projeções apontam que as mulheres tendem a se distanciar ainda mais dos homens em termos de expectativa de vida. A preocupação se explica pelo fato delas já serem mais longevas, se aposentarem mais cedo e representarem as principais beneficiárias das pensões.

Pois é, não há dúvida de que estamos envelhecendo. Mais não é só isso: envelhecemos a uma velocidade bem mais rápida do que a que se deu nos

Tabela 6: Proporção de idosos na população total, ambos os sexos – Brasil (%)

Ano	60 anos ou mais	65 anos ou mais	80 anos ou mais
2010	10,0	6,8	1,4
2020	13,7	9,2	1,9
2030	18,7	13,3	2,7
2050	29,8	22,7	6,4

Fonte: IBGE (2008).

países do chamado *Velho Mundo*. Tanto, que se espera que o envelhecimento da população brasileira esteja consolidado ainda na década de 2030, quando a população deverá iniciar uma trajetória de declínio de seu efetivo absoluto. E as repercussões nas políticas sociais específicas para a população idosa são significativas, em especial na previdência social, onde são devastadoras.

Se hoje, que estamos na fase do chamado *bônus demográfico*¹¹, constituindo ainda um país de jovens trabalhadores, já gastamos em torno de 12% do PIB com previdência social (benefícios do INSS, pessoal e encargos previdenciários da União e benefícios assistenciais da LOAS/RMV), quanto gastaremos daqui a quarenta anos? Urge, pois, que se atente para a necessidade premente de adequar

nossa previdência, a fim de conter a já iniciada espiral de gastos públicos.

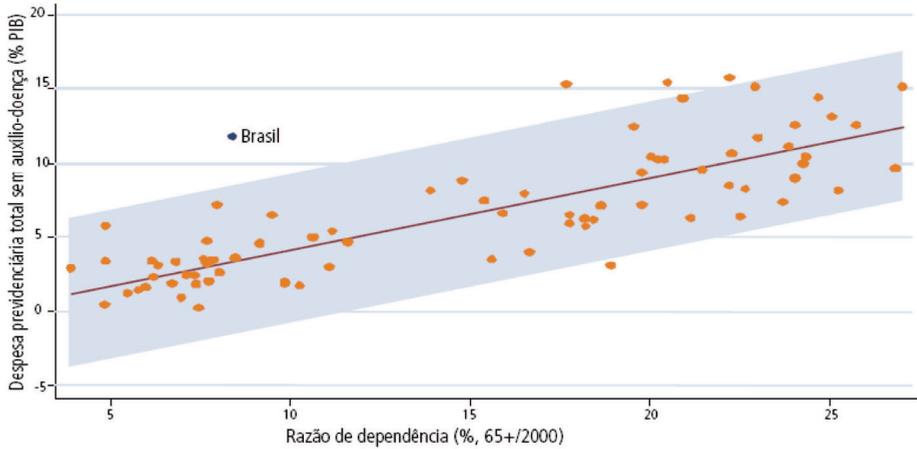
ROCHA e CAETANO (2008) mostram claramente a situação do Brasil *vis-à-vis* o que ocorre em outros países. Partindo do pressuposto de que os países com estrutura demográfica mais envelhecida – e, portanto, com maior razão de dependência demográfica¹² – gastem mais em previdência do que os países mais jovens, eles correlacionam as despesas previdenciárias (em proporção do PIB) e as razões de dependência de 77 países, cujos resultados constam do gráfico a seguir.

É fácil perceber que existe, de fato, uma correlação positiva entre envelhecimento populacional e despesa previdenciária. Contudo, tal correlação não se verifica no Brasil, único país que se encontra no quadrante superior esquerdo do gráfico, ou seja, único país ainda jovem (com baixa razão de dependência) que gasta com previdência social como se fosse idoso. Um exemplo: a despesa previ-

¹¹ Bônus demográfico é um processo, comum às sociedades e favorável ao seu crescimento econômico, em que se verifica, durante um período de tempo, elevado contingente de pessoas em idade ativa (de 15 a 64 anos) e uma razão de dependência total (crianças e idosos/pessoas ativas) relativamente baixa, em função da forte diminuição do peso das crianças (0 a 14 anos) superar o aumento da participação dos idosos (65 anos ou mais) em relação à população em idade ativa. Com o passar do tempo, no entanto, tal relação se inverte, pois o peso dos idosos passa a ser preponderante na sociedade, e o bônus acaba. No Brasil, projeta-se que o bônus demográfico dure apenas mais dez anos, pois a razão de dependência total deverá retomar uma trajetória ascendente a partir de 2020, pressionada pela razão de dependência da população de 65 anos ou mais de idade.

¹² A razão de dependência demográfica é a relação entre a população com mais de 65 anos e a população com idade entre 15 e 64 anos. É um indicador útil na análise previdenciária, pois espelha, em termos gerais, a proporção entre as pessoas com poucas condições de trabalhar, em virtude da idade avançada, e aquelas em idade ativa e, assim, aptas a contribuir para o sustento das primeiras.

Gráfico 6: Despesa previdenciária total e razão de dependência



Fonte: ROCHA e CAETANO (2008).

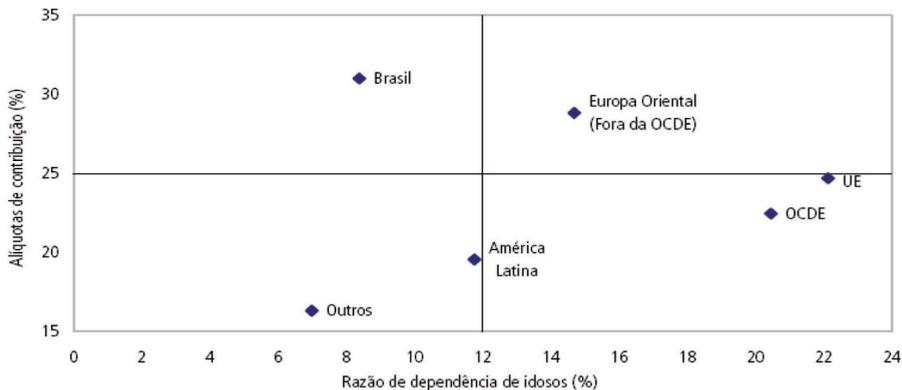
denciária do Brasil em relação ao PIB é muito próxima da verificada no Reino Unido, país com o triplo da proporção de idosos. Sob outra ótica: os países com razão demográfica similar à brasileira (países jovens) despendem um terço do que o Brasil gasta em previdência social.

Dados do Banco Mundial para 130 países, relativos a 2009, apontam que, na média, a participação dos gastos previdenciários no PIB equivale a apenas 4,7% (MPS, mar. 2010). Ao mesmo tempo, com relação à razão de dependência demográfica, a brasileira é inferior à razão média do conjunto de países: 10% e 13%, respectivamente. Conclusão: nossas despesas com previdência são mesmo muito elevadas em comparação às de outros países e não encontram justificativa no perfil demográfico da população brasileira.

ROCHA e CAETANO (2010) constataram ainda que esse excesso de gastos existe em quase todos os tipos de benefícios e que, do valor total da divergência com a média internacional, apenas um quarto tem como fator explicativo o mecanismo de distribuição de renda que se processa por intermédio da previdência social brasileira. A maior parte da discrepância é explicada pelas falhas no desenho do plano previdenciário, já que, apesar de o Brasil ser um país jovem, os segurados recebem seus benefícios por muito tempo e com valores relativos superiores aos da média internacional.

O Gráfico 6 relaciona as alíquotas de contribuição previdenciária com as razões de dependência demográfica. O Brasil é novamente o único país que se situa no quadrante superior esquerdo, ou seja, um país que, não obstante ainda jovem, impõe à sua

Gráfico 7: Taxa de contribuição e razão de dependência – Brasil e outras regiões



Fonte: ROCHA e CAETANO (2008)

sociedade uma das maiores alíquotas de contribuição previdenciária, maior, inclusive, do que a alíquota média verificada nos países desenvolvidos e com envelhecida estrutura demográfica. Com relação à União Europeia e à Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico – OCDE (formada por 31 países de elevada renda), o descompasso fica evidente. Embora as alíquotas destes blocos sejam, em média, 25% inferiores à brasileira, eles possuem, também em média, cerca de um idoso para cada cinco pessoas ativas, enquanto o Brasil possui menos de um para cada dez ativos.

Em suma, independentemente da trajetória futura dos gastos previdenciários, nossas despesas com previdência social, comparadas com as de outros países, já são consideravelmente altas e, para custear tal nível de despesas, também aplicamos elevadíssimas alíquotas de contribuição previdenciária.

Em vista desse quadro, não há como deixarmos de nos preocupar com o Brasil de amanhã, quando nossa estrutura demográfica estará parecida com a das economias hoje envelhecidas. Se nada fizermos agora, nossas despesas previdenciárias simplesmente explodirão, comprometendo o futuro das próximas gerações de brasileiros.

A situação da previdência social em outros países, especialmente em face da questão demográfica, e o que eles têm para nos ensinar é nosso próximo assunto.

5. O QUE OCORRE NO MUNDO

Quem avisa amigo é.

O Brasil não envelhece sozinho. Quase todo o mundo também. Japão e vários países europeus, por exemplo, já se encontram em situação crítica, aguçada, na maioria dos casos, pelo aumento significativo dos gastos pú-

blicos, instrumento que vem sendo utilizado para frear os efeitos deletérios da crise financeira que se abateu sobre a economia mundial a partir do colapso do mercado imobiliário americano em 2008.

Estudo da Standard-Poor's (2010) – baseado em informações relativas a 49 países (32 europeus e não europeus da OCDE e outros 17, a maior parte emergentes), que abrigam dois terços da população mundial – alerta que nenhuma outra força deverá ter maior impacto na definição do futuro econômico e social das nações do que a irreversível taxa de crescimento da população idosa no mundo, inclusive nos países emergentes, o que aponta para a irrefutável necessidade de reformulação dos sistemas de previdência (e de saúde) das nações.

No caso das economias desenvolvidas, que, além de já contarem com populações envelhecidas, sentiram mais fortemente o impacto da crise global e, em consequência, elevaram mais significativamente os gastos públicos, as perspectivas são efetivamente sombrias. O envelhecimento de suas populações deve conduzir a uma elevação nos gastos públicos de 47% para 68% do PIB em 2050. No caso dos emergentes, entre eles o Brasil, a participação das despesas públicas no PIB também deve aumentar, embora menos, passando, na média, de 38% para 46% no mesmo período.

E o que esses países pressionados pela questão demográfica têm feito para reverter a tendência de asfixia fiscal resultante do desequilíbrio atu-

arial de seus sistemas de previdência? Vários vêm conduzindo reformas em seus sistemas previdenciários, movidos pela assunção de que é melhor aumentar os anos de contribuição em relação aos de aposentadoria, bem como reduzir um pouco a taxa de reposição do benefício em relação ao salário, do que, daqui a alguns anos, ser forçado a aumentar sobremaneira as contribuições sociais e/ou reduzir o valor dos benefícios previdenciários em manutenção.

Mas antes de enfocar algumas reformas empreendidas, é relevante olhar o que acontece no mundo em relação à principal variável de qualquer regime previdenciário: a idade mínima para concessão de aposentadoria.

Inicialmente, cabe destacar que a análise dessa variável deve considerar a expectativa de vida (ou sobrevida) por ocasião da aposentadoria, não a expectativa de vida ao nascer, muito afetada pela mortalidade infantil. Assim fazendo, o que se observa é que o indivíduo que se aposenta por tempo de contribuição no Brasil tem expectativa de sobrevida bastante similar à média verificada nos países avançados. De acordo com o IBGE (2008), um homem de 50 anos deve viver até os 77 anos e uma mulher da mesma idade, até os 81 anos. Se ambos têm 60 anos de idade, as expectativas de vida são 83 e 86 anos, respectivamente.

Isso indica ser pertinente a comparação entre as idades de aposentadoria no Brasil e as verificadas nos países desenvolvidos, o que é feito a partir das informações constantes da Tabela 7.

Tabela 7: Idades de aposentadoria em países selecionados (anos)

País	Homens	Mulheres	Igualdade de gêneros ^a
Alemanha	65	65	sim
Argentina	65	60	
Austrália	65	60	
Áustria	65	65	sim
Chile	65	60	
Coreia do Sul ^b	65	65	sim
Costa Rica	62	60	
Dinamarca	67	67	sim
El Salvador	60	55	
Espanha	65	65	sim
Estados Unidos ^c	67	67	sim
Finlândia	65	65	sim
Grécia	65	60	
Holanda	65	65	sim
Hungria	62	62	sim
Islândia	67	67	sim
Itália	65	60	
México	65	65	sim
Noruega	67	67	sim
Peru	65	65	sim
Polônia	65	60	
Portugal	65	65	sim
Reino Unido ^d	65	65	sim
Suíça	65	65	sim

Fonte: Giambiagi e Tafner (2010).

^a Os casos em branco implicam diferença de tratamento entre gêneros.

^b Regra prevista para 2033.

^c Regra prevista para 2027.

^d Regra válida para homens. Para as mulheres, o limite valerá em 2020.

A constatação é que as idades de aposentadoria nos países avançados são bem maiores do que as vigentes no Brasil – 54 (homens) e 52 anos (mulheres), no regime de aposentadoria por tempo de serviço –, além de que, ao contrário do que aqui ocorre, muitos desses países aplicam a mesma idade mínima para homens e mulheres¹³.

¹³ Em torno de 66% dos países do mundo já adotam a mesma idade de aposentadoria para homens e mulheres (MACIEL, 2010).

Cabe ressaltar ainda que, em vários dos países analisados, embora seja possível a aposentadoria antecipada, esta ocorre depois dos 60 anos de idade e implica perdas significativas no rendimento mensal. De acordo com GIAMBIAGI e TAFNER (2010), uma situação típica é aquela em que a aposentadoria aos 65 anos de idade pode ser antecipada a partir dos 60 anos, com perda progressiva por ano de antecipação. Nesses casos, supondo

uma redução da renda de aposentadoria equivalente a 8% por ano, o indivíduo que decida se aposentar aos 60 anos de idade receberá apenas 60% do valor da aposentadoria integral.

Contrastando tal situação com a aqui vigente, constata-se, mais uma vez, a generosidade das regras brasileiras, pois, mesmo considerando a aplicação do fator previdenciário, um homem de 60 anos de idade que tenha contribuído por 40 anos não terá qualquer perda monetária na sua renda de aposentadoria. Ou seja, receberá 100% do seu salário de contribuição médio.

No que concerne às reformas da previdência social no mundo, vale vislumbrar algumas de suas características básicas, na tentativa de colher lições úteis para a reflexão sobre o caso brasileiro.

FERREIRA (2007) analisa as reformas empreendidas por países da OCDE, concluindo que a opção predominante foi pelo corte de despesas (foco no ajuste fiscal) mediante a seguinte combinação:

- a) aumento da idade de aposentadoria (Estados Unidos, Inglaterra e Alemanha);
- b) indexação dos benefícios pela inflação, ao invés da utilização da massa salarial (França e Inglaterra);
- c) unificação da idade mínima entre homens e mulheres (todos os países, exceto Polônia e Suíça);
- d) utilização de toda a vida útil do trabalhador como base para o cálculo do benefício, em contraposi-

ção a apenas os últimos anos da vida laboral (quase todos os países).

Como resultado de tais mudanças, pode-se dizer que se caminha para a elevação da idade mínima de aposentadoria, quase igual para homens e mulheres, para o aumento do período contributivo e para a não concessão de incrementos reais para aposentados e pensionistas, tal qual aqui ainda ocorre, garantindo-se, no máximo, a preservação do valor real das aposentadorias e pensões. Neste último caso, considerando uma amostra de nove países industrializados – Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, Estados Unidos, França, Japão, Noruega e Reino Unido –, apenas a Alemanha ainda indexa seus benefícios previdenciários pela variação da massa salarial da economia. Os demais países utilizam índices de preços.

O Japão, onde o envelhecimento da população é emblemático¹⁴, promoveu reformas da previdência em 1994, 2000 e 2004. Como resultado, hoje os benefícios previdenciários cobrem 60% dos salários ao longo da vida, exige-se 25 anos de contribuição e a idade de aposentadoria é de 65 anos (vigência plena a partir de 2025), independentemente do sexo. Na prática, o aumento na idade tem decorrido do custo de requerer precocemente o benefício. Embora não seja exigida a saída do emprego para recebimento da aposentadoria, indivíduos com pelo menos 60 anos de idade que não

¹⁴ No Japão, a taxa de dependência (relação entre a população com mais de 65 anos e a população entre 20 e 64), era de 10% em 1930. Aumentou para 25%, em 1995, e deverá equivaler a 48% em 2025.

atingiram ainda os 65 anos têm o benefício fortemente reduzido, a partir de certos limites de renda total.

Também fruto das reformas empreendidas, vige no Japão um mecanismo pelo qual o sistema é revisado, a cada cinco anos, e os valores paramétricos, sistematicamente ajustados às novas condições demográficas. Além disso, os ajustes têm se dado de forma gradual, nos ensinando que, embora não haja como fugir de pesados custos de transição, tais ônus enfrentam menores resistências políticas quando são diluídos por maior número de gerações.

Suécia e Itália, por sua vez, não obstante possuam sistemas previdenciários enormes e com graves restrições demográficas, conseguiram reduzir sobremaneira os efeitos da ameaça demográfica. Isso foi feito a partir do estabelecimento de reformas paramétricas que, embora tendo mantido o regime de repartição, criaram vínculos mais estreitos entre contribuições e benefícios, introduzindo fatores demográficos e macroeconômicos no cálculo do benefício. Isso foi feito mediante a instituição das chamadas contas nocionais de previdência (também adotadas pela Polônia e por mais três pequenos países).

O sistema de contas nocionais rege-se pela repartição, mas se estrutura como se existissem contas individuais que recebessem contribuições mensais e rendessem juros. O rendimento (taxa de juros fictícia ou juros nocionais) é fixado pelo governo com base em parâmetro macroeconômico; enquanto

o cálculo do benefício previdenciário utiliza variáveis demográficas. Não obstante, as contribuições previdenciárias continuam, na prática, sendo direcionadas ao pagamento dos benefícios dos aposentados (o regime sueco deixa de fora as pensões por morte e as aposentadorias por invalidez), tal qual um típico regime de repartição.

Tomando como referência o sistema sueco, as contribuições são creditadas em conta virtualmente capitalizada pela variação do salário médio da economia (sujeitas a mecanismo de ajuste automático); e o benefício é calculado pela divisão entre o montante acumulado na conta nocional e a expectativa de vida da coorte do segurado (incluindo uma taxa de retorno de 1,6%), sendo reajustado anualmente de acordo com a inflação¹⁵.

Por exemplo, quando o indivíduo chega à idade de se aposentar (61 anos), o valor do seu benefício corresponde ao valor de suas contribuições acumuladas mais os juros nocionais, dividido pela expectativa de sobrevida aos 61 anos. Se ele decide se aposentar um ano mais tarde, suas contribuições durante o ano adicional de trabalho são também acumuladas à taxa de juros nocional e o resultado final é dividido pela expectativa de sobrevida média aos 62 anos de idade e assim sucessivamente.

¹⁵ Na Itália, o cálculo é um pouco diferente: as contribuições virtualmente depositadas na conta individual são capitalizadas pela variação do PIB (média móvel 5 anos) dividida por um coeficiente de conversão. Este último, por sua vez, corresponde à expectativa de vida na idade de aposentadoria (incluindo a probabilidade de pagamento de pensão por morte) acrescida de uma taxa implícita de retorno (progressiva de acordo com a idade).

É fácil perceber que o sistema de contas nocionais aproxima-se bastante da sistemática que rege a aplicação do fator previdenciário no Brasil, com a diferença que, ao contrário do caso brasileiro, no europeu se impõe uma idade mínima para habilitação ao benefício previdenciário¹⁶.

A França mudou seu regime geral em 1993, quando aumentou o número de anos de contribuição, deixando intocado, no entanto, o critério de elegibilidade. Nesse país, a idade média de aposentadoria ainda é de 60 anos e o período mínimo de contribuição passou a ser de 40 anos a partir de 2003. Tendo em vista que o caráter fortemente redistributivo do sistema francês implica, de modo geral, baixo vínculo entre contribuição e benefício, a ameaça demográfica torna a situação da previdência francesa extremamente preocupante, em vista do substancial desequilíbrio atuarial.

Ciente disso, o governo francês enfrentou, em 2010, a forte resistência

¹⁶ O fator previdenciário consiste na inserção, na fórmula de cálculo do benefício, de um multiplicador 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. Com sua aplicação, o benefício de cada segurado é 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. Mais especificamente, podemos separar esse fator em duas partes. Na primeira, onde o tempo de contribuição é multiplicado pela alíquota contributiva e dividido pela expectativa de sobrevida do segurado na data da aposentadoria, equaliza-se o período de contribuição de cada segurado com o tempo médio de recebimento do benefício. Por exemplo, supondo um segurado que trabalhou durante 30 anos, o tempo de contribuição efetivo é 9,3 anos (30 x 0,31). Portanto, se a expectativa de sobrevida desse segurado também for 9,3 anos, a primeira parte do fator estará equilibrada (corresponderá à unidade).

da população, que, por muito prezar seu generoso sistema previdenciário, quase paralisou o país com numerosas greves. Tamanha resistência se deveu à elevação de apenas dois anos na idade de aposentadoria e de um ano no período de contribuição, medidas paramétricas finalmente estabelecidas. Com isso, a idade mínima de aposentadoria passou de 60 para 62 anos e, no caso da aposentadoria integral, de 65 para 67 anos, e o tempo de contribuição foi ampliado para 41 anos e meio.

Mesmo sabendo da forte resistência política contra mudanças do sistema de proteção social francês, os especialistas internacionais são unânimes ao afirmarem que, sem posteriores e mais profundas reformas da previdência social, o crescimento econômico da França estará seriamente comprometido, já que o desequilíbrio atuarial do sistema cobrará sua fatura fiscal.

Destaque-se que a performance reformista da França é similar à ocorrida, em 1992 e 2001, na Alemanha. Ambos os países ainda contam com sistemas previdenciários benevolentes e atuarialmente desequilibrados, em especial o país gaulês.

Na segunda parte, os recursos acumulados ao longo do período de contribuição do segurado são capitalizados por uma espécie de taxa de juros que cresce com a permanência do segurado em atividade, de modo que a aposentadoria é maior para aquele que permanece trabalhando por mais tempo e vice-versa. É razoável considerar 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 a 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 aufrua uma renda mensal mais elevada que o primeiro.

Configurando a adoção de estratégia diametralmente oposta à dos franceses, o Reino Unido iniciou suas reformas ainda na década de 80, assim que os primeiros sinais de fadiga do seu sistema previdenciário começaram a aparecer. Como resultado, a taxa de reposição dos benefícios previdenciários em relação ao salário médio é hoje uma das mais reduzidas do mundo (47,6% em média, sendo maior para os indivíduos de menor renda e *vice-versa*); o tempo mínimo de contribuição é de 44 (homem) e 39 (mulher) anos, tempo que caminha para ser equânime no futuro; a pensão repõe apenas 50% do benefício original (ao invés dos 100% anteriores); e a idade de aposentadoria, além de convergir para a igualdade entre homens e mulheres a partir de 2020, eleva-se progressivamente, de forma a atingir 68 anos a partir de 2046. Ademais, um grande feito da reformulação britânica foi ter conseguido combinar eficientemente esquemas privados e públicos de aposentadoria, oferecendo opções para diferentes níveis de renda.

Ressalte-se um aspecto fundamental da experiência do Reino Unido: de modo geral, os ajustes decorrentes do processo de reforma da previdência social foram programados com cerca de dez anos de antecedência e, uma vez iniciados, a transição se dá por mais dez anos.

Como resultado do planejamento, antecedência e progressividade com que os ajustes previdenciários têm sido conduzidos, o sistema previdenciário britânico pode hoje ser consi-

derado como um dos mais equilibrados atuarialmente, dentre os regimes de repartição europeus.

Não obstante tal situação, diante do desafio lançado pela crise econômica global iniciada em 2008, o Reino Unido, mais uma vez agiu rápida e preventivamente, de forma a eliminar, no longo prazo, as pressões fiscais oriundas do financiamento de seu regime de previdência. O novo governo liderado por David Cameron, ao lado de outras medidas de austeridade fiscal, deverá antecipar em dois anos a entrada em vigor do aumento da idade de aposentadoria, aprovado em 2007 e previsto para iniciar em 2024.

As experiências japonesa e, sobretudo, britânica têm muito a nos ensinar. A mais importante lição é que, quando se estabelece uma reforma previdenciária cuja aplicação, temporalmente defasada, se dá de modo lento e gradual, de forma a impactar minimamente a geração de trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, especialmente os que estão mais perto da aposentadoria (além, é claro, dos aposentados e pensionistas), consegue-se o imprescindível apoio político da população.

A experiência francesa também traz seu ensinamento: a geração de trabalhadores com papel político ativo no processo de reformulação da previdência social tem que passar a ser solidária com a geração dos futuros trabalhadores, a ser formada por seus filhos e netos, sob o risco de amargar os custos da omissão ainda na própria pele, mediante desemprego, precari-

zação dos serviços públicos e outras consequências do baixo crescimento e mesmo da recessão do país.

No caso da Suécia e da Itália (também da Polônia), onde a utilização da escrituração virtual foi a saída encontrada para enfrentar as consequências do envelhecimento populacional, a lição é que o Brasil não deveria sequer cogitar em eliminar a aplicação do fator previdenciário. Pelo contrário, deveria, sim, refletir sobre seu aperfeiçoamento e sobre a ampliação dos benefícios previdenciários que o utilizem no cálculo.

Com relação aos países da América Latina, motivados pela necessidade de reduzir o gasto público com benefícios previdenciários (mais uma vez o foco fiscalista), vários deles realizaram reformas estruturais em seus sistemas a partir da década de 1990.

O pioneiro foi o Chile, que, ainda em 1981, privatizou totalmente sua previdência social, que passou a ser regida pelo regime de capitalização de contas individuais, deixando ao amparo do Estado somente um sistema de benefício mínimo de cunho assistencial. Outros países latino-americanos seguiram, pelo menos em parte, o caminho chileno: Peru (1993), Uruguai (1996), Bolívia e México (1997), Colômbia e Argentina (1994), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), Nicarágua (2002) e República Dominicana (2003).

Hoje, a experiência desses países indica que o caminho radical da reforma estrutural não é o mais indicado,

já que, além de redundar em substancial e quase insustentável custo de transição¹⁷, alija grande parcela da população de suficiente proteção social, já que abandona uma fundamental responsabilidade do Estado: a proteção mínima, mas digna, de todos os cidadãos, financiada redistributiva e solidariamente pela sociedade.

O caso chileno é interessante porque, por muitos anos, foi citado como exemplo a ser seguido, já que seu vigoroso crescimento era atribuído ao aumento da poupança gerado pela radical reforma empreendida. Se isso é verdade, não é menos verdadeiro que, entre 1990 e 2003, a cobertura dos benefícios contributivos chilenos diminuiu enquanto a dos assistenciais aumentou, apontando que a reforma implantada havia dificultado o acesso aos primeiros. A comprovação é que, após 30 anos de reforma da previdência social, os chilenos se depararam com um fato desconcertante: muitos cidadãos, os que constituem a base da pirâmide social, chegaram à idade de aposentadoria sem nenhuma poupança acumulada.

Diante dessa realidade, o Chile empreendeu nova reformulação, em

¹⁷ Uma reforma estrutural implica que, a partir de certo momento, todas as contribuições sociais deixam de entrar na contabilidade pública, passando a se direcionar aos fundos de pensão (entidades privadas). Com isso, reduz-se, imediatamente, a maior parcela das receitas previdenciárias. Simultaneamente, na medida em que os aposentados e pensionistas têm que continuar recebendo seus benefícios, as despesas não apresentam, por longo período de tempo, reduções significativas. O resultado é o expressivo aumento do déficit da previdência social, o que se costuma denominar de “custo de transição”. O Chile conseguiu arcar com tal custo porque suas contas sem a previdência apresentavam grande superávit fiscal.

2008, criando benefícios não contributivos, exatamente para atender àqueles que não conseguem poupar. O sistema de aposentadorias solidárias instituído passou a garantir benefícios de velhice e invalidez com valor quase 70% maior ao do benefício assistencial anteriormente em vigor. Financiado pelo Estado, destinava-se a cobrir aproximadamente 50% da população de menor nível de renda, sendo pago àqueles com pelo menos 65 anos de idade que não tenham contribuído para a previdência.

Nos outros países, em geral, também ficou evidente a importância da existência de um regime geral de previdência que ampare, minimamente, todos os cidadãos. Na Bolívia, a proteção aos idosos somente aumentou com a expansão da cobertura assistencial, mediante a instituição do denominado Bônus Solidário, benefício anual e vitalício de caráter pessoal e destinado a idosos com idade igual ou superior a 65 anos. Na Colômbia, os registros pertinentes aos benefícios contributivos mostram retração da cobertura entre 1992 e 2000.

Na Argentina, foram muitos os problemas advindos do seu regime misto de previdência, podendo-se destacar a excessiva concentração do mercado e a imposição de investimentos de risco elevado, como os que os fundos de pensão foram constrangidos a aceitar no auge da crise econômica argentina e que redundaram em perdas significativas. Como consequência, em 2008, uma nova reforma previdenciária eliminou o sistema de capitalização individual de gestão

por administradoras privadas, que foi transferido para o sistema único integrado de repartição e administração pública. Ou seja, passados quinze anos da reforma argentina, sua previdência social voltou a ser estatizada, retornando a funcionar sob o regime de repartição.

Cabe ao Brasil aprender com esses países, não acham? Principalmente porque, no caso dos países desenvolvidos, eles ficaram ricos antes de ficarem velhos, enquanto nós estamos envelhecendo antes de sermos ricos. Pior: se não reformularmos nosso sistema de proteção social, de modo a liberar recursos para outras áreas fundamentais ao desenvolvimento do País, acabaremos nunca ficando ricos.

É justamente este o alerta que se procura dar no próximo capítulo: sem a contenção dos nossos gastos previdenciários, não conseguiremos seguir crescendo em ritmo acelerado, com estabilidade da moeda e melhoria social permanente.

6. CHEGOU A HORA DO BRASIL

Não se fazem omeletes sem partir os ovos.

Controlar gastos públicos e bem direcioná-los talvez seja uma das principais missões do administrador responsável que zela pela estabilidade macroeconômica de seu país e que efetivamente quer vê-lo crescer e se desenvolver econômica e socialmente. Ao mesmo tempo, é uma das

tarefas mais difíceis, já que constitui objeto das mais variadas pressões políticas.

No caso brasileiro, gastamos muito e mal. Muito, em decorrência dos imensos gastos com previdência social, que, como constatamos, representam um terço das despesas primárias da União. Mal, porque tal concentração de gastos significa um enorme investimento no passado, em detrimento dos investimentos na nossa juventude e na nossa capacidade de crescimento auto sustentado.

Como gastamos muito¹⁸, também cobramos muito. Vimos que a alíquota de contribuição previdenciária aplicada no Brasil é uma das maiores do mundo. Tal cunha fiscal, ao elevar sobremaneira os encargos sociais incidentes sobre a folha de salários, desestimula a formalização do mercado de trabalho e, conseqüentemente, a contribuição previdenciária.

Urge, pois, que se tomem as rédeas dos gastos previdenciários, sob o risco de perdermos o *bonde da história*, justamente agora que nos consolidamos como importante país emergente numa geografia econômica mundial redesenhada após a crise global que se abateu sobre o planeta a partir de 2008.

Com inflação estabilizada, restrição externa controlada, responsabilidade fiscal respeitada (embora com limitações em 2010) e política social

robusta, o crescimento da nossa economia foi de 6,1% em 2007 e de 5,1% em 2008, apresentando ligeira queda (-0,2%) em 2009, como efeito da crise financeira global, e se recuperando totalmente em 2010, quando se projeta a significativa expansão de 7,5%.

Queremos continuar crescendo, deixando para trás a eterna promessa de *país do futuro* para sermos, no futuro, um desenvolvido país. Contudo, se não houver ajustes, duas consequências inexoravelmente surgirão. Por um lado, a expressiva carga tributária que mantém nossa previdência em funcionamento aumentará ainda mais, em função da perspectiva demográfica, distorcendo os incentivos econômicos e retirando substancialmente a competitividade do Brasil, mesmo se considerarmos que similar ameaça paira sobre a maior parte dos países. Por outro lado, o valor do investimento público em infraestrutura continuará baixo, o que, ao lado da limitação ao aumento dos gastos em educação, acabará comprometendo o potencial de crescimento sustentado da nossa economia no futuro.

Atualmente, o Brasil se encontra numa espécie de *sinuca de bico*. A demanda interna cresce, enquanto a oferta se ressentida de maiores investimentos públicos, em especial daqueles capazes de diminuir o chamado *custo Brasil* (transporte, energia, portos, aeroportos, mão-de-obra especializada, dentre outros), para poder se expandir em ritmo similar. Resultado da demanda maior que oferta: aumento de preços, ou seja, inflação.

¹⁸ De acordo com a STANDARD POOR'S (2010), dentre as 49 principais nações do mundo, o Brasil é o 7º país que mais gasta em benefícios.

Para conter a elevação da taxa inflacionária, a Autoridade Monetária tem atuado de forma a reduzir a demanda. Como? Interrompendo o ritmo de redução da nossa estratosférica taxa básica de juros. Resultado de rendimento do capital elevado, num mundo que busca sair da crise reduzindo cada vez mais seus juros: entrada excessiva de capital internacional especulativo em nosso País.

Mais uma vez, a lei da oferta e da demanda tem atuado na fixação do preço de mercado; neste caso, o preço da moeda estrangeira, o dólar. Como entra maior quantidade de dólar na economia, o preço desta moeda cai, o que equivale a dizer que o real se valoriza. Resultado: estamos perdendo competitividade externa e interna. No primeiro caso, porque nossas exportações, além do ônus representado pelo *custo Brasil*, ficam mais caras. No segundo, porque os produtos importados, agora mais baratos, passam a inundar o mercado doméstico. A deterioração do saldo na balança comercial é, assim, a resultante natural dos dois movimentos.

Ao mesmo tempo, o Governo está sendo obrigado a enxugar o mercado, comprando dólar na tentativa de frear a oferta dessa moeda em nossa economia. Para efetuar tal compra, emite títulos públicos, aumentando, ao mesmo tempo, sua considerável dívida interna, rolada a uma das maiores taxas de juros do mundo, e suas já elevadas reservas internacionais, pifamente remuneradas.

Tal situação é ainda agravada pela chamada *guerra cambial* que se abate

sobre o Planeta. Por um lado, os Estados Unidos despejam rios de dólar na economia, na tentativa de ativar sua economia mediante a maior depreciação de sua moeda. Por outro, a China mantém seu câmbio artificialmente valorizado, inundando os países com suas mercadorias e tirando mercado, interno e externo, dos produtores brasileiros.

Como romper este ciclo, sem ficar apenas esperando que a solução venha de um novo arranjo financeiro mundial? O caminho mais indicado é aumentar os investimentos em infraestrutura e educação, de forma a viabilizar a elevação tanto da oferta interna de bens e serviços quanto da produtividade e competitividade das empresas nacionais; reduzindo, assim, as pressões inflacionárias e de elevação dos juros (além de estimular o investimento privado) e sedimentando o caminho para o crescimento futuro da nossa Nação.

De onde retirar os recursos públicos para efetivar tal estratégia? Aumentar tributos seria um contrassenso. Em vista do expressivo nível da nossa carga tributária total¹⁹ (incluindo contribuições sociais), tal elevação desestimularia ainda mais a competitividade das empresas nacionais. Assim, o mais razoável é modificar a composição das atuais despesas primárias a favor dos investimentos que garantam o crescimento sustentável da economia brasileira. Quais gastos reduzir? A proposta deste estudo é diminuir os gastos da previdência social (e da LOAS),

¹⁹ Equivalente a 34% do PIB, maior percentual da América Latina.

que hoje representam o maior sorvedouro das despesas públicas.

Ao adotar tal estratégia, abriremos caminho para um país mais eficiente, mais produtivo e socialmente mais justo, mesmo que isso implique perder algumas atuais benesses sociais. Isso é especialmente importante se considerarmos que o cenário global extraordinariamente favorável, que imperou nos cinco anos anteriores ao final de 2008, não mais existe. As chances de reprodução, na próxima década, das condições excepcionais observadas no início deste século são escassas, o que efetivamente nos concita a visualizar novas e mais eficientes estratégias, se queremos continuar aspirando a um futuro cada vez melhor para nosso povo.

É importante sublinhar, todavia, que o progresso do Brasil passa não apenas pelo redirecionamento dos recursos fiscais a favor do aumento dos investimentos em infraestrutura básica, melhoria da educação e capacitação da nossa mão-de-obra. A partir desse redirecionamento, há também que se empregar os recursos liberados para financiar a maior oferta e qualidade na prestação de serviços de saúde e de segurança pública, bem como a implementação de um assistencialismo efetivamente focado nas camadas mais pobres da população, como se verá adiante.

Explicada a necessidade vital de reduzir as despesas previdenciárias, recuperando a capacidade fiscal do Estado, viabilizando a elevação do investimento público e a redução da

taxa de juros que estimule o investimento privado, é hora de apontar os caminhos mais indicados para efetivar essa redução. Tais caminhos, por seu turno, só são encontrados quando se vislumbram os principais elementos que hoje condicionam os substanciais gastos da previdência social, nosso próximo tema.

7. PRINCIPAIS CONDICIONANTES

Quem tudo quer tudo perde.

São vários os fatores que interagem no processo de expansão dos gastos previdenciários, uns com mais impacto, outros, menos. Fatores anteriores às regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, fatores posteriores.

Já constatamos que as duas reformas da previdência social até aqui empreendidas não lograram estancar a sangria dos gastos, em especial no caso do regime do INSS. Vejamos agora onde residem os principais condicionantes dessa situação, aqui divididos em duas partes: os vinculados ao regime geral de previdência social e os relacionados ao regime próprio dos servidores públicos.

7.1. Regime geral de previdência social

a) A indexação ao salário mínimo

Uma sistematização, por ordem de grandeza, dos condicionantes que

aqui se propõem analisar, coloca a indexação do piso previdenciário ao valor do salário mínimo em primeiro lugar na lista. Vejamos a razão.

O salário mínimo vem sendo objeto de uma política de valorização real desde o Governo FHC²⁰. Entre 1995 e 2010, passou de R\$ 100,00 para R\$ 510,00, o que representa um aumento real de aproximadamente 122% (44% no governo FHC e 54% no governo Lula). Como o valor mínimo dos benefícios previdenciários (piso da Previdência Social) é vinculado ao salário mínimo, isso significa que o valor do piso foi elevado na mesma proporção.

GIAMBIAGI (2007) estima que, apenas entre 1994 e 2006, a dívida pública foi onerada em pelo menos 8% do PIB por conta do impacto acumulado das sucessivas elevações do salário mínimo e de seu efeito sobre o piso previdenciário e a despesa do INSS.

Como dois em cada três segurados recebem benefícios equivalentes ao mínimo e como os benefícios previdenciários superiores ao piso seguiram sendo reajustados majoritariamente pela inflação – com alguns episódios distintos que redundaram num aumento real de 25% entre 1995 e 2010 – a distribuição das despesas do INSS passou a se concentrar cada vez mais

²⁰ Nos últimos anos, a política de valorização do salário mínimo tem correspondido à fixação de valores anuais que resultam da aplicação da variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), acrescida de percentual equivalente à taxa de variação real do PIB de dois anos antes. A Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010 (conversão da MPV nº 474, de 23 de dezembro de 2009), assim chegou ao valor de R\$ 510,00.

em torno dos gastos vinculados aos benefícios de um salário mínimo. Em 2000, tais despesas representavam 33% do total. Hoje já ultrapassam 40%.

Ressalte-se que, não obstante o RGPS ser de repartição, haveria que existir razoável relação entre as contribuições vertidas ao sistema e os benefícios por ele auferidos, de acordo com o que dispõe o *caput* do art. 201 da Constituição Federal. Contudo, isso não ocorre, já que a receita gerada pela estrutura contributiva aplicada à maior parte dos segurados de menor renda não acompanha a elevação real do mínimo. Tratam-se das contribuições sociais oriundas dos trabalhadores rurais, denominados *segurados especiais*, que, conforme já verificamos, nem de perto cobrem as respectivas despesas. Agregue-se ainda que a baixa sensibilidade da receita previdenciária frente às elevações do mínimo também decorre da não expansão dos rendimentos dos trabalhadores que recebem acima desse valor.

Projeções oficiais destinadas a subsidiar a apreciação do Projeto de Lei Orçamentária de 2011 mostram os impactos financeiros na Previdência Social decorrentes do aumento do salário mínimo (Tabela 8).

Resultado da diversidade entre a estrutura de despesa, concentrada no pagamento de benefícios equivalentes ao valor do mínimo, e de receita, cuja concentração está nas contribuições sociais vinculadas aos trabalhadores que recebem acima desse valor, não sendo, portanto, diretamente afetados pela majoração do míni-

Tabela 8: Impacto na projeção de despesas e receitas, em decorrência de alterações no valor do salário mínimo – 2011 (R\$ milhões)

	Aumento do salário-mínimo de R\$ 1	Aumento do salário mínimo de 1%
Receita previdenciária	14.195.421	72.396.648
Benefícios da previdência	198.271.983	1.011.187.113
Abono e seguro-desemprego	56.025.901	285.273.602
RMV	3.251.224	16.581.241
LOAS	43.027.218	219.438.813

Fonte: Cambraia (2010).

mo, verifica-se a seguinte situação: a cada R\$ 1 real de aumento do salário mínimo, as despesas com benefícios previdenciários sobem em R\$ 198 milhões e as receitas, em apenas R\$ 14 milhões. Resultado: o déficit do RGPS é elevado em R\$ 184 milhões.

A pressão sobre o gasto público é agravada por outra vinculação constitucional: o benefício mensal equivalente a um salário mínimo concedido, no âmbito da assistência social, aos portadores de deficiência e idosos (65 anos ou mais) que sejam carentes (pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo). Aqui, os beneficiários, que vêm recebendo renda cada vez maior, jamais contribuíram para o sistema. Consequência: a cada elevação de R\$ 1 do mínimo, as despesas oriundas do pagamento do benefício assistencial (LOAS e RMV) crescem R\$ 46,3 milhões.

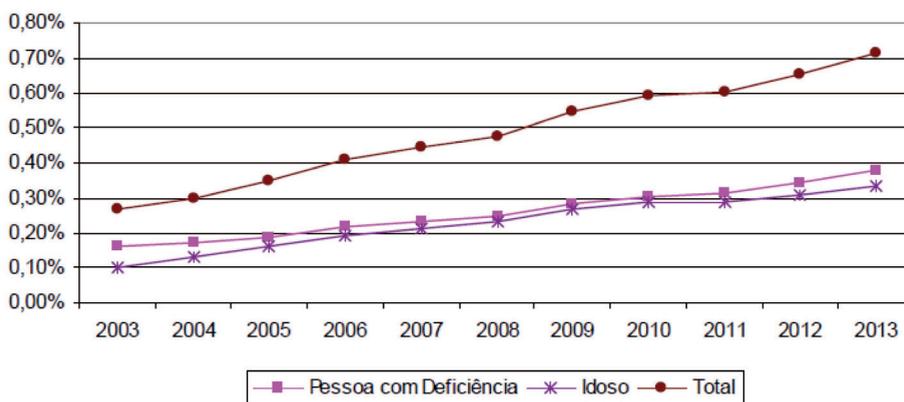
Agregando as despesas da previdência e da assistência social, observa-se que o déficit do INSS expande em R\$ 230 milhões a cada R\$ 1,00 de eleva-

ção no valor do mínimo. Incluindo os benefícios vinculados ao pagamento do seguro-desemprego e abono salarial, o aumento total na despesa chega a ultrapassar R\$ 300 milhões para cada R\$ 1,00.

É importante sublinhar que a vinculação do benefício assistencial de prestação continuada ao salário mínimo tem influído decisivamente para a crescente expansão dos gastos com esse benefício (embora o aumento do número de benefícios também tenha contribuído). Conforme pode ser observado no Gráfico 7, em 2003, o pagamento dos benefícios em questão equivalia a 0,27% do PIB. Para 2013, espera-se que o gasto mais do que duplique (0,71% do PIB).

Tal situação, além de implicar maior e crescente restrição fiscal do orçamento público, carrega consigo outro importante condicionante. A vinculação dos benefícios assistenciais ao salário mínimo desestimula a inclusão previdenciária, limitando, assim, a elevação das receitas previdenciárias. Explico o motivo.

Gráfico 8: Evolução das despesas com BPC em percentual do PIB



Fonte: COFF-CD/CONORF/SF (2010)

Possuímos um mercado informal de trabalho (cujos integrantes não possuem carteira de trabalho assinada e não recolhem contribuições sociais) que ocupa 48% dos trabalhadores ocupados, a maioria de baixa renda e escolaridade. São os chamados *sem previdência*.

Grande parte desses trabalhadores informais de baixa renda constituem, naturalmente, potenciais beneficiários da assistência social, já que, quando atingirem 65 anos (a mesma idade mínima exigida para homens, para efeito da concessão de aposentadoria previdenciária por idade), desde que comprovem possuir renda familiar *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, poderão pleitear o benefício. Ou seja, serão beneficiários de um sistema para o qual nunca haverão vertido qualquer centavo de contribuição social.

Daí cabe perguntar: qual o incentivo que esses trabalhadores de reduzida

renda e escolaridade têm para contribuir para a previdência social (em especial, se não forem muito jovens) quando sabem que poderão usufruir, a partir da mesma idade (no caso dos homens), da mesma aposentadoria que será concedida aos trabalhadores do mercado formal de trabalho, que, com muito esforço, contribuem sistematicamente sobre seus rendimentos mensais de um salário mínimo? Julgo que praticamente nenhum incentivo²¹. Com isso, dificulta-se o esforço de inclusão previdenciária em curso²², limitando-se o universo de contribuintes e, conseqüentemente, as receitas do sistema.

²¹ CAMARGO e REIS (2007) apresentam evidências empíricas que sustentam a suposição de que o benefício assistencial da LOAS induz muitos trabalhadores que poderiam estar contribuindo para a previdência social a não o fazerem, por ser financeiramente mais lucrativo não contribuir.

²² Nos últimos anos, medidas específicas têm sido implementadas visando estimular a formalização do trabalho e, conseqüentemente, a contribuição previdenciária. Dentre estas, destacam-se:

a) Lei do Simples (Lei nº 9.317, 5 de dezembro de 1996), havendo evidências de que se conseguiu formalizar grande número de pequenos empreendimentos e empregos correspondentes (DELGADO, Guilherme *et al* – *Avaliação do Simples: Implicações sobre a*

Além disso, situações sobremaneira iníquas são, certamente, geradas. Dentre os trabalhadores que recebem salário mínimo, por exemplo, cerca de metade contribui para a previdência social. Estes trabalhadores, além de disporem de uma renda mensal líquida inferior à dos não-contribuintes que também recebem salário mínimo, eventualmente limitam a possibilidade de que seus cônjuges obtenham um benefício assistencial, já que os valores dos seus benefícios previdenciários são contabilizados para efeito de cálculo da renda mensal familiar.

Em contrapartida, os trabalhadores que ganham um salário mínimo e não contribuem para a previdência, além de eventualmente poderem se habilitar a receber um benefício assistencial de valor idêntico ao que fazem jus os que contribuem com base

no mínimo, e a partir da mesma idade (65 anos), ainda poderão ter cônjuges igualmente habilitados, uma vez que o benefício assistencial recebido por um membro da família, ao contrário do que ocorre com o benefício da previdência social, não é considerado para efeito do cálculo da renda familiar *per capita*.

É fácil perceber que situações como essa são iníquas, já que, ao invés de se premiar o esforço da família contribuinte, premia-se a família que, embora pudesse, nunca verteu um só centavo para custear seus benefícios. Conclusão: é um contrassenso igualar o piso dos benefícios previdenciários aos dos assistenciais, bem como a idade mínima para pleitear esses benefícios.

Por fim, é relevante mencionar a ameaça de outra vinculação que certamente muito intensificará a pressão sobre os gastos previdenciários: a correspondência entre a correção do salário mínimo e a dos benefícios superiores ao piso.

Em 2008, o Governo brasileiro estabeleceu que, até 2011, o aumento real anual do salário mínimo deveria equivaler ao crescimento defasado do PIB (de dois anos antes), se positivo. Agora, há forte pressão política para que também os benefícios superiores ao valor do salário mínimo sejam corrigidos da mesma forma. Isso significa outorgar a mesma trajetória de crescimento real do mínimo a todos os benefícios da previdência social. Imaginem o tamanho do impacto financeiro.

Formalização Previdenciária. Texto para Discussão nº 1277, mai/2007. Brasília: Ipea, 2007);

b) alteração da sistemática de recolhimento dos trabalhadores autônomos que prestam serviço a empresas (Lei nº 10.666, 08 de maio de 2003);

c) desconto da contribuição patronal dos empregados domésticos na declaração do imposto de renda (Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006);

d) instituição do Plano Simplificado de Previdência (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006), que permite que a alíquota do contribuinte individual por conta própria e do contribuinte segurado facultativo seja reduzida de 20% para 11% sobre o salário mínimo, dando direito a todos os benefícios do RGPS, exceto aposentadoria por tempo de contribuição;

e) ampliação do plano de inclusão previdenciária (Leis Complementares nº 123, de 2006, e 126, de 19 de dezembro de 2008), mediante a instituição da figura do microempreendedor individual (trabalhador por conta própria com faturamento limitado a determinado valor), iniciativa que simplificou o processo de formalização do empreendimento, ao dispensar as taxas de licenciamento e cobrar tributo único de 11% do salário mínimo, além da possibilidade de contratação simplificada de um empregado com salário mínimo e contribuição patronal de apenas 3% sobre o salário;

f) estímulo à formalização de trabalhadores temporários contratados por produtor rural pessoa física e por segurado especial (Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008).

ALMEIDA (2009) faz uma estimativa do impacto fiscal, em 2008, se a indexação anual de todos os benefícios previdenciários tivesse sido igual à do salário mínimo desde 1998: o déficit do INSS teria sido quase duas vezes e meia superior, requerendo recursos adicionais da ordem de 2,4% do PIB para cobrir as maiores despesas da previdência social.

ANSILIEIRO (março 2010), por sua vez, aponta que, tudo o mais constante, o reajuste de todos os benefícios pela variação do salário mínimo elevaria a despesa do RGPS, como proporção do PIB, de 7,2% em 2009 para insustentáveis 18,17% em 2050. Além disso, ressalta que a manutenção da regra geral atual (piso corrigido pelo salário mínimo e demais benefícios, apenas pelo INPC), tende a comprometer 11,23% do PIB em 2050, nível de gasto já estratosférico.

De qualquer modo, a ameaça de indexação de todos os benefícios previdenciários pelo valor do mínimo existe e não pode ser desprezada. Em 2010, por exemplo, todos os benefícios foram atualizados dessa forma, o que resultou num ganho real de 4,13% para todos. Tal fato abriu perigoso precedente, que tende a ser usado para forçar a concessão de aumentos mais generosos no futuro.

É fundamental saber que, apesar de quase 65% dos beneficiários receberem um salário mínimo, a parcela da despesa previdenciária vinculada a esses benefícios é menor: cerca de 40%, em 2009. Isso significa que os benefícios superiores ao piso, embora

correspondam a apenas 35% da quantidade de benefícios, representam 60% da despesa total. Consequentemente, não obstante a menor quantidade desses beneficiários e o fato de estarem, em geral, sujeitos a menores índices de correção, o impacto do reajuste de seus benefícios na despesa da Previdência Social é maior do que o verificado no caso dos benefícios equivalentes ao piso (Tabela 9).

Nesse contexto, conceder aumento acima da inflação para aqueles que já recebem benefícios acima do mínimo, além de redistribuir renda para quem menos dela necessita, dificulta ainda mais o fundamental controle dos gastos previdenciários.

Ressalte-se que a pressão política a favor da vinculação de todos os benefícios ao mínimo decorre de uma falsa percepção de perda monetária dos benefícios previdenciários cujos valores superam o piso. Isso ocorre porque, nos últimos anos, enquanto o valor real do piso cresceu de forma meteórica, os valores dos benefícios superiores foram reajustados um pouco acima da inflação.

Com isso, um segurado que, em 1995, recebia uma aposentadoria equivalente a 5 salários mínimos, por exemplo; em 2010, teve o valor monetário de seu benefício não apenas preservado, como também elevado em cerca de 16%. Mas como, durante esse período, o piso aumentou cerca de 122%, esse segurado passou a ganhar 1,6 salários mínimos, tendo, assim, a falsa percepção de que sua renda foi reduzida. É preciso entender, todavia, que

Tabela 9: Impacto do reajuste dos benefícios previdenciários na despesa do RGPS, segundo faixa de valor do benefício – 2010 (Em R\$)

Item	Inflação (INPC)	Ganho real	Total
Piso Previdenciário (a)			
Receita	375.129.086	676.609.914	1.051.739.000
Despesa	3.076.283.995	5.548.608.005	8.624.892.000
Impacto líquido	(2.701.154.909)	(4.871.998.091)	(7.573.153.000)
Benefícios superiores ao piso previdenciário (b)			
Receita	395.481.000	489.045.000	884.526.000
Despesa	4.190.424.802	5.181.807.198	9.372.232.000
Impacto líquido	(3.794.943.801)	(4.692.762.199)	(8.487.706.000)
Impacto total (a+b)			
Receita	770.610.086	1.165.654.914	1.936.265.000
Despesa	7.266.708.797	10.730.415.203	17.997.124.000
Impacto líquido	(6.496.098.710)	(9.564.760.290)	(16.060.859.000)

Fonte: ANSILIEIRO (junho, 2010)

o reajuste pela inflação passada não implicou qualquer perda monetária, mas, sim, a manutenção do valor real da aposentadoria. Tal manutenção, por seu turno, é muito mais coerente do que elevar o valor do benefício previdenciário. A explicação é simples.

De acordo com o *caput* do art. 201 da Constituição Federal, nossa previdência social tem caráter contributivo, o que significa que o custeio dos benefícios deve ter relação intrínseca com as contribuições aportadas. Tanto é assim que, quando o segurado se aposenta, o cálculo de sua aposentadoria tem por base a média de suas contribuições.

Nesse contexto, o que a previdência social deve garantir, tal qual feito na maioria esmagadora dos regimes previdenciários ao redor do mundo, é a manutenção do valor real dessa apo-

sentadoria inicialmente calculada e, não, aumentos posteriores sem qualquer relação contributiva. A regra que deveria valer para todos é que cada um ganhasse como aposentado um valor proporcional ao da sua contribuição.

É fundamental sublinhar, ainda, que, não obstante o teto dos benefícios previdenciários, em número de salários mínimos, ter reduzido ao longo dos últimos anos, em função dos sucessivos aumentos reais do mínimo; em comparação com o rendimento médio dos trabalhadores ativos, ele permaneceu estável e, de acordo com GIAMBIAGI e TAFNER (2010), cobre o rendimento de 95% dos trabalhadores brasileiros.

Por fim, registre-se que a análise dos registros de 105 países, dentre os 202 que compõem a base de dados da As-

sociação Internacional de Seguridade Social (MPS, março 2010), mostra a elevada participação dos países que reajustam seus benefícios apenas pela inflação, vedando o repasse de ganhos de produtividade de ativos para inativos. Os dados revelam que: 46% dos países corrigem os benefícios a partir da inflação/custo de vida; 15% utilizam a inflação e a variação dos salários médios; 14%, apenas a variação dos salários médios; e 5%, a inflação e o salário mínimo (dentre eles o Brasil, que ainda aplica o salário mínimo para o reajuste do piso e a inflação para os benefícios de maior valor).

b) A ausência de limite de idade

Resultado da tentativa frustrada de impor, na primeira reforma da previdência social, idade mínima para concessão de aposentadoria por tempo de contribuição, continuamos a ser um dos únicos países do mundo que concede aposentadoria sem impor tal limite (os outros são Nigéria, Argélia, Turquia, Eslováquia e Egito).

É claro que a aplicação do fator previdenciário reduz a inconsistência fiscal das aposentadorias precoces que resultam de tal situação, já que diminui o valor do benefício daquele que sai cedo do mercado de trabalho, premiando quem permanece por mais tempo. No entanto, não elimina a inconsistência, principalmente em face das tendências demográficas antes explicitadas. Na verdade, a incidência do fator previdenciário teve um efeito moderado em termos de incentivo à

postergação da aposentadoria, já que hoje a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição ainda é muito baixa (54 e 52 anos), especialmente quando comparada à experiência internacional.

É razoável supor que muitas pessoas prefiram se aposentar cedo com menores aposentadorias porque podem complementar seus rendimentos mensais: a) com a concessão de benefício complementar – no caso daquelas vinculadas a um regime privado de previdência; ou, mais frequentemente; b) com a renda proveniente de novo trabalho, já que não se proíbe que o aposentado volte a trabalhar²⁴.

Nesse último caso, há uma ameaça que paira no ar: a chamada *desaposentação*. Atualmente, o menor valor do benefício de quem cedo se aposenta (resultado da aplicação do fator previdenciário) vige para o resto de sua vida. Ou seja, é irrevogável e permanente. Assim, se esse trabalhador aposentado obtiver novo emprego formal, embora tenha que recolher a respectiva contribuição social, nada mais poderá obter do sistema previdenciário. Assim, quando realmente não mais puder trabalhar, voltará a receber apenas a aposentadoria do INSS inicialmente concedida e reduzida pela aplicação do fator.

Ocorre que vários desses aposentados estão recorrendo à Justiça para conseguirem se *desaposentar*. Em ou-

²³ TAFNER (2008).

²⁴ Cerca de 1% dos contribuintes da previdência social são aposentados e pensionistas com menos de 65 anos de idade que continuam ocupados no mercado de trabalho.

tras palavras, querem obter a permissão para que as novas contribuições vertidas à previdência social sejam consideradas e suas aposentadorias, recalculadas, garantindo-lhes, assim, maiores aposentadorias. E existem decisões que concluem que a ausência de previsão legal não constitui fator impeditivo a que isso ocorra.

Para esses aposentados, a *desaposentação* é um ótimo negócio, pois lhes permite aumentar os rendimentos por um longo período de tempo – enquanto acumularem aposentadoria e salário –, sem qualquer prejuízo futuro. Para o caixa da previdência ocorre o contrário, já que a previdência tem que arcar com o pagamento da aposentadoria, mesmo estando o trabalhador apto a continuar trabalhando e, pior, sem qualquer compensação financeira em termos de menor fluxo futuro de despesas, já que o benefício previdenciário desse trabalhador poderá ser elevado.

Confrontando as idades médias de aposentadoria por tempo de contribuição com as expectativas de sobrevivência em cada uma dessas idades, por sexo (Tábua de Mortalidade 2009/IBGE), nos deparamos com a seguinte situação: os homens, que se aposentam aos 54 anos de idade deverão receber aposentadoria por mais 23,7 anos; as mulheres que se aposentam com 52 anos de idade, deverão usufruir de suas aposentadorias por mais 29,2 anos. É fácil perceber a inconsistência existente e o quanto se agravará, em face do irrefutável envelhecimento da nossa população. A significativa deficiência atuarial se dá

não apenas pela proximidade entre os períodos de contribuição e de usufruto do benefício, mas também porque a contribuição representa 31% do salário e a aposentadoria, 100% desse valor.

Sabemos ainda que essas aposentadorias precoces são ainda mais descaídas no caso dos professores que atuam na educação infantil e no ensino fundamental e médio, na medida em que estes podem se aposentar com cinco anos de antecedência. No escopo da aposentadoria por idade, cujos limites mínimos são 65 (homem) e 60 anos (mulher), a precocidade é permitida aos trabalhadores rurais, que se aposentam cinco anos antes que os urbanos, e praticamente sem terem aportado contribuições, tendo em vista as regras de contribuição mais benevolentes que a eles se aplicam. Englobando as aposentadorias por idade e por tempo de contribuição, temos os cinco anos a menos na idade e no tempo permitidos às mulheres, justamente as mais longevas.

Com relação aos professores, nada justifica a generosidade da regra. No caso do trabalhador rural também. Afinal, existem atividades laborais urbanas muito mais desgastantes do que a de lecionar e do que aquelas em que os trabalhadores rurais estão engajados. Será que o sol, o calor e a insegurança são menos danosos para o trabalhador da construção civil do que para o trabalhador que segura a enxada? Será que o trabalhador urbano pode contar com alguma planificação de autossustentância, tal qual conta o rural?

No caso da mulher, afóra ser mais longeva e se aposentar cinco anos antes que os homens, ainda há a pressão oriunda do expressivo aumento de sua participação no mercado de trabalho, que passou de 40% para mais de 50% entre 1980 e 2010. No futuro, haverá muito mais aposentadorias femininas, ou seja, aposentadorias em que o tempo de contribuição terá sido significativamente inferior ao tempo de recebimento do benefício previdenciário. Isso representa um grave condicionante fiscal a ser resolvido.

De acordo com GIAMBIAGI e TAFNER (2010), o benefício previdenciário para as mulheres pode ser ainda maior. Como são as principais beneficiárias das pensões (agregam quase 90% dos pensionistas), as quais podem ser acumuladas com outros benefícios (28% das pensionistas também recebem aposentadoria), e como sobrevivem mais do que o homem, o resultado é que as mulheres recebem, em média e considerando o duplo benefício, o equivalente a 31 anos de benefício.

Tal situação ocorre porque as regras de concessão de benefícios do nosso sistema previdenciário não acompanharam a evolução da sociedade e os novos arranjos familiares existentes, frutos da maior inserção da mulher no mercado laboral. A possibilidade de aposentadoria em idade precoce para homem e, especialmente, para mulher refere-se a um Brasil de meio século atrás, quando a esperança de vida era muito baixa. A presunção de dependência econômica da mulher para a concessão automática e sem

restrições da pensão também espelha um país no qual as mulheres tinham baixa instrução, não trabalhavam, não tendo, assim, possibilidade de sobreviver sem o marido. No Brasil de hoje, a escolaridade das mulheres supera a dos homens, as mulheres participam cada vez mais do mercado de trabalho, ganham cada vez mais, são independentes e, em muitos casos, sustentam sozinhas suas famílias.

O distanciamento entre as regras vigentes no Brasil e as aplicadas nos países desenvolvidos, conforme visto no Capítulo 5, aponta para a relevância de introduzir limite de idade para a aposentadoria por tempo de contribuição. De acordo com a análise internacional comparada feita por ROCHA e CAETANO (2008), por exemplo, enquanto no Brasil o fator previdenciário permite que alguém se aposente com 53 anos de idade, 35 de contribuição e benefício em torno de 70% da média dos salários de contribuição (taxa de reposição média para aposentadorias precoces); nos países da OCDE, não apenas a idade de aposentadoria é muito mais elevada, como são requeridos 40 anos de contribuição e 70% é a taxa máxima de reposição.

Isso significa que, no Brasil, não obstante a aplicação do fator previdenciário, ainda se recebe aposentadoria por mais tempo e com maior valor em relação ao salário médio de contribuição do que o verificado nos países desenvolvidos. Mesmo assim, há atualmente significativa pressão política em favor da eliminação do fator previdenciário.

Esse fator utiliza em seu cálculo informações sobre expectativa de sobrevivência da população brasileira por sexo e faixa etária calculadas pelo IBGE. Quanto maior a expectativa, menor o fator e, portanto, menor o valor da aposentadoria por tempo de contribuição do trabalhador. Como a expectativa de vida do brasileiro vem crescendo, a redução do fator previdenciário tem sido uma realidade cada vez mais presente e, com ela, a diminuição no valor das aposentadorias concedidas.

Isso significa que os trabalhadores passaram a se deparar com a seguinte escolha: ou aceitam receber menores benefícios ou contribuem por mais tempo para fazer jus a proventos de aposentadoria de valor idêntico aos dos segurados já aposentados. Muitos argüem que tal situação não é justa, em especial porque impede o trabalhador de conhecer antecipadamente sua situação quando da aposentadoria, em vista dos constantes aumentos anuais da expectativa de sobrevivência da população brasileira.

Com isso, nos deparamos com a ameaça de nem com o fator previdenciário poderemos contar no futuro, o que significaria caminhar na contramão do que ocorre no mundo, onde cada vez mais países se inspiram nas experiências de utilização de fator de cálculo (espécie de capitalização virtual) destinado a aproximar os fluxos de contribuições passadas com o de renda futura de aposentadoria, inspirados nas experiências da Suécia e da Itália.

Ademais, o fim do fator certamente dificultará ainda mais o necessário

controle do desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência social brasileira. Estimativas indicam que o impacto orçamentário e financeiro de tal extinção teria correspondido a cerca de R\$ 1,2 bilhão, em 2009, R\$ 2,5 bilhões, em 2010, e R\$ 3,9 bilhões em 2011 (CAMBRAIA, 2009).

Há que ser destacado ainda que as aposentadorias por tempo de contribuição são majoritariamente concedidas aos trabalhadores melhor qualificados e com maior rendimento. Com efeito, o benefício previdenciário de maior valor médio é aposentadoria por tempo de contribuição: R\$ 1.205,83 *versus*, por exemplo, R\$ 521,58, no caso da aposentadoria por idade (Tabela 11). Assim, a falta de limite de idade acaba sendo uma vantagem regressiva, pois mais beneficia os que menos necessitam: os trabalhadores de classe média, cuja maioria, embora ainda em idade ativa, se aposenta anos antes do que o faria se tivesse nascido na Suécia ou em qualquer outro país desenvolvido. E quem paga por isso é toda a população brasileira, direcionando cerca de 34% da renda nacional para pagar tributos, enquanto continua a conviver com uma péssima saúde pública, baixíssima qualidade do ensino e níveis assustadores de violência.

No caso da aposentadoria por idade – 65 anos para homem e 60 anos para mulher (sendo cinco anos menos para os trabalhadores rurais) –, exige-se apenas quinze anos de contribuição, o que é muito pouco. Afinal, um homem que espere 50 anos para começar a contribuir para a previdência poderá se aposentar aos 65 anos e re-

ceber o benefício por mais 16,3 anos. No caso da mulher, serão 15 anos de contribuição versus 19,1 de recebimento do benefício. É fácil perceber que a conta atuarial não fecha e será cada vez mais inconsistente, em vista dos prognósticos populacionais.

Também as comparações internacionais com outros regimes de previdência evidenciam o quão reduzida é a carência exigida para concessão da aposentadoria por idade no Brasil. De acordo com GIAMBIAGI (2007), muitos regimes requerem vinte cinco, trinta ou ainda mais anos de contribuição.

c) As elevadas pensões

Outro importante condicionante dos expressivos gastos previdenciários é o elevado valor da pensão. Ao contrário de outros países, aqui não há limitações relacionadas à carência contributiva, ao período de casamento ou união, à idade do cônjuge sobrevivente e dos filhos, ao número de filhos, à renda do cônjuge sobrevivente, ao período de recebimento do benefício ou a seu acúmulo com outros benefícios, por exemplo. Ou seja, a legislação brasileira não exige qualquer condição de qualificação específica para a concessão da pensão por morte.

GIAMBIAGI e TAFNER (2010) apresentam os critérios de concessão de pensão por morte existentes em 14 países²⁵, destacando que, ao contrário da situação aqui observada,

²⁵ Alemanha, Espanha, França, Finlândia, México, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Áustria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos e Chile.

praticamente todos os países considerados impõem condicionantes ao recebimento do benefício. Ou exigem carência mínima de tempo de contribuição ou restringem o valor do benefício ou requerem a presença de filhos ou proíbem a acumulação de benefícios, havendo ainda os que limitam a duração da pensão. Além disso, os autores estimam a quantidade de pensões que seriam mantidas, no Brasil, caso as condições de acesso à pensão por morte de alguns dos países considerados fossem aqui aplicadas. Considerando as condicionalidades vigentes no Canadá, por exemplo, apenas 12,4% das atuais pensões seriam preservadas e seus valores equivaleriam a apenas 7,2% do vigente. No caso da Suécia, a quantidade de pensões seria reduzida em 44% e os valores pagos, em 55%.

A tabela a seguir compara as condições de elegibilidade às pensões por morte e a respectivas regras de cálculo dessas pensões no Brasil e no resto do mundo. Sua análise deixa claro que o Brasil apresenta condições e regras bem mais lenientes que as verificadas em outros países, o que explica, em parte, o fato de o Brasil despender, com tais benefícios, mais que o triplo da média internacional, conforme se verá adiante.

Ao não exigir período contributivo mínimo por parte do instituidor da pensão; permitir o recebimento do benefício em qualquer idade, mesmo sem laço matrimonial; e mantê-lo inalterado após novo casamento, nosso país acaba tendo um maior número de beneficiários de pensão por morte.

Tabela 10: Comparativo das condições de elegibilidade às pensões por morte e das respectivas fórmulas de cálculo no Brasil e no resto do mundo

	Condições/regras	Brasil	Resto do mundo
Condições de elegibilidade	<i>Carência de tempo contributivo do instituidor</i>	Não há.	Exigência de um período contributivo mínimo.
	<i>Estado civil</i>	Não necessita ser casado.	Exigência de um período mínimo de casamento ou união.
	<i>Idade</i>	Sem limite mínimo de idade.	Restrições aos pensionistas mais jovens. Em especial, viúvas ou viúvos com menos de 45 anos de idade.
	<i>Novo matrimônio</i>	Pensão se mantém inalterada com contração de novo matrimônio.	Pensão usualmente finda com novo casamento.
Fórmulas de cálculo	<i>Influência do no de dependentes no valor da pensão</i>	Nenhuma. A reposição é sempre 100%, independentemente do no de cotistas da pensão.	A taxa de reposição é de cerca de 70%, com habitual acréscimo de 10% por beneficiário, atingindo no máximo 100%.
	<i>Redução do valor da pensão caso o pensionista receba outro benefício ou salário</i>	Não há redução.	Há redução ou, em alguns casos, impossibilidade de acumular pensão com aposentadoria ou salário.
	<i>Influência da idade do pensionista sobre o valor do benefício</i>	Nenhuma.	Geralmente, pensionistas mais jovens recebem benefícios menores.

Fonte: ROCHA e CAETANO (2008).

Ao repor 100% do valor do benefício de aposentadoria, independentemente do número de beneficiários que dividem a pensão; permitir a acumulação da pensão com uma aposentadoria ou com salário decorrente de trabalho ativo, mantendo seu valor inalterado; e não reduzir o valor da pensão para viúvas ou viúvos jovens, a taxa de reposição das nossas

pensões acaba sendo superior à observada no restante do mundo.

O valor da pensão corresponde a 100% do salário de benefício e é recebida principalmente por mulheres (quase 90% do total), que são mais longevas. Assim, se a mulher enviuvar ainda nova, receberá pensão por anos e anos, independentemente de

ser jovem, ter filhos ou possuir renda própria.

Além disso, em vista da crescente participação da mulher no mercado de trabalho, cada vez mais mulheres

representa o segundo maior na estrutura de despesas do INSS (Tabela 11), tanto em quantidade quanto em valor. Além disso, o valor médio da pensão é quase um quarto superior ao da aposentadoria por idade.

Tabela 11: Quantidade e valor dos benefícios previdenciários emitidos, segundo os grupos de espécies (Brasil: outubro de 2010)

Grupos de espécies	Quantidade	%	Valor (R\$ milhão)	%	Valor médio (R\$)
Total	23.362.459	100,00	16.793,0	100,00	718,80
Aposentadorias	15.491.357	66,31	11.535,7	68,69	744,65
Idade	8.099.157	34,67	4.224,3	25,16	521,58
Invalidez	2.942.784	12,60	1.946,1	11,59	661,31
Tempo de contribuição	4.449.416	19,05	5.365,2	31,95	1.205,83
Pensões por morte	6.591.891	28,22	4.233,5	25,21	642,23
Auxílios	1.204.746	5,16	985,9	5,87	818,34
Doença	1.146.870	4,91	956,7	5,70	834,16
Acidente	28.631	0,12	11,8	0,07	412,13
Reclusão	29.245	0,13	17,4	0,10	595,79
Salário-maternidade	73.903	0,32	37,6	0,22	509,07
Outros*	562	0,00	0,3	0,00	492,31

Fonte: MPS, Boletim Estatístico da Previdência Social.

* Abono de permanência em serviço, pecúlio especial de aposentadoria, entre outros.

habilitam-se a receber aposentadoria. Com isso, atualmente 28% das pensionistas também recebem aposentadoria e este percentual tende a crescer cada vez mais.

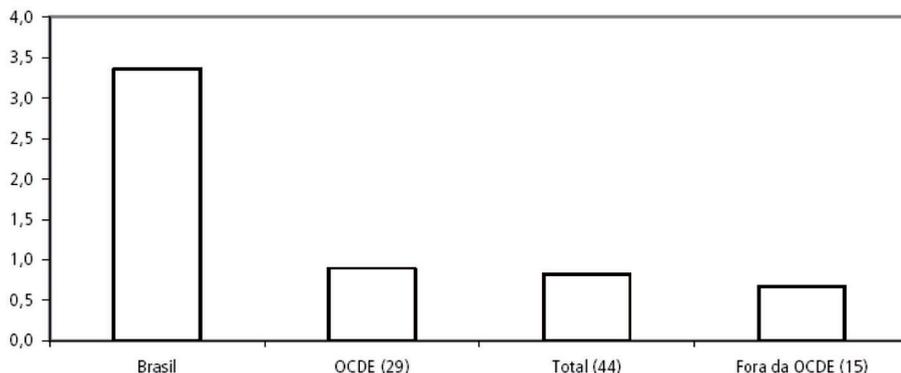
De acordo com TAFNER (2008): a) do total de pessoas que recebem pensão, 17% também recebem aposentadoria, 22% recebem renda do trabalho e 5%, aposentadoria e trabalham; b) apenas 16% dos que recebem pensão têm filhos menores de idade.

Resultado da generosidade da nossa legislação, o gasto com o pagamento de pensões é tão significativo que

ROCHA e CAETANO (2008) compararam a participação dos gastos com pensões no PIB do Brasil com as participações verificadas em outros países. O gráfico a seguir ilustra os resultados, deixando claro o quão díspar é nossa situação em relação à prática internacional.

Verifica-se que a proporção dos gastos com pensões no produto brasileiro não somente é expressiva, como supera a verificada nos países de alta renda membros da OCDE e a dos demais países de renda média ou baixa. Mais especificamente, o Brasil gasta com pensões por morte mais que o

Gráfico 9: Despesas de pensão por morte – Brasil e grupos selecionados de países (em % do PIB)



Fonte: ROCHA e CAETANO (2008).

triplo, em termos relativos, que os demais países: nossa despesa supera 3% do PIB, enquanto a média internacional é inferior a 1%. Diante disso, os autores concluem que, *apesar de o Brasil depender mais que o padrão internacional para todos os tipos de benefícios, as pensões por morte destacam-se por seu comportamento mais discrepante.*

Diante do exposto e considerando que os recursos são escassos, cabe questionar onde está a justiça social na concessão de pensões sem qualquer restrição razoável, e que, assim, podem beneficiar, por exemplo, viúvas jovens, saudáveis, com capacidade de trabalho, sem filhos menores e com pouco tempo de casamento.

7.2. Regime próprio de previdência do servidor público

Já vimos que o regime de previdência dos servidores públicos foi o mais al-

terado pelas duas reformas previdenciárias até aqui efetuadas, em especial pela empreendida em 2003. É natural que assim fosse, já que o déficit desse regime era quase tão elevado quanto o do regime geral de previdência, embora seus aposentados e pensionistas representassem apenas 0,5% dos abrangidos pelo regime geral.

Observamos também que a tendência explosiva dos gastos desse regime, no longo prazo, foi razoavelmente contida pelas mudanças efetuadas, embora persista um grande condicionante: a inexistência de imposição de um valor máximo para o benefício previdenciário do RPPS.

Tal situação, no entanto, decorre de ainda não se haver regulamentado uma das principais inovações trazidas pelas reformulações constitucionais empreendidas, já que estas permitiram a imposição do mesmo teto do RGPS, a partir do estabelecimento, por lei ordinária, do regime de previ-

dência complementar do servidor²⁶, de acordo com o que dispõem os §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal.

E por que a imposição de tal teto é importante para o equilíbrio financeiro do regime? Porque, com ele, se poderá restringir o montante do déficit implícito do sistema, já que, de acordo com a estrutura de custeio do regime de repartição hoje existente, as contribuições sociais arrecadadas dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas equivalem a menos de 12% dos gastos correntes da União com aposentadorias e pensões. Também porque se conseguirá aproximar o regime próprio dos servidores do existente para os demais trabalhadores do País.

Destaque-se que, de acordo com o texto constitucional, a adesão à previdência complementar será facultativa para qualquer servidor na ativa quando da implantação do respectivo plano de previdência complementar. Somente os novos servidores estarão compulsoriamente sujeitos às novas regras: benefícios limitados ao teto do RGPS e, caso queiram receber maiores aposentadorias, possibilidade de adesão à previdência complementar própria.

Considerando que os planos de benefício no serviço público deverão se

²⁶ A previdência complementar do servidor ainda não foi implementada em nenhum dos entes federativos. No âmbito da União, existe um projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional (PL nº 1.992, de 2007) que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, fixa o limite máximo para a concessão de benefícios e autoriza a criação de entidade fechada de previdência complementar.

restringir à modalidade de contribuição definida²⁷, infere-se que: 1) até o teto do RGPS, caberá ao ente federal assumir os riscos atuários; 2) para os valores que excederem o teto, caberá ao servidor a assunção dos riscos.

Do ponto de vista da política fiscal, os efeitos de curto e longo prazo são distintos. No curto, existem os elevados gastos envolvidos com a transição de um regime integralmente de repartição, como o vigente, para outro em que parte será regida pela capitalização. Os custos são elevados por que os futuros servidores, ou seja, os que ingressarem no serviço público após a constituição da respectiva previdência complementar, passarão a contribuir apenas até o teto do regime, que, sendo igual ao do RGPS, hoje equivale a R\$ 3.467,40. Com isso, menor arrecadação será revertida para financiar as aposentadorias integrais em manutenção, cujos valores médios para a União correspondem a: R\$ 6.177,00, no Executivo (civis), R\$ 19.281, no Legislativo, e R\$ 15.563 no Judiciário (MPO, 2010). Resultado: caberá ao Tesouro Nacional aportar, por vários anos, maiores recursos para financiar esses benefícios²⁸.

No longo prazo, todavia, a situação vai se acomodando, já que a quantidade de aposentadorias integrais se

²⁷ No sistema “contribuição definida”, benefícios futuros dependem da capitalização de contribuições; enquanto no sistema “benefício definido”, o valor dos benefícios é garantido independentemente do montante acumulado nas contas individuais.

²⁸ Cabe observar que a aplicação compulsória das novas regras apenas para os novos servidores ameniza a transição. Isso ocorre porque o sistema previdenciário antigo continua a contar com as contribuições integrais dos servidores públicos em exercício, o que minimiza a perda de arrecadação.

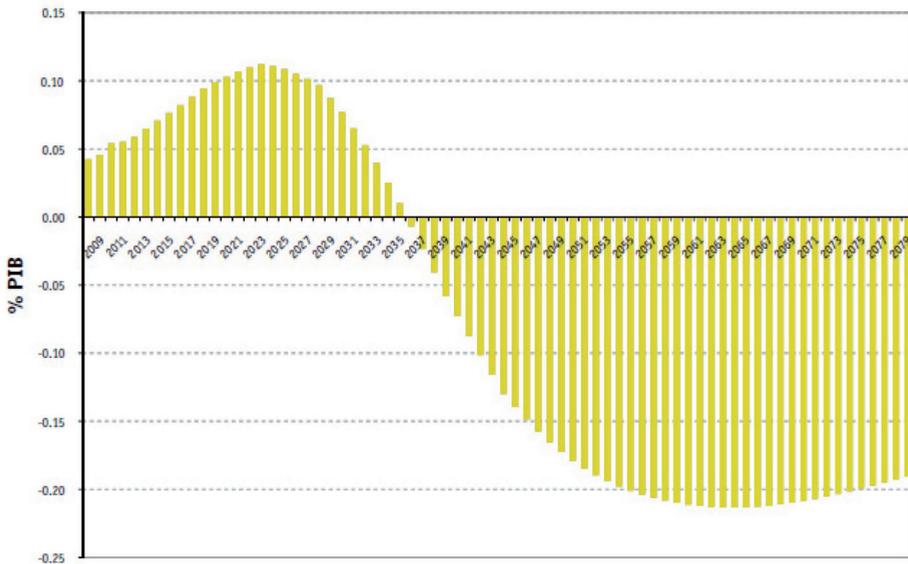
reduz paulatinamente enquanto as novas crescem. Após um razoável período de tempo, a situação se reverte completamente, passando, então, a pressionar a fundamental redução dos gastos públicos no âmbito do regime próprio de previdência do servidor público. Paralelamente, a previdência complementar dos servidores estará captando e capitalizando as contribuições adicionais dos servidores, bem como aplicando a poupança em investimentos de longo prazo. Ao final do processo, as aposentadorias de maior valor deixarão de ser financiadas pelo Estado e, conseqüentemente, por toda a sociedade.

O gráfico que segue mostra a trajetória estimada do custo de transição como proporção do PIB, caso a pre-

vidência complementar tivesse sido instituída na União em 2009. Verifica-se que tal custo apresenta três fases distintas. Nas duas décadas iniciais, é elevado, chegando próximo de 0,1% do PIB. Na década seguinte, embora o custo de transição ainda seja positivo, sua trajetória já é descendente. A partir da terceira década, as vantagens advindas da limitação das aposentadorias ao teto do RGPS começam a superar os custos associados às perdas de arrecadação, fazendo com que os ganhos fiscais atinjam algo próximo a 0,2% do PIB.

Destaque-se que, de acordo com a projeção, os benefícios de longo prazo tendem a superar as perdas fiscais de curto prazo, o que nos estimula a recomendar a efetivação da refor-

Gráfico 10: Custo de transição da previdência complementar dos servidores públicos da União



Fonte: Caetano (2008).

mulação do regime previdenciário do servidor público, especialmente porque o Brasil encontra-se em fase de crescimento, o que torna menos difícil custear a transição.

É importante sublinhar que não foram apenas os custos de transição que impediram a regulamentação da matéria, que há sete anos aí está para ser efetivada. Presenciou-se também o forte lobby dos servidores públicos contra tal efetivação.

O grande problema da postergação em consolidar um dos principais avanços das reformas da previdência empreendidas é que, embora as despesas do RPPS estejam estabilizadas em relação ao PIB, o déficit do regime é ainda elevado. As reformas paramétricas estabelecidas no escopo do Regime Geral levam tempo para surtir efeitos fiscais, já que os servidores em atividade ficaram sujeitos a regras de transição e as aposentadorias e pensões concedidas com as novas regras demoram para se efetivarem.

Em 2009, enquanto as despesas do RGPS, que abrange 23,2 mil beneficiários, somaram 7,1% do PIB; as do RPPS, com apenas 3,1 mil beneficiários, totalizaram 4,3%. Em termos de déficit, o do primeiro regime representou 1,7% do PIB e o do segundo, 1,4%.

Além disso, MACIEL (2010) sustenta que nosso RPPS (segundo o autor, ainda um dos mais benevolentes do mundo) possui um perfil sobremaneira envelhecido (quase 40% dos servidores têm mais de 50 anos de idade), superior ao verificado no conjunto da

nossa força de trabalho e mesmo nos países da OECD. Tal evidência, por seu turno, traz restrições e oportunidades. No primeiro caso, porque aponta para uma pressão das despesas dos regimes dos servidores no médio prazo. No segundo, porque aponta para a oportunidade de repor esses servidores por novos já inseridos num também novo regime de previdência sujeito ao teto do Regime Geral e complementado por fundo de pensão do setor público.

Finalizando, é oportuno adicionar que, embora mais da metade dos países da OCDE tenham regimes de previdência próprios dos servidores públicos, muitos destes países encontram-se engajados em reformar tais regimes, podendo-se dizer que a tendência geral das mudanças é a unificação entre os sistemas público e privado de previdência.

Antes de focar os possíveis caminhos para a redução dos gastos previdenciários apontados pelos principais condicionantes aqui analisados, cabe refletir sobre a questão relacionada à utilização da previdência social como instrumento de redução da pobreza e da extrema pobreza, tópico do próximo capítulo.

8. REDUÇÃO DA MISÉRIA: OBJETIVO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL?

A meia verdade é uma grande mentira.

Análises mostram que mais de 20 milhões de pessoas foram retiradas da

pobreza em função das transferências previdenciárias, particularmente no âmbito do setor rural. De fato, a previdência no Brasil cumpre papel relevante não apenas na redução da pobreza entre idosos quanto na redistribuição de renda em favor destes últimos e na redução das desigualdades regionais.

O caráter distributivo fica evidente quando se constata que, embora apenas metade da força de trabalho brasileira contribua para a previdência social, a quase totalidade dos idosos é coberta por benefícios previdenciários ou pelos assistenciais vinculados à LOAS.

Com relação ao setor rural da nossa economia, já vimos que, além de seus trabalhadores se aposentarem cinco antes que os urbanos, as contribuições oriundas desse setor nem de longe cobrem as despesas. A base contributiva é pequena, assim como reduzidas são as condições efetivas de contribuição dos trabalhadores rurais brasileiros, cuja grande maioria é carente. Assim, pode-se afirmar que os benefícios rurais possuem um caráter eminentemente assistencial.

Esses benefícios, por seu turno, somados aos benefícios assistenciais de prestação continuada vinculados à LOAS, constituem verdadeiros motores das economias locais. Melhoraram a vida no campo, desestimulam a migração para os centros urbanos e transferem recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres²⁹. Efeitos inquestionavelmente positivos.

²⁹ Em 2006 e 2008, cerca de 2/3 dos municípios brasileiros recebiam mais recursos da previdência social

O Gráfico 11 mostra, de forma inequívoca, a importância das transferências de renda (no caso, o conjunto das transferências previdenciárias e assistenciais, inclusive do Programa Bolsa Família), que hoje representam quase 20% da renda das famílias brasileiras, no combate à pobreza no Brasil.

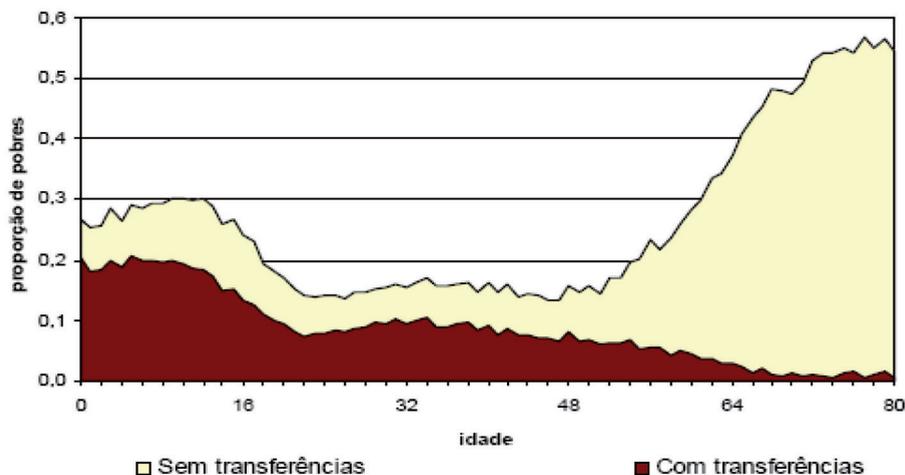
Embora se perceba a relevância das transferências para todas as idades, é de fato na população mais idosa que se verificam os maiores benefícios: com a expansão das transferências, ao longo do tempo, o percentual de pobres entre indivíduos com 65 anos ou mais de idade (dos quais cerca de 13% recebe o benefício do amparo assistencial) despencou de 14% em 1978 para menos de 2% em 2008. Tal configuração é resultado do expressivo montante das transferências previdenciárias e assistenciais, que, de acordo com o IPEA (2010), cobrem direta e indiretamente quase a totalidade da população com 65 anos ou mais de idade.

Fica, pois, evidente que os benefícios previdenciários e assistenciais praticamente eliminaram a pobreza entre os idosos. Esse importante impacto social, por seu turno, tem alimentado a defesa que alguns fazem do elevado déficit previdenciário.

Todavia, vale questionar acerca da situação dos mais jovens e responsáveis pelo Brasil de amanhã. Afinal,

do que do fundo de participação dos municípios. Além disso, os benefícios previdenciários representavam, em 2006, aproximadamente 11% e 7% do PIB das regiões Nordeste e Sul, respectivamente; e os benefícios líquidos (benefícios – arrecadação), 7% do PIB da região Nordeste.

Gráfico 11: Percentual de pobres na população, sem e com transferências de renda, por idade pontual, Brasil – 2008



Fonte: IPEA (2010).

enquanto a pobreza praticamente acabou entre os idosos, 44% das crianças de até 14 anos de idade são pobres, das quais perto de 20% são extremamente pobres. Não seria chegada a hora de passar a focalizar as transferências de renda primordialmente nos mais jovens (sem deixar de amparar os idosos, obviamente)? Afinal, não queremos *perder o bonde da história*, lembram?

Nesse contexto, cabe averiguar se o pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais cada vez mais elevados para idosos, já que seguem a política de valorização do salário mínimo, é a melhor forma de reduzir a pobreza e a triste indignação que ainda assolam nosso País.

Comparando a efetividade do combate à pobreza no Brasil com o ocor-

rido em outros países da América Latina (CEPAL, 2010), comprova-se que nossa política não tem sido tão efetiva quanto poderia ser, em face do elevado nível dos nossos gastos sociais. A tabela a seguir mostra que apresentamos a quarta pior performance do Continente.

De acordo com BARROS (2006) e TAFNER (2007), a previdência social não é o melhor instrumento para reduzir a pobreza e pouco resultado tem na diminuição da miséria. GIAMBIAGI (2010) também chega à mesma conclusão. Utilizando dados da PNAD de 2008, mostra que, entre aqueles que recebem benefícios previdenciários equivalentes a um salário mínimo, somente 7,6% são pobres e apenas 0,6%, extremamente pobres. No caso dos idosos que recebem o benefício de amparo assistencial, apenas 9,4%

Tabela 12 – América Latina (14 países): impacto sobre pobreza e equidade de uma transferência básica de renda – 2008^a

	Cobertura focalizada (% do total de domicílios)	Média mensal de transferência per capita a domicílios com beneficiários (US\$ de 2000)	Domicílios pobres antes da transferência (% do total de domicílios)	Domicílios pobres depois da transferência (% do total de domicílios)	Redução da pobreza (%)	Gini sem transferência	Gini depois da transferência
Argentina	30,2	71,8	14,7	6,7	-8,0	0,52	0,48
Bolívia	59,3	20,9	47,2	29,2	-18,0	0,58	0,48
Brasil	32,4	26,9	19,9	11,2	-8,7	0,61	0,58
Chile	28,7	28,8	11,3	4,5	-6,8	0,54	0,51
Costa Rica	33,5	30,4	14,8	5,9	-9,0	0,49	0,45
Ecuador	56,9	15,8	36,5	18,1	-18,5	0,52	0,44
Guatemala	65,6	26,7	46,7	26,7	-20,0	0,59	0,50
Honduras	72,9	23,9	63,1	44,1	-19,0	0,58	0,46
México	49,1	47,3	27,9	13,0	-14,9	0,54	0,49
Colômbia	51,8	25,2	35,4	18,0	-17,4	0,59	0,58
Venezuela	45,9	64,3	23,6	10,0	-13,6	0,42	0,36
Nicarágua	70,3	17,5	54,4	34,6	-19,8	0,55	0,45
Panamá	73,3	31,8	21,5	9,9	-11,6	0,52	0,47
Paraguai	64,6	24,7	50,2	29,2	-21,0	0,54	0,45
República Dominicana	50,1	33,2	40,1	23,6	-16,5	0,58	0,50
Uruguai	23,0	52,7	8,5	2,6	-5,9	0,44	0,41

Fonte: CEPAL (2010).

^a Os dados da Nicarágua correspondem a 2005; os da Argentina, Chile e Guatemala, a 2006; os da Bolívia e Honduras, a 2007.

continuam pobres e 0,8%, extremamente pobres.

Agregando os trabalhadores ativos e inativos que recebem um salário mínimo por mês, verifica-se que apenas 13 em cada 100 são pobres e que pouco mais que um em 100 é extremamente pobre.

Tais estatísticas demonstram que o efeito do salário mínimo sobre a pobreza é quase residual atualmente. Resultado da expressiva escalada de aumentos reais verificada pelo piso salarial de nossa economia, quem hoje o recebe não mais pode ser considerado pobre. Isso, por sua vez, implica que, no futuro, novos incrementos reais em seu valor tenderão a melhorar a vida dos que, felizmente, já conseguiram deixar a pobreza para trás.

Se, por um lado, tal situação demonstra a efetividade da vinculação entre piso previdenciário e valor cada vez mais elevado do salário mínimo como meio de reduzir a pobreza, especialmente entre os idosos; por outro, também aponta que tal política atingiu um patamar a partir do qual seu efeito sobre a pobreza está praticamente esgotado.

Em suma, embora as transferências previdenciárias tenham sido importantes na redução da pobreza, seus efeitos são hoje quase nulos, especialmente no que diz respeito à pobreza extrema. Isso ocorre porque as transferências de renda dirigidas aos idosos cresceram tanto que hoje a maioria deles não mais pode ser con-

siderada pobre, o que significa que as transferências deixaram de cumprir esse objetivo. É como se houvesse dois indivíduos pobres, sendo um mais pobre que o outro, e o menos pobre fosse aquele que estivesse recebendo as maiores transferências de renda. Tal estratégia reduz a pobreza, mas não da forma fundamental.

Assim, caso se queira, efetivamente, reduzir a pobreza e eliminar a extrema pobreza de nosso País, o que parece ser uma das principais metas do novo Governo que se lançou ao poder a partir de 2011, o mais indicado é mudar a estratégia. Ao invés de continuar elevando a renda daqueles que recebem benefícios previdenciários (e assistenciais) equivalentes ao salário mínimo, o mais indicado é preservar o valor real desses benefícios (mediante reajustamentos por índices de preços), direcionando parte dos recursos poupados pela não concessão de aumentos reais aos programas de transferência de renda focados nos mais pobres. Isso significa eliminar a vinculação entre piso previdenciário e salário mínimo.

Em suma, defender os elevados gastos com a previdência social sob o argumento de que constituem importante instrumento de redução da pobreza esconde uma grande verdade: se parcela dos gastos redundantes do sistemático aumento do piso previdenciário for alocada na expansão de programas sociais focalizados nos extratos inferiores de renda, como por exemplo, o Programa Bolsa Família, que representa menos de 2% da despesa primária da União, a po-

breza e a miséria diminuirão muito mais³⁰.

Tal direcionamento possibilitaria manter a proteção aos idosos hoje existente – com um diferencial entre os benefícios previdenciários e os assistenciais e preservando o valor real dos benefícios –, bem como aumentar os gastos com crianças e jovens de baixa renda, reduzindo, assim, a pobreza e a extrema pobreza que ainda impedem esses brasileiros de serem partícipes do crescimento econômico do Brasil. E o melhor: sem pressionar o aumento das despesas públicas, que, como vimos, têm que passar a focar mais os investimentos em infraestrutura e os gastos em educação, essenciais ao desenvolvimento sustentado da economia brasileira.

9. REFORMA DA PREVIDÊNCIA: POSSÍVEIS CAMINHOS

Manhã de nevoeiro, tarde de sol soalheiro.

Desde 1995, quando se começou a discutir, no âmbito do Congresso Nacional, a melhor configuração que a previdência social brasileira deveria assumir, tendo em vista a relevante pressão sobre os gastos públicos que já então exercia, tem se vislumbrado a alternativa entre uma mudança estrutural do regime ou apenas de seus parâmetros básicos, denominadas, respectivamente, reforma estrutural ou paramétrica.

Com relação à reforma estrutural, os casos do Chile, da Argentina e de outros países latino-americanos são emblemáticos. Passados vários anos do estabelecimento de suas radicais reformulações, esses países viram-se forçados a rever suas escolhas, especialmente em razão do elevado custo social de suas reformas e dos expressivos custos de transição.

Os países do Velho Mundo, por seu turno, optaram por reformas paramétricas que, ao invés de abandonar o regime de repartição, o adaptaram às novas realidades demográficas e fiscais, bem como pelo estabelecimento de medidas destinadas a fortalecer e ampliar o regime de capitalização.

A atual situação do Chile ilustra bem a visão mais recente dos formuladores de políticas de previdência social no mundo. Hoje há um reconhecimento consensual das qualidades e das limitações dos dois sistemas – repartição e capitalização – e a recomendação geral é a montagem de sistemas mistos, com diferentes pilares, cada um com sua própria lógica. Os sistemas modernos de Previdência Social devem valorizar tanto a solidariedade quanto a iniciativa individual, criando incentivos para que os dois valores sejam praticados de forma harmônica.

Uma recomendação usual é a adoção de uma configuração – que se pode denominar de regime misto de previdência – baseada nos seguintes pilares:

- a) de assistência social, não contributivo, destinado a proteger a

³⁰ GIAMBIAGI e TAFNER (2010) estimam que tal estratégia reduza 12 vezes mais a miséria.

parcela mais carente da população e que não possui capacidade contributiva (pilar de solidariedade social);

b) de previdência social, contributivo e obrigatório, baseado no regime de repartição, que proveja os cidadãos de renda – limitada a um determinado valor máximo (teto do regime) –, em casos de riscos sociais, como perda da capacidade laboral e morte, concedendo-lhes aposentadoria e pensão;

c) de previdência privada, complementar e obrigatório, baseado no regime de capitalização, destinado a complementar a renda proporcionada pela previdência social, no caso dos trabalhadores melhor remunerados, de forma a viabilizar a aproximação entre seus rendimentos na atividade e na inatividade;

d) de previdência privada, complementar e voluntário, baseado no regime de capitalização, destinado a prover renda adicional para os trabalhadores situados nos extratos mais elevados de renda.

É fácil perceber que a configuração da proteção social existente no Brasil segue, em linhas gerais, o modelo proposto³¹, faltando, todavia, o terceiro pilar, o da previdência complementar obrigatória. Entretanto, a experiência latino-americana de uma previdência privada de filiação compulsória, substituindo em maior ou menor grau a previdência pública, nos impõe refletir sobre sua adequação a um país heterogêneo como o

³¹ Embora nele ainda falte incluir os servidores públicos (e os militares).

Brasil. Ademais, o custo da transição³² é maior nos países em que o regime de repartição tem grande inserção na estrutura previdenciária e a margem de manobra fiscal é limitada, exatamente como aqui ocorre.

A implantação de um subsistema adicional de capitalização obrigatória pressupõe a redução do teto do regime geral de previdência social, baseado na repartição. Com isso, as contribuições sociais caem enquanto as despesas se mantêm por muito tempo, já que, em função dos direitos adquiridos, os valores mais elevados das aposentadorias e pensões em curso não são reduzidos. Resultado: o déficit da previdência social aumenta significativamente.

Diante da séria e preocupante restrição fiscal do Brasil e da urgência em reduzi-la, a melhor reforma para nós não passa, por conseguinte, por qualquer alteração estrutural (ainda mais se considerarmos que o estabelecimento da previdência complementar do servidor público implicará elevados custos de transição). Em outras palavras, nossa realidade indica que a terceira reforma da previdência social no Brasil não deve considerar a implantação de um pilar de capitalização compulsória. O que urge fazer é estabelecer uma profunda e progressiva reformulação paramétrica, que, não esqueçam, não deve prescindir

³² A implantação de um subsistema adicional de capitalização obrigatória pressupõe a redução do teto do regime geral de previdência social, baseado na repartição. Com isso, as contribuições sociais caem enquanto as despesas se mantêm por muito tempo, já que, em função dos direitos adquiridos, os valores mais elevados das aposentadorias e pensões em curso não são reduzidos. Resultado: o déficit da previdência social aumenta significativamente.

da utilização do fator previdenciário, que, ao contrário, deve ser aperfeiçoado e ampliado, de modo a aproximar todo o sistema, no longo prazo, de uma capitalização virtual.

Assumindo tal opção, cabe propor os principais parâmetros a serem modificados por uma reforma da previdência social brasileira:

1) benefício pago pela assistência social:

- fim da vinculação com o valor do salário mínimo;
- fixação de valor inferior ao do piso previdenciário;
- atualização monetária pela inflação passada, de forma que seus valores reais sejam mantidos ao longo do tempo;
- no caso do idoso carente, elevação da idade de 65 para 70 anos³³;

2) piso da previdência social:

- fim da vinculação com o valor do salário mínimo;
- atualização monetária pela inflação passada, de forma que seus valores reais sejam mantidos ao longo do tempo³⁴, tal qual ocorre com os benefícios de valores superiores ao piso;

3) idade e tempo de contribuição:

- *aposentadoria por tempo de contribuição*: 60 anos de idade

(atualmente inexistente limite de idade) e 35 anos de contribuição, tanto para homem quanto para mulher (hoje se exige 35 anos de contribuição para homem e 30 anos para mulher);

– *aposentadoria por idade*: 65 anos de idade (atualmente se requer 65 anos para homem e 60 anos para mulher) e 25 anos de contribuição, tanto para homem quanto para mulher (hoje se exige 15 anos de contribuição para ambos os sexos);

4) fim das diferenças por sexo, setor e categoria profissional: parâmetros idênticos para todos os trabalhadores da iniciativa privada, sejam eles homens ou mulheres, urbanos ou rurais, professores ou não;

5) pensão: alteração da regra de cálculo, de forma que seu valor varie em função de parâmetros que reflitam o grau de dependência do cônjuge ou parceiro sobrevivente e de seus filhos;

6) previdência do servidor público: estabelecimento da previdência complementar.

As quatro primeiras propostas passam por reformulação constitucional. As duas últimas podem ser efetivadas por legislação ordinária, sendo, desse modo, menos difíceis de serem aprovadas.

A experiência internacional demonstra que, no escopo de qualquer reforma da previdência social, a estratégia essencial para garantir apoio político dos trabalhadores ativos não pode

³³ Retorno à idade mínima inicialmente requerida quando o benefício da LOAS foi implantado (art. 20 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

³⁴ Tendo em vista a diferença na composição da cesta básica dos idosos e dos mais jovens, como os maiores gastos em saúde por parte dos primeiros, por exemplo, o ideal seria a utilização de um índice de inflação específico para a população idosa.

prescindir de duas medidas básicas. A primeira é estabelecer uma carência para que a reforma entre em vigor, como, por exemplo, quatro, cinco ou mais anos. Tal iniciativa leva em conta as expectativas de direito dos trabalhadores que estiverem na iminência de se aposentarem. A segunda medida é prever uma progressividade na implantação dos novos parâmetros, que podem levar uma ou mais décadas para serem totalmente efetivados. Afinal, quanto menor o impacto sobre a geração atual de trabalhadores eleitores, melhor.

Assim, a proposta é fixar uma extensa carência e uma lenta progressão nas regras de transição para os trabalhadores que se encontrem inseridos no mercado de trabalho.

Outra opção, talvez mais pragmática, para conseguir apoio político seria executar imediatamente algumas mudanças essenciais e aplicar as alterações básicas da reforma apenas aos novos trabalhadores.

Se houvéssimos considerado isso em 1995, quando começaram os debates em torno da necessária reformulação da nossa previdência social e o Executivo apresentou sua primeira proposta sobre a matéria, e tivéssemos efetuado uma reforma mais profunda que se aplicasse apenas aos novos trabalhadores, por exemplo, todos aqueles que entraram no mercado de trabalho nos últimos quinze anos já seriam regidos pelo novo sistema. Pensem nisso.

Aliás, não há dúvida de que àqueles que ainda não tenham ingressado no

mercado de trabalho, e que, portanto, ainda levarão décadas para se aposentarem, é justo que se apliquem, imediatamente, as novas disposições da reforma previdenciária. Afinal, elas serão estabelecidas justamente para viabilizar o pagamento dos seus benefícios previdenciários.

No que concerne aos valores e à sistemática de correção dos benefícios previdenciários e assistenciais, as mudanças poderiam ocorrer mais rapidamente. Para os segurados da previdência e os beneficiários da assistência social, tais modificações não implicariam mudanças relevantes no curto e médio prazo. Já para o caixa da seguridade social, o alívio seria imediato e essencial para a sustentabilidade macroeconômica do Brasil.

A mudança das regras concernentes às pensões, destinada a viabilizar a redução do valor do benefício em determinadas condições, também poderia ser prontamente efetivada, assim como a implantação da previdência complementar do servidor público, ambas possíveis, vale repetir, mediante legislação ordinária.

Ressalte-se que as mudanças propostas não afetariam os aposentados e pensionistas e aqueles que tivessem cumprido todos os requisitos para a aposentadoria, com exceção do aspecto vinculado à correção futura do valor do benefício previdenciário.

Apresentados os principais pontos da opção por uma reforma paramétrica da previdência social brasileira, parte deles baseados em proposta apre-

sentada por GIAMBIAGI e TAFNER (2010), vale resumir a sugestão específica apresentada por esses autores, elaborada a partir de uma postura pragmática que, segundo estes, busca contornar os previsíveis óbices políticos à sua aprovação.

Inicialmente, propõem que o art. 203 da Constituição Federal seja alterado de modo que, ao invés de prever a garantia de um salário mínimo ao portador de deficiência e ao idoso carentes, garanta um valor monetário (equivalente ao salário mínimo vigente), devidamente atualizado, na forma da lei.

Em adição, legislação ordinária transformaria as aposentadorias rurais de um salário mínimo em benefícios assistenciais sujeitos ao mesmo valor monetário, cuja indexação seria estabelecida. Essas aposentadorias passariam a ser pagas pelo Tesouro, do mesmo modo que ocorre com os benefícios da LOAS.

De acordo com os autores, a grande vantagem dessa proposta é que

os aumentos do piso previdenciário (que continuaria vinculado ao salário mínimo) deixariam daí em diante de pressionar as despesas da LOAS e da maioria dos benefícios rurais. Ao mesmo tempo, o valor real do piso assistencial seria preservado, não cabendo qualquer acusação de “arrocho”. Com a continuidade do aumento real do salário mínimo e do piso previdenciário, passaria a haver um diferencial em favor do piso

previdenciário comparativamente ao piso assistencial, diferencial que deveria ser reforçado por uma mudança da legislação – visto não ser essa matéria constitucional –, elevando progressivamente a idade do recebimento do benefício da LOAS, de 65 anos para 70 anos, como era originalmente, no final de um período de transição de 15 anos, mudando o valor da idade exigida em um ano a cada três anos, até completar a transição. No final do processo, o beneficiário do piso assistencial receberia um valor inferior ao piso e a uma idade superior à de quem recebe uma aposentadoria pelo piso previdenciário.

Com relação aos novos trabalhadores, GIAMBIAGI e TAFNER (2010) propõem regras rígidas, além de aplicáveis a todas as categorias: urbanos e rurais, professores e não professores, civis e militares e servidores públicos, preservando, no entanto, a diferenciação entre homens e mulheres, que seria reduzida de cinco para um ano. As mudanças são resumidas na tabela a seguir.

Por fim, vale discorrer sobre alternativa relevante em discussão. Trata-se de uma proposta mais radical, apresentada em ZYLBERSTAJN (2007) e ZYLBERSTAJN *at al* (2010), a ser aplicada a todos os trabalhadores que vierem a ingressar no mercado de trabalho, e que parte dos seguintes pressupostos: a) existência de um benefício universal que garanta aposentadoria mínima a todos os brasileiros; b) equilíbrio atuarial para uma mesma

Tabela 13: Proposta de reforma da previdência social (Giambiagi e Tafner)

Dispositivo	Como é hoje	Proposta	
		Trabalhadores em Atividade ^a	Novos entrantes
Aposentadoria por idade	Carência: 15 anos Idade: 65 anos (homem); 60 anos (mulher).	Carência: 25 anos. Idade: 66 anos (homem); 64 anos (mulher).	Carência: 30 anos. Idade: 67 anos (homem); 66 anos (mulher).
Aposentadoria por tempo de contribuição	Sem idade mínima. Contribuição: 35 anos (homem); 30 anos (mulher).	Aumento tempo de contribuição, após carência de 3 anos e com aplicação progressiva (sem idade mínima) ^b : 40 anos (homem); 39 anos (mulher).	Idade: 65 anos (homem); 64 anos (mulher). Contribuição: 40 anos (homem); 39 anos (mulher).
Pensões	Não há restrições	60% do benefício a que tinha direito o cônjuge falecido + 20% por filho menor, até o limite de 100% do benefício original	Parâmetros variáveis de acordo com a diferença entre as idades dos cônjuges: até 15 anos: 50% do benefício + 25% por filho menor (até 2); mais de 15 anos: 30% do benefício + 20% por filho menor (até 2 filhos)

^a As novas regras seriam aplicadas progressivamente, de forma que os novos parâmetros vigorariam plenamente somente a partir de 2030.

^b A proposta prevê a adaptação do fator previdenciário às novas regras, além de manter os dispositivos constitucionais relativos a professores e trabalhadores rurais, no caso daqueles em atividade.

geração; c) equidade das alíquotas de contribuição sobre salários, cujos valores devem ser os menores possíveis; d) regras simples e iguais para todos.

Os parâmetros básicos, por seu vez, seriam:

a) Idade mínima para aposentadoria: 65 anos;

b) Tempo de contribuição: 40 anos (aposentadorias com menor período calculadas proporcionalmente ao número de contribuições);

c) Quatro pilares:

1) *renda básica do idoso (RBI)*: pilar universal e não contributivo (não

gerador de pensão por morte), financiado pelo Tesouro Nacional e gerido pelo INSS, concedido a todos os brasileiros (substituiria os benefícios vinculados à LOAS);

2) *benefício contributivo por repartição (BCR)*: equivalente ao atual RGPS (estendido ao novos funcionários públicos), financiado pelo INSS a partir da aplicação das alíquotas de 5% e de 10% para indivíduos e empregadores, respectivamente, incidentes sobre a renda situada entre um e seis RBI, no caso dos empregados, e sobre o salário total, no caso das empresas, sendo o valor do benefício inversamente proporcional à renda

até o limite máximo equivalente a cinco vezes a RBI (teto do pilar)³⁵;

3) *benefício contributivo por capitalização (BCC)*: obrigatório, este pilar seria constituído a partir da transformação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em um fundo de seguro-desemprego e poupança capitalizada para aposentadoria. Para tanto, as empresas continuariam a depositar 8% do salário dos empregados nas contas do Fundo de Garantia, mas os valores depositados poderiam ser sacados em apenas três situações: desemprego, aposentadoria e morte. No primeiro caso, o saque se daria, durante cinco meses, mediante parcelas mensais correspondentes a no máximo cinco vezes o valor da RBI (espécie de seguro-desemprego). No segundo, o saque ocorreria mensalmente, nos moldes de uma renda vitalícia de aposentadoria (poupança de aposentadoria). No último, corresponderia a parcelas mensais iguais ao valor do último salário, até esgotar o capital acumulado. A ideia é que o novo FGTS continue sendo depositado nas contas individuais, que teriam portabilidade e seriam remuneradas a taxas competitivas;

4) *benefício contributivo voluntário por capitalização (BCVC)*: equivalente à previdência complementar vigente no País.

Para financiar o custo de transição, estimado em um PIB, a ser coberto

³⁵ Assumindo uma RBI equivalente a R\$ 300,00, o teto do BCR equivaleria a R\$ 1.500,00.

nos 30 a 40 anos seguintes, além dos aportes do Tesouro, se manteriam as alíquotas de contribuições atuais do empregador (20%) e do empregado (de 7,65 a 11%), sendo os diferenciais em relação às menores contribuições propostas (10% para a empresa e 5% para o empregado) direcionadas para a transição (contribuição isonômica).

Para os aposentados e pensionistas nada mudaria. Para os trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, propõem-se a aplicação gradual das novas regras, de modo inversamente proporcional ao período que resta para a aposentadoria.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não deixes para amanhã o que podes fazer hoje, pois, é melhor prevenir do que remediar.

É fundamental não perder de vista que, ao deixarmos de nos aposentar cedo, de conceder aumentos reais aos aposentados (e pensionistas) e aos beneficiários da assistência social e evitarmos pagar pensões elevadas àqueles que efetivamente não necessitam, estaremos garantindo o equilíbrio futuro das novas gerações, compostas por nossos filhos, netos e bisnetos, descendentes queridos que habitarão o *novo mundo de velhos* que se afigura.

Da mesma forma que a sustentação ecológica do planeta envolve custos imediatos e benefícios muitas vezes não imediatamente por nós percebidos, a sustentabilidade econômica de nossos descendentes nos impõe ônus

evidentes e vantagens não imediatamente perceptíveis. Mesmo cientes disso, não podemos cruzar os braços. Ajamos.

É justamente este o chamado que o presente estudo procurou fazer. Estruturado sob uma ótica econômica, mas sem perder o olhar social, alertou para os perigos e para a grave inconsistência macroeconômica resultante de parâmetros fundamentais da nossa previdência social. Buscou mostrar o quão essencial é a reforma da previdência para garantir que *não percamos o bonde da história*. A história que hoje coloca os BRICs – Brasil, Rússia, Índia e China – no centro das expectativas de crescimento e de desenvolvimento econômico no mundo.

É óbvio que não se pode vislumbrar a previdência social como uma questão exclusivamente matemática e atuarial, já que envolve importantes aspectos políticos, sociais e éticos, vinculados à noção de solidariedade. É justamente por essa razão que aqui não se arguiu, por exemplo, a favor da redução real do valor das aposentadorias rurais, que, como vimos, representam *locus* substancial de déficits.

Na verdade, as propostas de mudanças apresentadas intensificam a justiça social dos gastos públicos considerados em seu conjunto, na medida em que, sem efetivamente prejudicar qualquer grupo da sociedade, liberam recursos para ampliação do Bolsa Família e de outros programas sociais congêneres, bem como para investimentos em infraestrutura e educação, abrindo caminho para a

ampla redução da pobreza e da extrema pobreza que ainda nos envergonham e para a consolidação do desenvolvimento econômico e social da nossa nação.

Sabemos que reforma da previdenciária social é uma questão politicamente delicada. Em geral, prejudica os atuais eleitores em prol dos futuros, justamente os que hoje não votam. Assim, os custos das medidas são muito visíveis (mais tempo para se aposentar, por exemplo) e os benefícios, difusos, pouco perceptíveis e de longo prazo.

Para o político, essa é uma equação difícil de ser encarada, em especial se considerarmos que: a) o envelhecimento geral da população brasileira tem conduzido a composição do nosso eleitorado em direção à crescente participação dos eleitores maduros e idosos (com mais de 44 anos de idade), que, entre 1998 e 2009, por exemplo, aumentou de 28% para 35%; b) para estes eleitores (em geral, bastante organizados), a preferência é pela manutenção das generosas regras previdenciárias hoje existentes no Brasil.

É por essa razão que a tendência natural de um governo é deixar a reforma previdenciária, por mais relevante que seja para a nação, para ser tratada pelo governo seguinte. Ou quando tem a coragem de enfrentar o problema, o faz no início do governo, quando há uma espécie de bônus político resultante da recente eleição.

Tal tendência à postergação é ainda maior quando o crescimento da

economia nacional se dá a uma taxa similar à do crescimento das despesas previdenciárias, fazendo com que a receita aumente e, de certa forma, encubra a restrição fiscal vinculada aos elevados gastos previdenciários. Nesse caso, os efeitos da postergação só se evidenciam mais tarde, quando o desenvolvimento futuro do país já estiver seriamente comprometido.

É justamente essa a situação do Brasil e o perigo é o mesmo. Nossa economia tem crescido a taxas significativas, alavancando o emprego formal e a arredação da previdência. No entanto, o déficit da previdência social continua muito elevado, asfixiando as finanças públicas, já que as despesas previdenciárias continuam a expandir. Pior: em vista do *bônus demográfico* que hoje nos beneficia, tal nível de gastos é inegavelmente prematuro (cerca de 12% de tudo que produzimos), o que alerta para dias sombrios no futuro.

Eis a razão da preocupação: o *bônus demográfico* – representado pela elevada proporção dos indivíduos em idade ativa (entre 15 e 64 anos) em relação à população total – significa que possuímos hoje grande quantidade de brasileiros aptos a trabalhar, a produzir renda nacional e, conseqüentemente, a financiar os elevados gastos com benefícios previdenciários e assistenciais; mas esse *bônus* só durará mais dez anos, a partir de quando o número de idosos passará a superar o de trabalhadores ativos e a situação se inverterá completamente.

É por isso que se prevê dias sombrios no futuro. Se hoje, que ainda estamos

em situação de vantagem, em termos demográficos, já alocamos percentual do PIB similar ao verificado nos envelhecidos países do Velho Mundo, quanto gastaremos quando também nos tornarmos um país velho? A resposta nos remete ao último dos ditados populares que este estudo faz uso: *Quem compra o que não pode, vende o que não quer.*

Keynes (economista que revolucionou o pensamento econômico) já dizia que *no longo prazo, todos nós estaremos mortos*. Assim, somente os indivíduos e os representantes do povo e dos Estados efetivamente comprometidos com o Brasil e sua gente se comprometerão a garantir um amanhã menos sombrio às futuras gerações. Com efeito, alguém já disse que *um bom político é aquele que se preocupa com a próxima eleição enquanto um bom estadista é o que se preocupa com a próxima geração*.

Referências bibliográficas

AEPS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Brasília: MPAS, 2009.

ALMEIDA, Sandra C. F. “Salário mínimo e reajustes dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS”. *Cadernos Aslegis*, nº 36, janeiro/abril 2009. Brasília: Aslegis, 2009.

AMARO, Meiriane N. e MENEGUIN, Fernando B. “Previdência social no Brasil: o que foi feito, o que falta fazer”. *Revista de Informação Legislativa*, nº 157, janeiro/março 2003. Brasília: Senado Federal, 2003.

AMARO, Meiriane N. “O processo de reformulação da previdência social: 1995-2004”. *Revis-*

ta de Informação Legislativa – Edição Especial Unilegis, nº 166, abril/junho 2005. Brasília: Senado Federal, 2005.

AMARO, Meiriane N. e MENEGUIN, Fernando B. “A evolução da previdência social após a Constituição de 1988”. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Os cidadãos na Carta Cidadã*, vol. 5. Brasília: Senado Federal, 2008.

AMARO, Meiriane N. e. “A previdência social e a sustentação das finanças públicas: a atuação do poder legislativo”. *Revista de Informação Legislativa/Senado Federal*, nº 187, julho/setembro 2010. Brasília: Senado Federal, 2010.

ANSILIEIRO, Graciela. “Regras de Indexação dos Benefícios Previdenciários: Notas sobre o caso Brasileiro à luz da Experiência Internacional”. *Informe da Previdência Social*, vol. 22, nº 03, março 2010. Brasília: MPS, 2010.

ANSILIEIRO, Graciela. “Regras de Indexação dos Benefícios Previdenciários: Evolução Recente e Implicações para o Regime Geral de Previdência Social”. *Informe da Previdência Social*, vol. 22, nº 06, junho 2010. Brasília: MPS, 2010.

BARROS, Ricardo P. “A efetividade do salário mínimo como instrumento para reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil”. *Uma Agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza*. Texto para Discussão nº 1234, nov/2006. Rio de Janeiro: Ipea, 2006.

CAETANO, Marcelo A. “Previdência complementar para o serviço público no Brasil”. *Sinais Sociais*, v.3. nº 8, set/dez 2008. Rio de Janeiro: SESC, 2008.

CAMARGO, José M. E REIS, Maurício C. “Lei Orgânica da Assistência Social: incentivando a informalidade”. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CECHIN, José e CECHIN, Andrei D. “Desequilíbrios: causas e soluções”. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

CEPAL. *La Hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, mayo de 2010.

CAMBRAIA, Túlio. *Os Efeitos da extinção do fator previdenciário e do retorno à média curta*. COFF/CD. Estudo Técnico nº 02, abr 2009.

<http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>.

CAMBRAIA, Túlio. *O impacto do reajuste do salário mínimo nas contas públicas*. COFF/CD. Estudo Técnico nº 09, nov 2010.H.

COFF-CD/CONORF/SF – *Subsídios à Apreciação do PLDO 2011*. Nota Técnica Conjunta nº 03/2010, maio 2010. http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado.

FERREIRA, Sérgio G. “Sistemas de Previdência em Países Industrializados: A Crise e suas Soluções”. *Previdência no Brasil: debates, dilemas e escolhas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio. *Reforma da Previdência: o encontro marcado*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, Fabio e BARROS, Octavio. “Brasil pós-crise: seremos capazes de dar um salto?”. *Brasil Pós-Crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio. “Previdência: a reforma possível”. *Brasil Pós-Crise: agenda para a próxima década*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

GIAMBIAGI, Fabio e TAFNER, Paulo. *Demografia: a ameaça invisível: o dilema previdenciário que o Brasil se recusa a encarar*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

IBGE. *Projeção da População do Brasil por sexo e idade: 1980-2050, Revisão 2008*. Estudos e Pesquisas – Informação Demográfica e Socioeconômica nº 24. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

IPEA. *Previdência e Assistência Social: Efeitos no Rendimento Familiar e sua Dimensão nos Esta-*

dos. Comunicados do IPEA nº 59, 22/07/2010. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

MACIEL, Pedro J. *Social Security in Brazil: Importance, Problems and Reform Agenda (Draft Version)*. August 12th, 2010. Brazilian National Treasury – Ministry of Finance, Visiting Scholar at Stanford Center for Latin American Studies. Endereço internet: www.pedrojucamaciell.com.

MARTINIC SÁ, Fernando. “Aspectos da Desapostentação no Direito Previdenciário Brasileiro”. *Previdência social: aspectos controversos*. Curitiba: Juruá, 2009.

MPO. *Boletim Estatístico de Pessoal*, vol. 15, nº 176, novembro 2010. Brasília: MPO, 2010.

MPS. “Previdência Social: Reflexões e Desafios”. *Coleção Previdência Social: Série Estudos*, vol. 30. Brasília: MPS, 2009.

MPS. “Estudos e Pesquisas da Secretaria de Políticas de Previdência Social 2003-2009”. *Coleção Previdência Social: Série Estudos*, vol.31. Brasília: MPS, 2009.

MPS. *Previdência Complementar – Boletim Estatístico Semestral de População e Benefícios*, jul/dez 2009. Brasília: MPS, 2010.

MPS. “Regime Geral de Previdência Social: Balanço de 2009”. *Informe da Previdência Social*, vol. 22, nº 01, janeiro 2010. Brasília: MPS, 2010.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício; ARAÚJO, Erika. *O dilema fiscal: remendar ou reformar?* Rio de Janeiro: FGV, 2007.

ROCHA, Roberto e CAETANO, Marcelo. *O sistema previdenciário brasileiro: uma perspectiva comparada*. Texto para Discussão nº 1331. mar/2008. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

SANTOS, Darcy F. C. *A Previdência Social no Brasil: 1923-2009 – Uma visão econômica*. Porto Alegre, RS: AGE, 2009.

STANDARD POOR'S. *Global Aging 2010: An Irreversible Truth*. RatingsDirect on the Global Credit Portal, October 7, 2010..

TAFNER, Paulo. *Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria*. Texto de Discussão nº 1264. mar/2007. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TAFNER, Paulo. “Previdência no Brasil: Debates e Desafios”. *Previdência Social no Brasil: debates e desafios*. Brasília: Ipea, 2008.

VIGNA, Bruno Z. “A Previdência Social Brasileira após a Transição Demográfica: Simulações de Propostas de Reforma”. *Finanças Públicas: XII Prêmio Tesouro Nacional, 2007 – coletânea de monografias (STN)*. Brasília: Universidade de Brasília, 2008.

ZYLBERSTAJN, Hélio. “Uma nova aposentadoria para os novos trabalhadores”. *Mercado de Capitais, agenda de reformas e ajuste fiscal*. São Paulo: IBMEC, 2007.

ZYLBERSTAJN, Hélio; ZYLBERSTAJN, Eduardo; AFONSO, Luis E., SOUZA; André P. “Uma Proposta para a Criação de um Sistema Único de Previdência Social para o Brasil”. *Revista de Economia e Relações Internacionais*, v.8, nº 16, janeiro 2010. São Paulo: FEC-FAAP, 2010.





O ORÇAMENTO PÚBLICO E A AUTOMAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Por:

Laerte Ferreira Morgado¹

RESUMO

Este artigo resume os principais aspectos relacionados com o Orçamento Público, em especial o praticado no Brasil, serve de referência introdutória ao início do estudo do assunto, sob o ponto de vista de suas implicações econômicas, jurídicas e práticas, e propõe mudanças para automatizar o Processo Orçamentário do Congresso Nacional.

ABSTRACT

The present article introduces the study of the Public Budget, as it is practised in Brazil, with regard to its many implications: economic, legal and practical, and proposes the adoption of greater automatization of the Budgetary Process.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público. Direito Financeiro Público. Automação.

KEY-WORDS: Public Budget. Public Finance. Automation.

1. O ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1. Visão Geral da Técnica Orçamentária

O Orçamento pode ser definido como um plano financeiro de uma Administração, por meio do qual, para um período determinado de tempo, são previstas suas receitas e fixadas as correspondentes despesas. Como a simples exposição de valores

¹ Laerte Ferreira Morgado é Consultor Legislativo de Orçamentos do Senado Federal, Mestre em Engenharia de Computação pela Unicamp e Mestrando em Negócios e Administração – MBA pela Manchester University – UK. Já atuou como Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU). E-mail: laerte.fm@ig.com.br

agregados não propiciaria grande utilidade, são de grande importância as denominadas classificações orçamentárias. Cada classificação é uma lista de códigos e seus significados, por meio da qual os diversos itens de receitas e despesas são agregados em classes semelhantes. De acordo com os critérios utilizados, torna-se possível a criação de diversos tipos de classificações, cada uma apropriada para determinado tipo de análise.

Como técnica financeira, o orçamento possui múltiplas finalidades. Contabilmente, pode ser utilizado para calcular os valores auferidos ou despendidos em diversas classes de valores. Como instrumento do planejamento e administração, permite que se projetem os gastos necessários a um determinado período de tempo. Possui função econômica, como instrumento de realização da política fiscal do governo. Por fim, possui importante função de controle, já que a peça orçamentária é instrumento de autorização de gastos e permite a análise da conformidade legal das despesas autorizadas².

A técnica orçamentária atual envolve, geralmente, certas atividades típicas que permitem transformar um problema vivenciado em um conjunto agregado de dispêndios com o objetivo de combatê-lo. Esse conjunto agregado de gastos, que procura solucionar um problema e que possui uma denominação precisa é denominado “programa” e compõe-se de um conjunto determinado de “ações”, que são atividades ou projetos capa-

zes de atacar uma porção específica do problema. Cada “ação” possui uma denominação, um ou mais desdobramentos geográficos, objetivos mensuráveis e valores financeiros capazes de atendê-la, que são calculados com base em séries históricas ou por meio de análises técnicas de custo apropriadas.

A ideia de cálculo de valores financeiros por meio de análises de custo é bem simples³. Para se calcular o custo anual de funcionamento de um restaurante, por exemplo, seria necessário pensar nos custos de pagamento do aluguel do estabelecimento, da remuneração do dono e dos salários dos funcionários, dos custos dos ingredientes das refeições, de despesas com eletricidade e seguro etc. Nesse cálculo, seriam definidos vários “custos unitários”, como o custo do quilo de arroz, os quais seriam multiplicados por “quantidades”, como o número projetado ou presumido de refeições mensais que utilizariam esse ingrediente, para, afinal, multiplicar-se o gasto mensal pelo período de tempo em consideração, no caso 12 meses, para se chegar ao valor do dispêndio anual para essa categoria de gasto. Calculados todos os dispêndios para o período de tempo em consideração, seria possível calcular o valor orçamentário total do funcionamento do restaurante para um período determinado de tempo.

Além da atribuição de recursos orçamentários a determinadas despesas, também é importante a realização da

² Esse parágrafo está baseado em [2].

³ Os próximos parágrafos são baseados em [1].

operação inversa, ou seja, a redução dos valores alocados a determinados itens, como forma de propiciar recursos para o aumento dos valores alocados a outras despesas de maior relevância. A realização desses cortes orçamentários ocorre, geralmente, por meio da diminuição dos custos variáveis de cada iniciativa orçamentária.

É importante, ainda, a atividade de atualização dos valores de iniciativas orçamentárias específicas ao se passar de um período orçamentário para o seguinte. No exemplo do restaurante, diversas variáveis podem interferir nos valores das ações orçamentárias, como o crescimento da população ou apenas o aumento do número de clientes. Entretanto, a causa mais comum para a necessidade de revisão orçamentária é, simplesmente, o aumento do índice de preços, ou seja, a inflação. Comumente se utiliza de uma análise de série histórica dos valores orçamentários, atualizados pelo índice de preços, para se calcular o valor previsto para o período seguinte, resultando numa técnica incremental que tende sempre a inflar o orçamento. Embora tais cálculos sejam, em geral, simples, a necessidade de realizá-los para um grande número de ações pode implicar uma elevada carga de trabalho.

Um item de especial importância na técnica de se atualizar o orçamento do período anterior é a folha de pagamentos de funcionários. Tanto no setor privado quanto no setor público, os valores de salários dependem de inúmeras variáveis, como o valor

do vencimento base, a ocorrência de promoções e demissões, a realização de viagens, a concessão de auxílio-doença, o número de período de férias ocorridas etc. Para dar conta de tal número de variáveis, geralmente se utiliza de simulações de folha de pagamento, com o objetivo de se calcular seu montante, com base nos valores do período anterior. No caso mais comum, isso é feito por meio de planilhas de simulação, ou seja, modelos simplificados que podem ser programados nos sistemas usualmente disponíveis nas instituições.

O orçamento, entretanto, não é composto apenas do lado das despesas, mas, também, das receitas, as quais dependem de um grande número de variáveis situadas além do controle da instituição. Por isso, comumente utilizam-se de modelos de simulação para, com base nos valores das receitas do período anterior e de diversas outras variáveis, calcularem-se os valores para o período atual. E, de posse desses valores, passa-se à programação propriamente dita das diversas despesas orçamentárias. Ou seja, as receitas são previstas e as despesas apropriadas.

Outra questão de importância é a elaboração do Orçamento de Capital, que envolve a construção, aquisição ou desenvolvimento de ativos de capital, como terra, edifícios e equipamentos de alto custo. Tais itens podem demandar valores de investimento iniciais potencialmente elevados, como no caso de aquisição de um equipamento médico de alta tecnologia. Mas, ainda, podem requerer

despesas de manutenção, que são incorridas ao longo de todo o seu ciclo de vida, como o pagamento de salário do pessoal técnico, das contas de energia elétrica, da reposição de peças etc. Em virtude de tais características, tais orçamentos são preparados com o uso de técnicas adequadas, como análise dos custos do ciclo de vida ou a análise de custo-benefício.

Em muitas situações, torna-se necessária a elaboração de Planos Financeiros de alto nível, ou seja, agregados das receitas previstas e das despesas programadas, ou de outros tipos de relatórios gerenciais, que são usados pelos tomadores de decisão para verificar a conformidade do orçamento, em especial, se o orçamento está equilibrado, ou para outros tipos de deliberações com base nas fontes de recursos e do padrão geral de gastos. Tais relatórios são de grande utilidade para os políticos e para a opinião pública em geral.

Embora a técnica orçamentária básica seja simples, a elaboração do orçamento como um todo envolve um complicado jogo político, com a presença de inúmeros tomadores de decisão e várias fontes de pressão externas, em vista de um único macro-objetivo: determinar as diversas iniciativas orçamentárias que merecerão a alocação de valores financeiros em detrimento de outras tantas possíveis. Em vista desse cenário e da pressão decorrente da carência de tempo para a tomada das decisões, é imprescindível a elaboração de documentos e relatórios claros e de confiança, geralmente com o uso

de sistemas informatizados. Torna-se cada vez mais comum, ainda, a incorporação de informações de desempenho a cada um dos programas vislumbrados para permitir a seleção de alternativas por meio da avaliação dos resultados em comparação com seus respectivos custos

A elaboração do orçamento, entretanto, não é a tarefa final, pois ele deve ser posto em execução. Para esse fim, é necessária a elaboração de um Plano Operacional e a realização de Análises de Variância. O Plano Operacional é, apenas, a delimitação dos valores orçamentários que deverão ser executados em períodos menores de tempo, com o objetivo de garantir que a execução dos objetos de gasto não fique atrasada nem adiantada demais. A Análise de Variância, por sua vez, é a comparação, ao longo da execução, dos valores projetados do Plano Operacional com os valores efetivamente despendidos, de maneira a propiciar ajustes no plano de execução.

Em muitos casos, é comum a elaboração, além da peça orçamentária, de um Plano Plurianual, composto de previsões de receitas e despesas para período superior a um ano, normalmente quatro ou cinco. Tal instrumento permite conferir um planejamento de maior prazo, tornando claras, a longo prazo, as escolhas orçamentárias. Ao conferir maior estabilidade às estratégias de planejamento, tal ferramenta pode, entretanto, causar um engessamento das programações orçamentárias ao longo do período do plano.

1.2. O Orçamento Público

O Orçamento Público, em sua concepção mais simples, pode ser entendido como um Plano Financeiro composto das receitas e das despesas de um determinado órgão. Entretanto, esse conceito evoluiu ao longo do tempo, desde o Orçamento Tradicional, caracterizado pela simples enumeração de itens de gasto, com o objetivo predominante de controle político, até técnicas mais modernas, como o Orçamento de Desempenho, que procura dotar o Orçamento Público de informações que permitam avaliar os resultados atingidos, em função dos custos incorridos, como forma de se comparar iniciativas distintas.

1.2.1. Os Diversos Aspectos do Orçamento Público⁴

O Orçamento Público caracteriza-se por possuir um amplo conjunto de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc. No âmbito político, deve-se verificar que a elaboração do Orçamento segue procedimentos que são maciçamente políticos. As agências governamentais, diante da ausência de uma teoria racional da alocação de despesas, elaboram suas diversas propostas orçamentárias conforme critérios técnicos e políticos. Após serem submetidas ao parlamento, a quem incumbe a importante função de controle das despesas públicas, as propostas são submetidas a um

intenso processo político capaz de reduzir ou aumentar os valores das iniciativas de gasto, bem como de criar outras. Em vistas desse cenário, pode-se assumir que a técnica orçamentária pública atual é predominantemente política.

Quanto ao aspecto jurídico, deve-se mencionar que o Orçamento Público pertence ao ramo do Direito conhecido como Direito Financeiro. Como tal, é composto de receitas e despesas públicas, que possuem regramento estabelecido por um corpo teórico definido e sobre as quais incidem diversas normas de Direito Público. Do lado da receita, frise-se que incidem em larga escala as diversas normas do Direito Tributário, em razão de que a fonte tributária constitui importante parcela da arrecadação governamental. Ao ser submetido ao parlamento, o processo de aprovação do Orçamento Público submete-se a um conjunto de regras constitucionais, legais e regimentais, cujo objetivo principal é orientar a maneira como se fazem as escolhas de despesas públicas. O próprio Orçamento Público é veiculado por uma lei temporária, de vigência anual. Em síntese não são poucas as incidências legais quando se trata do Orçamento Público, fazendo dessa atividade financeira do Estado, como parte da atuação estatal, um ramo altamente influenciado pelo Direito.

Não menos importante é o aspecto contábil, já que as classificações das receitas e despesas públicas fornecem importantes informações para diversos tipos de análises gerenciais e para a efetivação de vários mecanismos de

⁴ Esta seção foi parcialmente baseada na referência [2].

controle da despesa pública. Por meio da classificação contábil das receitas e despesas e com o uso de sistemas informatizados apropriados, os políticos, burocratas e a própria opinião pública podem obter dados importantíssimos a respeito de como o dinheiro público está sendo gasto, o que é um dos mais importantes mecanismos de avaliação das políticas de governo.

Também de grande importância é o aspecto econômico. A Teoria Keynesiana transforma o Orçamento Público em importante mecanismo da política fiscal do governo, com vistas à estabilização ou ampliação do nível de atividade da economia. Diversos outros aspectos da Economia do Setor Público também são importantes quando se fala de Orçamento Público, como os estudos sobre a incidência de impostos, a teoria da taxação, o federalismo fiscal, as políticas de alocação, distribuição e estabilização etc.

O Orçamento Público envolve a previsão das receitas, que devem ser arrecadadas ao longo do período de planejamento considerado, e a fixação das despesas, que devem ser destinadas aos agentes executores. Ao final da elaboração do Orçamento Público, portanto, as receitas e despesas devem ser convertidas nos correspondentes valores financeiros, fazendo com que não seja pequena a influência da atividade financeira pública na prática orçamentária governamental.

Na elaboração do Orçamento Público, a Administração faz o planejamento dos gastos de governo ao longo de um período considerado.

Utilizando-se de diversas técnicas administrativas, basicamente esse processo envolve a escolha gerencial e política sobre alguns grupos de dispêndio em preterição de outros. É por meio do Orçamento Público que a Administração determina onde irá realizar suas obras, as dimensões dos serviços públicos ofertados, dentre inúmeras outras questões de grande importância. Em suma, é por meio do orçamento que a Administração planeja e executa suas atividades.

Por fim, mencione-se que não basta a elaboração e a execução do Orçamento Público. É importante que se verifique que todo o ciclo orçamentário seja feito com obediência aos princípios da legalidade e da eficiência, dentre outros, como forma de se evitar, por exemplo, o desvio ou desperdício de recursos públicos. O orçamento deve ser transparente com o fim de propiciar as importantes informações a serem disponibilizadas aos órgãos de controle da despesa pública e à própria sociedade.

1.2.2. As Funções do Orçamento Público⁵

São três as funções econômicas clássicas do Estado, denominadas funções fiscais, as quais possuem reflexos sobre o Orçamento Público: *função alocativa*, *função distributiva* e *função estabilizadora*.

Na *função alocativa*, o Estado atua diretamente na produção de bens. De

⁵ Esta seção baseia-se nas referências [2], [6] e [8].

acordo com a Teoria Econômica do Bem-Estar Social, existem razões para essa atuação produtiva do Estado, as denominadas falhas de mercado: competição imperfeita, existência de bens públicos, presença de externalidades e de mercados incompletos, informação imperfeita, desemprego e outros distúrbios macroeconômicos. Por meio do Orçamento Público são feitas alocações de recursos, por exemplo, para que empresas governamentais atuem diretamente na oferta de bens à sociedade.

De acordo com a *função distributiva*, verifica-se que nem todas as distribuições de bens e recursos da sociedade são desejáveis, principalmente por considerações de eficiência e de justiça social. Isso leva a que o governo se utilize do Orçamento para promover políticas de distribuição de recursos públicos como forma de tentar resolver tais tipos de problemas.

Em termos macroeconômicos, a política fiscal por meio do Orçamento Público visa promover ajustes para que a economia atinja adequado nível de estabilidade. Essa *função estabilizadora* é importante com vistas a um alto nível de emprego, um grau razoável de estabilidade nos preços, equilíbrio no balanço de pagamentos e uma aceitável taxa de crescimento econômico.

1.2.3. O Orçamento e a Economia do Setor Público⁶

A atuação do governo possui inúmeros reflexos na atividade econômi-

ca. Em primeiro lugar, ele elabora o corpo de leis que regem a sociedade como um todo. Algumas dessas leis referem-se diretamente sobre questões de economia e finanças. O Estado atua, ainda, em muitos casos, na produção direta de bens e na provisão de serviços ao público. Realiza, também, compras de diversos produtos de interesse para a gestão pública e, por meio de diversos mecanismos, como a taxação, promove a redistribuição de renda na sociedade. Dessa forma, seja produzindo, comprando, legislando, regulando ou controlando, a influência do Estado na atividade econômica reveste-se de grande importância para o corpo social.

De acordo com a Teoria Econômica do Bem-Estar Social, que se preocupa, fundamentalmente, com a organização econômica (o que produzir, como, para quem e o sujeito que deve fazer essas decisões), toda economia competitiva, ou seja, que satisfaz certos requisitos econômicos, é Pareto-eficiente. Além disso, toda eficiência paretiana pode ser conseguida por meio de mecanismos de mercados competitivos, uma vez que seja providenciada uma redistribuição inicial dos recursos. Uma economia é Pareto-eficiente caso a situação de nenhum de seus habitantes possa ser melhorada sem que seja, correspondentemente, piorada a de outro. Em resumo, como subsídio da tese de não-intervenção do governo na área econômica, toda economia competitiva é eficiente.

Entretanto, essa tese depende de certos pressupostos e existem várias si-

⁶ Esta seção baseia-se nas referências [3], [4], [6] e [8].

tuações, conhecidas como falhas de mercado, sob as quais as economias não são Pareto-eficientes. Reconhece-se que a presença dessas falhas qualificam como válida a intervenção do governo na economia. São as seguintes as falhas de mercado: ausência de competição perfeita (ausência de número suficientemente grande de empresas de forma que cada uma acreditasse não poder influenciar os preços praticados); presença de bens públicos (que possuem custo nulo para que um indivíduo adicional usufrua de seus benefícios, além de ser difícil ou impossível excluir indivíduos desse usufruto, como é o caso da defesa pública nacional); presença de externalidades (influência de um indivíduo ou firma sobre outros indivíduos ou empresas, como é o caso de poluição atmosférica); mercados incompletos (o mercado não produz todos os bens e serviços cujo custo é menor que a disponibilidade de pagamento dos indivíduos); falhas de informação; desemprego, inflação e outros desequilíbrios macro-econômicos.

Existem, ainda, outras situações nas quais se justifica a interferência estatal na economia. Embora alguma distribuição econômica possa ser eficiente, a sociedade pode considerá-la injusta. Ainda que tal avaliação não seja fácil, o agente que, invariavelmente, é chamado a corrigir tal falha é o próprio Estado. Tais considerações levam a problemas de escolha de execução de projetos alternativos pelo governo que são muito difíceis, já que, além de questões de eficiência econômica, são levadas em conta interpretações de equidade, o que con-

duz ao cabedal teórico da teoria de escolha pública.

A produção de bens públicos puros (é impossível excluir os indivíduos de seu consumo e o custo para que um indivíduo adicional dele usufrua é nulo), por seu turno, não é adequada aos mecanismos de mercado. A iniciativa privada ou não irá produzi-los ou os produzirá em quantidade inadequada.

A Economia do Setor Público, por meio da Teoria da Escolha Pública, também estuda mecanismos bastante peculiares do setor público para decidir sobre os objetos de dispêndio da comunidade. Existe, por exemplo, o problema das eleições, em que representantes da população irão decidir sobre as escolhas de uns projetos em detrimento de outros, os quais, por sua vez, serão executados por um grande número de agências governamentais. Ou seja, a decisão coletiva de alocação de recursos públicos envolve considerações bastante diversas das relativas a um tipo de escolha privada.

Mencione-se, ainda, que a atuação do Estado na produção pública de bens privados ou na regulação econômica ocorre, também, em razão da falta de competição, como nos casos dos monopólios naturais, em que considerações de eficiência exigem a presença de um único produtor.

Também importantes são as influências decorrentes da taxaço. Por meio da imposição de impostos e taxas ou de sua isenção, o governo influencia o comportamento dos agentes eco-

nômicos, promove a redistribuição de recursos, arrecada receita, altera o equilíbrio geral da economia etc.

Passando pela questão do federalismo fiscal, ou seja, da divisão de competências econômicas entre as várias esferas do governo (federal, estadual ou municipal), deve-se mencionar, ainda, o papel do governo na formulação e execução da política fiscal, como item de atuação estatal no macro-comportamento da economia.

Como se vê, a atuação do governo em uma economia mista, de iniciativa tanto pública quanto privada, é ampla. Por meio das três funções econômicas do setor público, a alocativa, a distributiva e a estabilizadora, realizadas, em grande parte, com manipulações no Orçamento Público, o governo atua de forma a melhorar o nível de bem-estar social.

1.2.4. As Teorias do Orçamento Público⁷

Não existe um único paradigma dominante de estudo do Orçamento Público. Diversos pesquisadores têm estudado essa área do conhecimento de acordo com sua particular formação acadêmica. Sendo estudado, portanto, por áreas tão diversas como a Economia e a Administração Pública, o Orçamento Governamental caracteriza-se como uma área verdadeiramente multidisciplinar.

De acordo com a tradicional teoria do *Incrementalismo*, as decisões or-

çamentárias são políticas, ou seja, requerem a aprovação de autoridades governamentais para sua execução. Além disso, todo o ambiente em que tais decisões são tomadas caracteriza-se por ser essencialmente político, inclusive com a pressão da opinião pública e de diversos grupos de interesse. Portanto, as decisões de alocações de recursos orçamentários não são, simplesmente, o resultado da realização de cálculos racionais. As alocações orçamentárias são, ainda, incrementais, ou seja, as alocações de um período orçamentário seguinte são decididas, no jogo político, com base em pequenas variações das alocações do período anterior. Diante da complexidade do processo de tomada de decisões, em que a análise de todas as alternativas seria impraticável, são utilizados certos cálculos com base em apenas parte das informações disponíveis, como forma de facilitar o processo de alocação. Por fim, os participantes do processo orçamentário desenvolvem estratégias destinadas a atingir seus objetivos de alocação de recursos.

Talvez o Orçamento Público, em virtude de sua extrema complexidade, não possa ser objeto de uma única teoria unificadora. Nesse caso, poder-se-ia pensar na elaboração de heurísticas capazes de lidar com uma ampla gama de processos e situações. O Orçamento Público envolveria, então, a realização de julgamentos e poderia ser abordado com base em uma chamada *Teoria de Múltiplas Racionalidades*. Seria, então, analisado com base em múltiplas heurísticas, cada uma contribuindo para sua compreensão de acordo com seu particular ponto de vista.

⁷ Esta seção foi elaborada com base nas referências [5] e [7].

Pode-se, ainda, conceber o Orçamento Público do ponto de vista de *Modelos de Processo Organizacional*, por meio dos quais são levadas em consideração a estrutura das instituições orçamentárias, as dinâmicas das decisões, os papéis e poderes dos atores etc. Os *Modelos de Eleitor Mediano* estabelecem uma estrutura de otimização em que a utilidade individual por recursos públicos e privados é maximizada. Um único indivíduo, o eleitor mediano, seria decisivo nas decisões orçamentárias e o resultado orçamentário seria um reflexo de suas preferências por bens públicos. Esses modelos recebem sua influência teórica da Economia do Setor Público, que considera as decisões coletivas como resultado da união de escolhas individuais de indivíduos racionais e maximizadores de utilidade.

A *Teoria da Escolha Pública* pode-se definir como o estudo econômico da maneira pública de decidir ou, simplesmente, como a aplicação da Economia à Ciência Política. Os teóricos da Escolha Pública pressupõem que os indivíduos comportam-se de maneira racional e utilitária, revelam suas preferências à maneira dos mercados e realizam perguntas tradicionais de precificação. Pode-se afirmar que as tradições acadêmicas do Orçamento Público e da Teoria da Escolha Pública possuem diferenças claras, que as separam na teoria e na prática. Entretanto, existem semelhanças que tornam factível indagar a respeito da possibilidade de estudo do Orçamento Público sob a perspectiva daquela teoria econômica.

Existe, ainda, a possibilidade de se considerar a inclusão de teorias alternativas (interpretativas, críticas e pós-modernas) no estudo do Orçamento Público. Nesse caso, indaga-se a respeito, por exemplo, da construção social do orçamento, da influência da comunicação e do discurso, da aplicação da análise crítica etc. Nesse sentido, conclui-se que existem diferenças evidentes entre as influências dessas escolas e a consideração do Orçamento Público da perspectiva técnico-racional. Por fim, mencione-se a possibilidade de se aplicar ao estudo do Orçamento Público a *Teoria dos Custos de Transação*. Os acordos orçamentários podem ser vistos como transações. Além disso, são frequentes na política orçamentária o oportunismo, a incerteza e a assimetria de informações. Tal teoria econômica é, ainda, focada em instituições e história, importantes áreas quando se trata de Orçamento Público.

Mencione-se, entretanto, que existem várias outras perspectivas de se considerar o estudo do Orçamento Público. As teorias mencionadas fornecem ao leitor apenas uma visão geral de como essa área do conhecimento recebe influências teóricas de várias disciplinas, como a Administração Pública, a Economia, a Pesquisa Operacional, dentre outras.

1.2.5. Visão Geral do Modelo Orçamentário Brasileiro

O Orçamento Público Federal é elaborado e veiculado, por determina-

ção Constitucional, por meio de três leis: o Plano Plurianual – PPA –, com duração de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – e a Lei Orçamentária Anual – LOA –, ambas com duração anual.

O Plano Plurianual vige do início do segundo ano do mandato presidencial até o final do primeiro exercício financeiro, coincidente com o ano civil, do mandato presidencial subsequente. Elaborado pelo Poder Executivo por meio de lei discutida e aprovada pelo Poder Legislativo, sujeita a sanção presidencial, deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para determinadas despesas orçamentárias. Estabelece a Constituição Federal que as despesas de duração continuada e os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro somente podem ser iniciados com prévia inclusão no Plano Plurianual.

Em linhas gerais, portanto, a Lei do Plano Plurianual, além de regulamentar determinadas questões orçamentárias, deve conter todas as despesas cuja execução ultrapasse um exercício financeiro.

O projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, para vigência ao longo do exercício financeiro seguinte, deve ser encaminhado pelo Poder Executivo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho). Estabelece a Constituição Federal que a LDO

compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre a alteração na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Em síntese, diante das disposições constitucionais e da deficiência atual da legislação federal orçamentária, a LDO normatiza um grande número de questões orçamentárias, como preparação para a elaboração, execução e fiscalização da LOA.

A Lei Orçamentária Anual, por fim, conterá, em síntese, a previsão da receita e a fixação da despesa e será dividida em três partes principais: o Orçamento Fiscal, referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o Orçamento de Investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o Orçamento da Seguridade Social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Estabelece a Constituição que o Projeto da LOA será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro).

Formalmente, portanto, o Orçamento Público Federal é veiculado por meio de três leis temporárias, elaboradas

pelo Poder Executivo, discutidas e aprovadas pelo Poder Legislativo e sancionadas pelo Presidente da República. A LOA, acrescentando-se, deve ser compatível com, ambos, a LDO e o PPA.

Em termos teóricos, o Orçamento Público Federal é, basicamente, incremental. Tanto o PPA, como a LDO e a LOA, incluindo as despesas fixadas, são elaborados por meio de alterações em relação ao conteúdo dessas leis relativo ao período anterior. Obviamente, questões e despesas novas, não previstas nas leis do período anterior, são regradadas de acordo com métodos próprios, a serem explicitados posteriormente ao longo desta obra.

A programação das despesas do Orçamento Público Federal aprovado é inserida no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, como forma de permitir, por meio de comandos apropriados, que os diversos órgãos da Administração Pública Federal, seja do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário – gerindo, assim, a Conta Única do Tesouro Nacional, mantida pelo Banco Central do Brasil – executem as despesas programadas, direta ou indiretamente, ao longo do exercício financeiro.

Além da elaboração e da execução do Orçamento Público Federal, é importante que se mencione o importante papel desempenhado pelos órgãos de controle. Os controles interno e externo – assim denominados conforme sejam exercidos por órgãos

internos ou externos à estrutura administrativa fiscalizada – possuem, assim, como principal finalidade, a fiscalização da regularidade na aplicação dos recursos públicos federais.

As Figuras 1 e 2 a seguir ilustram pequenos excertos da despesa programada, constante em anexos do PPA e da LOA.

2. Melhorando o Processo Orçamentário Brasileiro

O Processo Orçamentário Público no âmbito do Congresso Nacional é regulamentado pela Resolução nº 1/2006 – CN, que comporta inúmeras disposições relativas aos atores, produtos e atividades relativas ao processo de revisão do Orçamento Público elaborado pelo Poder Executivo Federal.

As regras de tal normativo são reconhecidamente complexas e os prazos estabelecidos são exíguos, como pode comprovar qualquer leitor atento daquele normativo. Os volumes de recursos envolvidos são expressivos e o número de atores no processo também é elevado.

No âmbito das Consultorias de Orçamento do Congresso Nacional, por seu turno, um dos atores mais importantes do processo, existe um grande número de atividades e conhecimentos que não estão descritos em nenhum documento. Dessa forma, o saber desse ator, que coordena todo o desenrolar da aprovação das leis orçamentárias, não é publicado e, geralmente, é pouco disseminado entre

as pessoas que com base nele atuam no âmbito do Parlamento.

Diante desse quadro, existe considerável margem de insegurança na aprovação das leis orçamentárias, o que torna o processo sujeito a erros e difícil de ser apreendido e analisado.

O corpo técnico que coordena e atua no processo por meio da correção de erros básicos de outros atores – as Consultorias de Orçamentos das duas Casas do Congresso Nacional –, corpo esse formado por profissionais de elevada qualificação, que deveriam se ocupar de tarefas relativas à consultoria e realização de estudos em Orçamento Público e Controle da Despesa Pública, permanece, durante boa parte do ano, alocado na realização de tarefas operacionais e repetitivas, o que, sem dúvida, não é adequado à melhor técnica de administração de recursos humanos.

Diante desse quadro, do grande risco existente frente à importância do Orçamento Público, vislumbra-se a possibilidade de utilização de um modelo que possa utilizar um *software* adequado ao gerenciamento de todo o Processo Orçamentário.

Esse *software*, nesse sentido, para resolver os problemas apresentados, deveria ser capaz de gerenciar todo o processo, permitir o trabalho em grupos dos diversos atores envolvidos, ser capaz de propiciar a codificação das inúmeras regras do processo em uma linguagem ou interface de alto nível, ser de fácil atualização e, por fim, ser estável, no sentido de não es-

tar sujeito a erros que comprometam os prazos do Processo Orçamentário.

2.1. Etapas Fundamentais do Processo Orçamentário

Como ressaltado, o Processo Orçamentário é complexo e envolve um grande número de atores, atividades e produtos intermediários e finais. Assim, é preciso verificar a consistência da base de dados que compõe o Orçamento Público elaborado pelo Poder Executivo Federal, elaborar relatórios e pareceres, dentre inúmeras outras atividades.

Entretanto, em síntese, poderíamos mencionar três atividades fundamentais que compõem o processo da forma como ele, atualmente, está estruturado: a elaboração de emendas ao Orçamento, a realização da análise de admissibilidade dessas emendas e a distribuição dos recursos disponíveis entre as emendas admitidas.

Para a primeira tarefa, foi elaborado um sistema informatizado que, por meio de uma árvore de classificações de teor mais leigo, chamada geratriz, permite ao ator buscar, no Orçamento Público elaborado pelo Poder Executivo, a Ação que pretende emendar ou o lugar em que deve ser inserida uma Ação nova, por meio da emenda em questão.

Elaboradas as emendas ao Orçamento, diversos atores, entre eles as Consultorias de Orçamento, realizam análises de admissibilidade. Nessas análises, é verificada a adequação de

cada uma das emendas com diversas regras lógicas e com as disposições normativas incidentes ao caso. Algumas análises são simples, como verificar se a emenda foi proposta em unidade orçamentária que não tem atribuição legal sobre a matéria. Outras são bem mais complexas, como verificar se a emenda conflita com dispositivo da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal da Lei nº 4.320/64 ou outra lei financeira.

Posteriormente, são realizados vários cálculos e análises para distribuir os recursos disponíveis entre as emendas admitidas. Nessa atuação, é preciso verificar as vedações estabelecidas para o cancelamento de dotações que vieram do Orçamento elaborado pelo Poder Executivo, as regras relativas aos limites globais de valores disponíveis para emendas, regras relativas às dotações passíveis de cancelamento e, por fim, o algoritmo central que realiza a distribuição dos recursos às emendas e determina os respectivos cancelamentos.

Em suma, são inúmeras as regras que devem ser obedecidas no Processo Orçamentário e diversos os atores envolvidos. Muitas regras, ainda, são de caráter subjetivo e demandam, portanto, a intervenção pessoal de atores qualificados para que o processo possa ter seguimento.

2.2. Sistemas de Gerenciamento de Regras de Negócio – BRMS

Um Sistema de Gerenciamento de Regras de Negócio – BRMS (Business

Rule Management System) é um sistema informatizado utilizado para definir, executar, monitorar e manter a complexidade e variedade da lógica de decisão que é usada na operação de uma organização. Essa lógica, chamada de regras de negócio, inclui políticas, requerimentos e sentenças condicionais que são usadas para determinar as ações táticas adotadas pela instituição.

Um BRMS inclui, no mínimo, um repositório de regras lógicas externas aos códigos dos sistemas informatizados, ferramentas que permitem técnicos desenvolvedores e especialistas no negócio definir e gerenciar a lógica de decisão e, por fim, um ambiente de execução que permite que aplicações invoquem a lógica de decisão gerenciada no interior do BRMS.

As principais vantagens do BRMS são a menor ou nenhuma dependência em relação aos departamentos de TI para mudanças no sistema, maior controle sobre a lógica de decisão com vistas a um melhor gerenciamento do negócio, a habilidade para expressar a lógica de decisão com maior precisão, por meio do uso do próprio vocabulário do negócio e de representação gráfica das regras e melhor eficiência dos processos, diante da automação do processo decisório.

2.3. O Processo Orçamentário por meio de um BRMS

O Processo Orçamentário, regulado pela Resolução nº 1/2006 – CN, envolve uma complexa lógica de decisão, composta de regras objetivas e sub-

jetivas, que possui como fim a decisão de que emendas serão admitidas, com os devidos valores, em vista do objetivo último de aprovação do Orçamento Público.

Os softwares BRMS que são adequadamente flexíveis, com integração, inclusive, a linguagens de programação como o *Java*, estariam, portanto, em tese, aptos à implementação de toda a lógica de decisão do Processo Orçamentário a cargo do Congresso Nacional.

Estariamos, assim, diante de um sistema que possibilitaria a fácil implementação e manutenção das regras que regem o Processo Orçamentário, por meio de uma interface gráfica de alto nível, em que se garantiria, quando isso fosse necessário, a invocação controlada e registrada de um ator específico, para a tomada de uma decisão de caráter subjetivo, por exemplo.

Propiciando outras facilidades, como análise de desempenho da lógica do negócio, controle e registro dos acessos dos atores envolvidos, tal sistema BRMS permitiria maior transparência, já que as regras de negócios seriam formalmente estabelecidas em uma linguagem gráfica de alto nível, e de fácil consulta; maior segurança, já que seria garantida a obediência a uma trama complexa de regras orçamentárias; possibilidade de aprimoramento do processo orçamentário, diante da possível utilização de ferramentas de tais sistemas para esses tipos de análise; grande facilidade de alteração das regras em cada ano orçamentário, diante das ferramentas

de edição gráfica de alto nível; maior garantia de que o processo orçamentário obedeceria aos prazos legais, com maior rapidez na tomada de decisões; deslocamento dos recursos humanos capacitados da Consultoria de Orçamento para atividades menos operacionais; e, diante de todas essas vantagens, maior segurança à sociedade brasileira.

Por fim, mencione-se que é fato notório a grande conquista das Consultorias de Orçamento com a aquisição do sistema “Business Objects”, que permite o acesso, gerenciamento e análise confiáveis de dados orçamentários. Com a implantação de um sistema BRMS, teria o Congresso Nacional duas poderosas ferramentas que dariam conta dos “processos” e dos “dados”, mapeando, assim, completamente, o negócio chamado Orçamento Público a cargo do Parlamento Federal.

2.4. Proposta

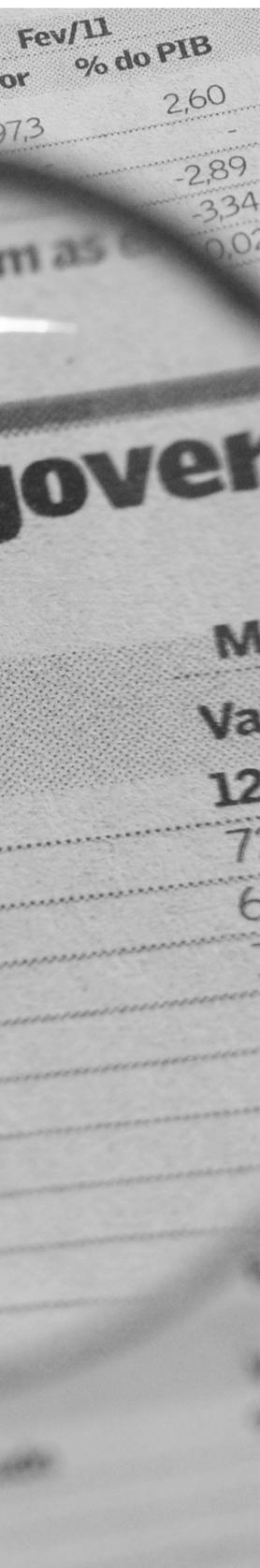
Diante do exposto, proponho a criação de um Grupo de Trabalho, no âmbito das Consultorias de Orçamento, com o objetivo de estudar a possibilidade de adoção de um software BRMS no mapeamento do Processo Orçamentário a cargo do Congresso Nacional e, porventura, decidir pela possibilidade de aquisição de um tal software comercial ou gratuito que atenda às necessidades do Parlamento.

Ainda que um software BRMS não seja a ferramenta mais apropriada, certamente a melhora da automação

do Processo Orçamentário, sem eliminar o personalíssimo jogo político que compõe o processo de modificação e aprovação do orçamento, contribuiria, por meio da substituição de sistemas obsoletos e não-integrados, à melhor exatidão e transparência do exercício do papel da Comissão Mista de Orçamento.

Bibliografia

- [1] Chen, G.G. et al. *Budget Tools: financial methods in the public sector*. Washington: CQ-Press, 2009.
- [2] Giacomoni, J. *Orçamento Público*. 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2007.
- [3] Vasconcellos, M.A.S. *Economia: Micro e Macro*. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.
- [4] Gremaud, A.P. et al. *Manual de Macroeconomia: básico e intermediário*. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.
- [5] Bartle, J.R. *Evolving Theories of Public Budgeting*. New York: JAI imprint, 2001.
- [6] Musgrave, R.A. e Mugrave, P.B. *Public Finance in Theory and Practice*. 5ª edição. New York: McGraw-Hill, 1989.
- [7] Khan, A. e Hildreth, W. B. *Budget Theory in the Public Sector*. London: Quorum Books, 2002.
- [8] Stiglitz, J. E. *Economics of the Public Sector*. 3ª edição. New York: W.W. Norton & Company, 1999.



DESEMBRULHANDO O AJUSTE FISCAL: HÁ ESPAÇO PARA AJUSTE FISCAL NO GOVERNO FEDERAL SEM REFORMAS LEGAIS OU REVISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS?¹

Por:
Marcos Mendes²

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo avaliar o espaço disponível para a efetiva redução de despesas em 2011 em relação à despesa observada no exercício de 2010. Mostra-se que, devido à forte rigidez da despesa, decorrente de legislação que obriga a realização de gasto mínimo em determinados setores (como pessoal e saúde), o espaço para corte de despesas é mínimo. Um ajuste fiscal que elimine o déficit nominal seria da ordem de R\$ 50 bilhões. Um corte profundo das despesas não-rígidas levaria a uma economia de, no máximo, R\$ 19 bilhões.

Mostra-se, também, que há significativo espaço para ajuste nas despesas com *inversões financeiras*, mas isso requereria mudanças significativas nas políticas industrial e de desenvolvimento regional, de difícil aprovação no campo político.

Conclui-se que um ajuste fiscal sustentável só será obtido mediante a flexibilização dos gastos obrigatórios, de forma gradual e no longo prazo, tendo-se por objetivo a redução da relação despesa-PIB ao longo dos anos. O espaço para choques fiscais de curto prazo é exíguo.

1. INTRODUÇÃO

No início de fevereiro de 2011, o Poder Executivo anunciou um *corte* de despesas do Governo Federal da ordem de R\$ 50 bi-

¹ O autor agradece os comentários e sugestões de Alexandre Rocha, Paulo Springer de Freitas e Marcos Kohler, sendo responsável pelos erros remanescentes.

² Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia (IPE/USP).

lhões. Esse *corte* toma por referência a despesa total contida no orçamento de 2011.

Como é sabido, na prática orçamentária brasileira os valores de despesa orçada são sempre superiores aos efetivamente gastos, pois a autorização contida no orçamento é para se gastar até o valor da dotação e não para se gastar todo o valor ali inscrito.³ Por meio de contingenciamentos,⁴ o Poder Executivo realiza despesas em valor inferior ao orçado.

Do ponto de vista do controle da dinâmica da dívida pública e da redução da demanda agregada, o que interessa é a redução da despesa em relação ao que foi efetivamente gasto no exercício anterior.

Por exemplo, se partimos dos valores orçados, podemos *cortar* despesa de pessoal, suspendendo contratações programadas no orçamento ou cancelando concursos públicos. Mas se partimos dos valores efetivamente gastos no ano anterior, tais providências não representarão cortes efetivos. Os servidores efetivamente pagos no ano anterior precisarão continuar sendo remunerados no ano em curso.

O presente estudo tem por objetivo avaliar o espaço disponível para a efe-

tiva redução de despesas em 2011 em relação à despesa observada no exercício de 2010. Pretende-se mapear a despesa não financeira do Governo Federal para buscar aquelas que poderiam ser cortadas sem a necessidade de reformas na legislação ou interrupção de políticas prioritárias.

O que se demonstra é que o espaço para ajuste fiscal efetivo, permanente e de dimensões adequadas, sem reformas da legislação, é muito pequeno. Em valores de 2010, um ajuste fiscal significativo estaria na ordem de **R\$ 40 a R\$ 50 bilhões**. O que se poderia obter com um corte radical no custeio, que não dependesse de reforma na legislação ou bruscas mudanças em políticas públicas consolidadas, chegaria a menos de **R\$ 19 bilhões**.

A classificação das despesas não financeira por *grupo de natureza da despesa* divide os gastos em: (a) pessoal e encargos sociais, (b) investimentos, (c) inversões financeiras e (d) outras despesas correntes.

Partimos do princípio de que as despesas de pessoal e encargos sociais são rígidas, devido à legislação relativa ao emprego público, que estipula estabilidade no emprego, irredutibilidade de vencimentos, promoções por tempo de serviço, etc.

Os investimentos, por sua vez, estão em patamar muito inferior ao desejável, havendo carências generalizadas no setor de infraestrutura (estradas, ferrovias, portos, etc.). Desse modo, não parece razoável buscar corte de

³ A Lei nº 4.320, de 1964, no art. 22, inciso III, estabelece que a proposta orçamentária deverá ser integrada por tabela com as estimativas de receita e despesa. Assim, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos três níveis de governo estabelece a natureza autorizativa das peças orçamentárias.

⁴ Denominado de *limitação de empenho e movimentação financeira* nos arts. 4º, inciso I, alínea b, e 9º, §§ 1º e 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000).

despesas em investimentos. Restam, então, dois grupos de despesa a serem investigados: as *outras despesas correntes* e as *inversões financeiras*.

As *outras despesas correntes* contêm os chamados *gastos de custeio*. Uma fórmula frequentemente sugerida para o controle de gastos é a de melhorar a eficiência no uso dos recursos e cortar os desperdícios no custeio da máquina governamental: gastos com material de consumo, diárias e passagens, contratação de serviços de manutenção e limpeza, etc.

O que se procura mostrar nesse trabalho é que, embora desejável sob o ponto de vista da eficiência e do respeito ao contribuinte, a redução desse tipo de despesa teria efeito diminuto em termos de ajuste fiscal. O que se pode reduzir na despesa de custeio é muito pouco quando se tem em vista um ajuste fiscal que venha a extinguir o déficit nominal ou que aumente o superávit primário.

A efetiva e significativa redução das *outras despesas correntes* depende de mudanças de fôlego na legislação e nas políticas públicas, tais como: alteração nos requisitos para concessão de aposentadorias e pensões, revisão da política de valorização real do salário mínimo e reavaliação da indexação do gasto com saúde ao crescimento do PIB nominal.

As despesas com *inversões financeiras* são aquelas relativas a empréstimos, integralização de capital de empresas ou aquisição de imóveis e ativos pelo governo. Mostra-se que, nesse grupo

de despesa, há significativo espaço para redução de gastos. Porém, uma pré-condição para isso é a alteração de importantes políticas do Governo Federal, em especial as políticas industrial e de desenvolvimento regional. Não há dúvida de que existem fortes interesses associados a essas políticas e de que não seria trivial alterá-las.

Seguindo a mesma linha de raciocínio apresentada em Almeida (2010), o presente texto utiliza dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) para detalhar as despesas do Governo Federal⁵. Os dados aqui utilizados referem-se ao Governo Central (Governo Federal, INSS e Banco Central; orçamentos fiscal e da seguridade social) no exercício de 2010. O método adotado é iniciar com a despesa agregada e, em sucessivas etapas, detalhar os itens de despesa.

A principal conclusão do trabalho é de que o caminho para se conter a expansão do gasto público é a alteração das regras legais e políticas públicas que geram despesas rígidas. Tendo em vista que essas mudanças são processos lentos, sujeitos à discussão política e à resistência por parte de segmentos sociais que se sintam prejudicados, conclui-se que não há outra forma de ajuste fiscal viável e duradouro que não seja um ajuste gradual. Não há espaço no Brasil para *choques fiscais*, que cortem a despesa pública subitamente de um ano para outro. O que se pode fazer no curto prazo, a um alto custo político, é o processo, já em curso, de contingen-

⁵ Os dados são extraídos do SIAFI por meio do Sistema Siga Brasil, do Senado Federal.

ciamento de despesas. Este, contudo, vem se mostrando cada vez menos capaz de evitar a corrosão do resultado primário.

É preciso trabalhar com um cenário de desaceleração do crescimento da despesa, de modo que esta cresça em ritmo mais lento que o PIB, para que, após alguns anos, a relação despesa/PIB decresça.

Nesse sentido, conclui-se pela necessidade de se promover um ajuste fiscal com elementos voltados para o longo prazo, quais sejam:

- a) racionalização da política de pessoal, voltando-a para a qualidade na contratação, o estímulo ao bom desempenho e o controle da folha de pagamento;
- b) forte esforço de avaliação dos investimentos públicos prioritários, com o cancelamento de investimentos desnecessários ou questionáveis;
- c) dinamização dos procedimentos de concessões e demais modalidades de participação da iniciativa privada nos investimentos de infraestrutura (inclusive com a melhoria na regulação e na capacidade de atuação das agências reguladoras), com vistas a se acelerar os investimentos nessa área, com o envolvimento de menos recursos públicos e maior eficiência;
- d) revisão da política de reajuste real do salário mínimo, para reduzir a velocidade de crescimento das despesas a ele indexadas;
- e) complementação da reforma da previdência social;

- f) revisão da regra de despesa mínima em saúde, vinculando-se a expansão da verba a melhorias na gestão e a indicadores de qualidade;
- g) revisão das políticas industrial e de incentivos regionais, visando à redução da concessão de financiamentos subsidiados a programas de baixo retorno social e à gradual retirada do Governo Federal do mercado de financiamento de longo prazo ao setor privado.

2. OS GRANDES NÚMEROS

Em 2010, o déficit nominal do Governo Central foi de R\$ 45,8 bilhões (1,25% do PIB). O superávit primário, pela estatística oficial, atingiu R\$ 78,7 bilhões (2,15% do PIB)⁶. Analistas do mercado financeiro estimam que após à exclusão de procedimentos contábeis não usuais,⁷ o valor do superávit primário *de fato* (aquele disponível para pagamento de juros e que impacta a demanda agregada) estaria entre 1,2% e 1,3% do PIB⁸, ou seja, algo entre R\$ 44 e R\$ 48 bilhões.

Em valores de 2010 (não considerando, portanto, o crescimento real do PIB e a inflação de 2011), um ajuste fiscal que levasse a um déficit nominal igual a zero ficaria na faixa de **R\$ 50 bilhões**. Um aumento do superávit primário em 1 ponto percentual

⁶ Fonte: Banco Central do Brasil: <http://www.bcb.gov.br/?ECOIMPOLFISC>.

⁷ No lado da receita: venda a termo de petróleo do pré-sal, antecipação de dividendos futuros pagos por estatais, lucros sacados do Fundo Nacional de Desenvolvimento e regularização de depósitos judiciais. Do lado da despesa: capitalização da Petrobras e transferências ao Fundo Soberano.

⁸ Ver, por exemplo, o *release* econômico do Banco Santander de 7/2/2011: *Lost in Transition*, preparado pelo economista Alexandre Schwartsman.

do PIB exigiria uma economia da ordem de **R\$ 40 bilhões**⁹.

O que se demonstra neste trabalho é que um forte corte nas despesas correntes não rígidas de 2010 proporcionaria uma economia de, no máximo, **R\$ 19 bilhões**.

Tal ajuste seria não apenas insuficiente, como também de difícil perpetuação ao longo dos anos, visto que ocorreriam cortes em programas relevantes, gerando pressões por sua retomada, o que levaria ao crescimento da despesa em anos posteriores.

No campo das inversões financeiras, seria possível reduzir gastos na casa de **R\$ 20 bilhões**. Mas isso requereria uma reorientação das políticas industrial e de desenvolvimento regional, que, embora desejável do ponto de vista fiscal e da eficiência da economia, enfrentaria grandes obstáculos políticos.

Daí a conclusão principal do trabalho: não é possível fazer omelete sem quebrar os ovos. São necessárias medidas de difícil aprovação no campo político para que o gasto público deixe de crescer a taxas aceleradas e seja possível uma queda da relação despesa/PIB ao longo dos anos.

3. A DESPESA ABERTA POR GRUPO DE NATUREZA DE DESPESA

A Tabela 1 contém o ponto de partida da análise dos gastos não financeiros do Governo Central. Ela apresenta a despesa realizada em 2010 por meio dos orçamentos fiscal e da seguridade social por *grupo de natureza da despesa*. A despesa é apresentada em três conceitos: os valores *empenhados* (compromisso de despesa), os valores *liquidados* (despesas efetivamente realizadas no exercício, pagas ou não) e *valor pago mais restos*

Tabela 1 – Despesa não financeira do Governo Central (orçamentos fiscal e da seguridade Social): 2010

(R\$ bilhões correntes)

GND	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pagos
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	183	183	182
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	596	594	564
INVESTIMENTOS	53	46	24
INVERSÕES FINANCEIRAS	36	36	30
TOTAL	868	859	800

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

⁹ Sempre lembrando que não estamos falando do setor público consolidado (Governo Central+Empresas Estatais+Estados e Municípios), mas tão somente do Governo Central (Governo Federal+INSS+Banco Central).

a *pagar pagos* (desembolso de caixa relativo às despesas do exercício e às despesas de exercícios anteriores).

Devemos considerar, em primeiro lugar, que é interesse do Governo Federal expandir seus investimentos. São bastante conhecidas as carências do País na área de infraestrutura, o que recomenda que não se faça ajuste por meio de cortes de investimentos públicos.

Mesmo que haja investimentos de qualidade duvidosa nos planos do governo, passíveis de corte; tais cortes deveriam levar à reorientação dos recursos para outros investimentos de melhor qualidade, em vez de serem direcionados para a formação de superávit fiscal. Some-se a isso o compromisso de realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, e fica clara a falta de espaço para cortes nos investimentos.

No que diz respeito à política de pessoal, é preciso reconhecer a sua rigidez, tendo em vista uma legislação que garante ampla estabilidade no emprego aos servidores, irredutibilidade de vencimentos, aposentadoria com vencimentos integrais, pensões duradouras e de valor integral, etc. Isso significa que é muito difícil ajustar despesas com pessoal e encargos sociais.

Sempre há o recurso de, ao longo dos anos, segurar o reajuste dos vencimentos, para que a inflação corra o seu valor real. Mas o histórico recente demonstra que essa política não produz resultados duradouros no longo prazo, pois os fortes sindicatos dos servidores e a inserção da categoria nos círculos decisórios acabam por levar a rodadas de reajustes reais de

tempos em tempos. Resta, então, esperar que o crescimento do PIB seja grande o suficiente para que, no longo prazo, a relação despesa de pessoal-PIB se reduza. Ou, então, reformular a política de pessoal do setor público, o que exigiria reformas na legislação e mudanças gerenciais de fôlego, com vistas a evitar contratações desnecessárias, reformar a previdência do setor público, equiparar as remunerações às do setor privado, reduzir os cargos em comissão, etc.¹⁰.

Restam, portanto, para um ajuste de curto prazo, as *outras despesas correntes* (R\$ 594 bilhões) e as *inversões financeiras* (R\$ 36 bilhões). O que se pode efetivamente cortar nessas despesas? As próximas seções desagregam, passo a passo, esses grupos de despesa, para avaliar o espaço disponível para controle de gastos.

4. O DETALHAMENTO DAS OUTRAS DESPESAS CORRENTES

4.1. Deduzindo as despesas rígidas por obrigações legais

A Tabela 2 abre as *outras despesas correntes* em grandes itens de despesa rígida, com o objetivo de calcular, por resíduo, qual parcela dessa despesa é *não-rígida*, ou seja, não determinada por obrigação legal.

O primeiro item refere-se à *distribuição obrigatória de receitas*: Fundos de Participação dos Estados e dos Muni-

¹⁰ Sobre esse tema ver Mendes (2010)

Tabela 2 – Outras despesas correntes do Governo Central (orçamentos fiscal e da seguridade social) – detalhamento dos itens rígidos em função de obrigações legais: 2010

(R\$ bilhões correntes)

Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pagos
OUTRAS DESPESAS CORRENTES (TOTAL) (A)	595,6	593,8	546,3
1 – DISTRIBUIÇÃO OBRIGATÓRIA DE RECEITAS	137,0	137,0	129,7
2 – SAÚDE	51,2	50,9	48,6
3 – ASSOCIADA A PESSOAL E ENCARGOS (EXCETO SAÚDE)	3,8	3,8	3,7
4 – SENT. JUDIC., EXERC ANT. E COMPR. FINANC.(EXCETO SAUDE)	16,5	16,5	15,0
5 – BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS	246,5	246,5	246,4
6 – SEGURO DESEMPREGO E PIS PASEP	29,2	29,2	29,2
7 – BENEFÍCIO MENSAL AO DEFICIENTE E AO IDOSO	22,2	22,2	22,2
8 – EDUCAÇÃO	7,7	7,7	7,7
SOMATÓRIO DAS DESPESAS RÍGIDAS (1+2+...+8) (B)	514,1	513,8	502,4
OUTRAS DESPESAS CORRENTES NÃO RÍGIDAS (C)=(A)-(B)	81,5	79,9	43,9
(C)/(A)	16%	16%	9%

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

cípios, Fundo Constitucional do DF, *royalties* de petróleo, etc. Trata-se, portanto, de despesa obrigatória e incompressível¹¹. *Vide* Anexo I (ANEXOS, 2011) para detalhamento dessa despesa¹².

O segundo item de despesa é aquele referente à função Saúde (*vide* Anexo II). De acordo com a Emenda Constitucional n^o 29, de 2000, o Governo Federal é obrigado a gastar com saúde o valor efetivamente gasto no exercício anterior acrescido da variação nominal do PIB. Portanto, tudo o que se

gasta em saúde em um ano converte-se em despesa obrigatória para o ano seguinte, reajustada pela variação do PIB. Não só não há possibilidade de cortes, como há obrigatoriedade de crescimento real desse gasto ano após ano.

O terceiro grupo de despesas é aquele de outras despesas correntes associadas aos gastos com pessoal – *vide* Anexo III (ANEXOS, 2011). Como visto na Tabela 1, as despesas de pessoal e encargos sociais constituem um grupo de despesa distinto das *outras despesas correntes* ora analisadas. Porém, há *outras despesas correntes* intimamente ligadas à despesa de pessoal, tais como: auxílio alimentação, auxílio transporte, salário família, etc. Todas essas despesas decorrem de

¹¹ Note-se que não foi considerado nesse total o montante de transferências emergenciais, feitas aos estados e municípios em 2009 e 2010, a título de compensação por perdas de receitas decorrentes da crise econômica internacional. Esta seria uma despesa não-obrigatória.

¹² Os anexos a esse texto são fornecidos em meio eletrônico para facilitar seu uso pelo leitor.

obrigações legais da União na condição de empregadora. Logo, o seu valor é determinado a reboque das despesas com pessoal e encargos sociais. Sua redução dependeria, portanto, da redução dessas últimas, que, como visto, não se pode fazer de uma hora para outra, devido a fatores como estabilidade no cargo e irredutibilidade de vencimentos¹³.

O quarto item representa despesas geradas no passado e que não podem ser cortadas no presente – *vide* Anexo IV (ANEXOS, 2011). É o caso, por exemplo, de sentenças judiciais, indenizações e restituições que a União é obrigada a pagar. A única forma de cortar dispêndio nesse item seria desobedecer ao Judiciário ou ficar inadimplente junto a credores. Certamente essa não é uma forma consistente de se fazer ajuste fiscal¹⁴.

O item 5 representa as aposentadorias, pensões e outros benefícios previdenciários pagos pelo INSS – *vide* Anexo V (ANEXOS, 2011). Obviamente essa é uma despesa devida a todos aqueles que preenchem os requisitos legais para requerer uma aposentadoria, uma pensão, um auxílio doença ou qualquer outro benefício pago pelo INSS. Não há como fazer redução dessa despesa negando-se a concessão de benefícios para os quais os requerentes tenham direito. As únicas formas de redução desse tipo de dispêndio são a reforma na legislação

previdenciária ou a desvinculação do valor dos benefícios básicos do valor do salário mínimo. Como este salário tem subido acima da inflação, a despesa previdenciária é não apenas rígida para baixo, mas também tem crescido em termos reais em função da política oficial de valorização do salário mínimo.

Os itens 6 e 7 são similares ao anterior – *vide* Anexos VI e VII (ANEXOS, 2011). Referem-se a benefícios que são pagos a todos os requerentes que cumpram os requisitos legais. A Lei Orgânica da Assistência Social define a obrigatoriedade do pagamento de benefícios aos deficientes físicos e idosos de baixa renda. Tais benefícios são indexados ao salário mínimo. O PIS-PASEP e o seguro desemprego pagam abonos e remuneram temporariamente desempregados. Embora esse benefício não esteja formalmente vinculado ao salário mínimo, parte substancial dos beneficiários está nessa faixa de renda, de modo que os reajustes reais do mínimo também impactam essa categoria de despesa.

O item 8 diz respeito a despesas rígidas em educação e é de cálculo um pouco mais complexo – *vide* Anexo VIII (ANEXOS, 2011). Ao contrário da saúde, em que a despesa obrigatória em um ano é simplesmente a despesa do ano anterior multiplicada pela variação do PIB nominal, na educação há um complexo sistema de vinculação de impostos aos gastos com *manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)*¹⁵: 18% da arrecadação

¹³ Não se considera nesse item as *outras despesas correntes* associadas ao gasto com pessoal na função saúde, pois já foram incluídas no item anterior.

¹⁴ Mais uma vez, não se incluem nesse item as despesas realizadas no âmbito da função saúde, já consideradas no item 2.

¹⁵ *Vide* art. 212 da Constituição Federal.

Tabela 3 – Gastos obrigatórios em educação no grupo outras despesas correntes do Governo Central (orçamentos fiscal e da seguridade social): 2010

<i>(R\$ bilhões correntes)</i>	
Gasto obrigatório em MDE (18% da arrecadação de Impostos) (A)	28,2
(-) Gastos em educação em outros elementos de despesa (B)	25,2
(=) Outras despesas correntes obrigatórias em educação antes do FUNDEB (C)=(A)-(B)	3,0
(+) Transferências ao FUNDEB (D)	6,7
(-) 30% do FUNDEB (E)	2,0
Total do gasto obrigatório em educação (G) = (C)+(D)-(E)	7,7

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

de impostos do Governo Federal devem ser destinados a essa finalidade. Além disso, há a obrigatoriedade de se fazer aportes de recursos federais, a título de complementação, ao Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹⁶.

Essas duas obrigatoriedades se sobrepõem, porque a Lei nº 11.494, de 2007, permite que 30% do que a União transfere ao FUNDEB seja considerado dentro do montante de impostos vinculados à MDE.

A vinculação de impostos não chega a ser uma fonte importante de rigidez nas *outras despesas correntes* em educação. Tal vinculação gerou, em 2010, a obrigação de se gastar R\$ 28,2 bilhões em educação em 2010. Mas esse gasto foi praticamente todo realizado em despesas fora do grupo *outras despesas correntes*. Os gastos em educação relativos a *pessoal e encargos sociais* e a outros grupos de natureza de despesa que não as *outras despesas correntes* somaram R\$ 25,2 bilhões.

¹⁶ Lei nº 11.494, de 2007.

Logo, restariam R\$ 3 bilhões (28,2 – 25,2) a serem obrigatoriamente gastos em educação referentes a *outras despesas correntes*. Considere-se, ainda, a quantia de R\$ 6,7 bilhões, transferida ao FUNDEB em 2010. Como 30% da transferência ao FUNDEB podem ser abatidos da vinculação de impostos, o gasto obrigatório total somaria R\$ 7,7 bilhões (3 + 6,7*70%). A Tabela 3 resume esses cálculos¹⁷. São esses R\$ 7,7 bilhões que estão considerados, na Tabela 2, como gasto obrigatório em educação.

Após a redução de todos os itens de despesa rígida listados na Tabela 2, restariam apenas **R\$ 80 bilhões** (conceito de despesa liquidada) de *outras despesas correntes* não rígidas, que aqui chamaremos de *ODC não-rígida*. Ou seja, meros 16% dos R\$ 594

¹⁷ O cálculo exato é um pouco mais complexo, porque as ações de *manutenção e desenvolvimento do ensino* não se restringem a despesas na função *educação*, como aqui suposto, estando presente, também, em diversas outras funções como *saúde, agricultura e administração*. Além disso, para os fins de cálculo do total de *outras despesas correntes* rígidas, que se empreende na Tabela 2, seria necessário deduzir todas as *outras despesas correntes* em MDE realizadas em elementos de despesa já considerados nos outros itens incluídos na Tabela 2. A realização desse cálculo resulta em uma despesa obrigatória na função *educação* ainda menor que a apresentada no texto: R\$ 5,9 bilhões.

bilhões do total de *outras despesas correntes*.

Mas isso não quer dizer que esses R\$ 80 bilhões possam simplesmente ser cortados. Há, nesse grupo, despesas essenciais ao funcionamento do governo e outras relativas a programas de grande significado político, como o Programa Bolsa Família. A seção 4.2 detalha essa despesa para averiguar quais as possibilidades de cortes de gastos efetivos nas *ODCs não rígidas*.

4.2. Deduzindo o Bolsa Família e as despesas em educação

Dos R\$ 80 bilhões de ODC não rígida, há que se deduzir programas que, embora não sejam despesas obrigatórias, dificilmente serão cortados.

O primeiro grupo de despesa de corte improvável está nas *outras despesas correntes* em educação. Viu-se, nas Tabelas 2 e 3, que apenas R\$ 7,7 de ODC em educação são legalmente obrigatórias. Mas qual parcela da ODC não rígida em educação é, efetivamente, passível de corte?

Dada a prioridade conferida à educação em relação às demais políticas públicas, é muito pouco provável que essa área venha a ser objeto de cortes significativos. É por isso que alguns analistas, como Almeida (2010), simplesmente consideram todo o gasto em educação como isento da possibilidade de redução. Mesmo que haja programas ineficientes nesse setor, a sua supressão provavelmente seria

convertida em expansão de despesa em outros programas (mais eficientes) de educação, em vez de simplesmente levarem à redução de gastos.

A Tabela 4 detalha os gastos de *outras despesas correntes* em educação, deduzindo-se as transferências obrigatórias ao FUNDEB e todos os elementos de despesa que já foram considerados em outros itens de despesa rígida computados na Tabela 2 (por exemplo: auxílio alimentação e outras obrigações patronais pagas a servidores da educação, e sentenças judiciais relativas ao setor de educação).

Percebe-se nessa tabela que, de um total de despesa liquidada de R\$ 15,3 bilhões, 62% estão concentrados em apenas dois elementos de despesa: contribuições e outros serviços de terceiros – pessoas jurídicas.

As *contribuições* dizem respeito, principalmente, às ações descentralizadas do Ministério da Educação, que repassa recursos a estados e municípios para programas fundamentais como merenda escolar, transporte de estudantes e *dinheiro direto na escola* (custeio das escolas). São programas de grande importância e há pouca probabilidade de que sofram restrições de financiamento – *vide* Anexo IX (ANEXOS, 2011).

Os *outros serviços de terceiros – pessoa jurídica* estão relacionados à manutenção dos cursos de graduação em universidades privadas, ao programa REUNI de recuperação e expansão das universidades e aos exames de proficiência (ENEM, Prova Brasil, etc.), entre

Tabela 4 – Outras despesas correntes do Governo Central na função educação, por elemento de despesa (exceto complementação do FUNDEB e despesas rígidas por determinação legal): 2010

(R\$ milhões correntes)

Elemento Despesa	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pago	Liq./Total (%)	% Acumulado
CONTRIBUIÇÕES (exceto FUNDEB)	6.237	6.232	5.181	41%	41%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA	3.230	3.196	2.299	21%	62%
AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	1.361	1.361	1.283	9%	71%
MATERIAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	1.073	1.073	904	7%	78%
OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOA FÍSICA	769	768	705	5%	83%
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	754	752	674	5%	87%
MATERIAL DE CONSUMO	529	529	381	3%	91%
SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA	489	486	449	3%	94%
AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	258	258	156	2%	96%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	197	196	161	1%	97%
CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	163	163	162	1%	98%
OBRIG. TRIBUT. E CONTRIB. – OP. INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	140	139	131	1%	99%
DIÁRIAS – PESSOAL CIVIL	132	132	131	1%	100%
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	11	11	6	0%	100%
PREMIAÇÕES CULT., ART., CIENT., DESP. E OUTR.	1	1	1	0%	100%
DIÁRIAS – PESSOAL MILITAR	0	0	0	0%	100%
EQUALIZAÇÃO DE PREÇOS E TAXAS	0	0	0	0%	100%
TOTAL (A)	15.344	15.296	12.625		
Hipótese heróica de corte: 20% (B)	3.069	3.059	2.525		
TOTAL NÃO PASSÍVEL DE CORTE (C)=(A)-(B)	12.275	12.237	10.100		

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

outras despesas de difícil compressão – vide Anexo X (ANEXOS, 2011).

Esse perfil de despesa concentrado em poucos elementos de despesa, bem como o caráter prioritário concedido à educação levam-nos a concluir pela dificuldade de um corte

radical na educação. Faremos aqui uma *hipótese heróica* de controle de despesa: 20% do ODC não rígido.

Conforme registrado na Tabela 4, isso levaria a uma despesa não sujeita a cortes, em educação, da ordem de R\$ 12,2 bilhões.

O Programa Bolsa Família é outro caso de despesa de difícil compressão. De acordo com a Lei nº 10.836, de 2004, que rege o programa, é o Governo que define o valor e a quantidade de bolsas a serem concedidas. A rigor, se desejasse cortar o programa, não seria necessário revogar a lei. Bastaria definir um valor irrisório para a bolsa (cujo valor não está indexado ao salário mínimo ou a qualquer outro indicador) ou reduzir drasticamente o número de beneficiários.

Obviamente, o grande peso político desse programa, aliado aos seus resultados positivos na mitigação da miséria e possíveis contestações judiciais à redução do valor do benefício, tornam tal procedimento bastante improvável.

Em 2010, foram despendidos R\$ 13,5 bilhões com o Bolsa Família – *vide* Anexo XI (ANEXOS, 2011), que devem ser deduzidos da parcela das *outras despesas correntes* passíveis de corte.

A Tabela 5 atualiza os valores de ODC que podem ser submetidas a corte. A primeira linha reproduz o resultado obtido na Tabela 2, apresentando as ODCs não rígidas: *outras despesas correntes* que não representam gasto obrigatório por lei. Em seguida, vêm as deduções relativas ao Bolsa Família e aos gastos com educação de difícil compressão. Subtraindo-se essas duas parcelas do valor inicial, chega-se ao valor das *outras despesas correntes* que não são rígidas por obrigação legal ou pelo critério de despesa essencial. O valor é de apenas R\$ 54,2 bilhões (despesa liquidada), que equivale a menos de 10% da despesa total em *outras despesas correntes* (*vide* Tabela 2).

4.3. Analisando-se o resíduo após a exclusão das despesas rígidas por obrigações legais ou por serem de caráter essencial

Cabe agora averiguar quais são as demais despesas classificadas em *outras*

Tabela 5 – Outras despesas correntes do Governo Central rígidas pelos critérios de obrigação legal e de caráter essencial: 2010

Despesa	Empenhado	(R\$ milhões correntes)	
		Liquidado	Pago + RP Pagos
OUTRAS DESPESAS CORRENTES NÃO RÍGIDAS POR CRITÉRIO DE OBRIGAÇÃO LEGAL (A)	81,5	79,9	43,9
Menos:			
1 – Bolsa Família	13,5	13,5	13,5
2 – Despesa não obrigatória com educação de difícil compressão	12,3	12,3	12,3
Igual:			
OUTRAS DESPESAS CORRENTES NÃO RÍGIDAS POR CRITÉRIOS OBRIGAÇÃO LEGAL E DE DESPESA ESSENCIAL [(B)= (A)-(1)-(2)]	55,7	54,2	18,1
% do ODC total	9,4%	9,1%	3,3%

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor

despesas correntes e que não foram ainda objeto de análise. Ou seja, aquelas que não têm restrição legal e não se referem à educação ou ao Programa Bolsa Família. Essas são as candidatas a cortes em um programa de ajuste. A Tabela 6 detalha esse gasto por elemento de despesa.

Quanto se pode economizar nessas despesas é uma questão difícil de se responder *a priori*. As despesas mais comuns de custeio (material de consumo, locação de mão-de-obra, outras despesas de pessoal decorrentes de terceirização, diárias e passagens, e serviços de consultoria) somam

Tabela 6 – Outras despesas correntes do Governo Central, exceto as da função educação e as rígidas pelos critérios de obrigação legal: 2010

(R\$ milhões correntes)

Elemento Despesa	Empe- nhado	Liqui- dado	Pago+RP Pago	Liquidado/ Total (%)	% Acumu- lado
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA JURÍDICA	17,2	16,9	13,6	32%	32%
EQUALIZAÇÃO DE PREÇOS E TAXAS	13,2	13,2	3,6	25%	58%
CONTRIBUIÇÕES	6,9	5,8	4,9	11%	69%
MATERIAL DE CONSUMO	4,2	4,1	3,1	8%	77%
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA	2,6	2,5	2,4	5%	82%
OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOA FÍSICA	1,6	1,5	1,4	3%	85%
DISTRIBUIÇÃO DE RECEITAS	1,2	1,2	1,2	2%	87%
AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES	1,2	1,2	1,0	2%	89%
SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA	1,1	1,1	1,0	2%	91%
CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	0,9	0,9	0,9	2%	93%
DIÁRIAS – PESSOAL CIVIL	0,8	0,8	0,8	2%	95%
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	0,8	0,8	0,7	2%	96%
MATERIAL DE DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	0,4	0,4	0,4	1%	97%
AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADORES	0,4	0,4	0,3	1%	98%
OBRIG. TRIBUT. E CONTRIB. - OP. INTRA-ORÇAMENTÁRIAS	0,2	0,2	0,2	0%	98%
DIÁRIAS – PESSOAL MILITAR	0,2	0,2	0,2	0%	99%
SERVIÇOS DE CONSULTORIA	0,2	0,2	0,1	0%	99%
SUBVENÇÕES SOCIAIS	0,2	0,2	0,2	0%	100%
PREMIAÇÕES CULT., ART., CIENT., DESP. E OUTR.	0,1	0,1	0,1	0%	100%
OUTRAS DESP. PESSOAL DEC. CONTRATOS TERCEIRIZ.	0,1	0,1	0,1	0%	100%
REMUNERAÇÃO DE COTAS DE FUNDOS AUTÁRQUICOS	0,0	0,0	0,0	0%	100%
ARRENDAMENTO MERCANTIL	0,0	0,0	0,0	0%	100%
TOTAL	53,6	52,1	36,2		
HIPÓTESE DE CORTE DE 30% NO TOTAL	16,1	15,6	10,9		

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

R\$ 8,5 bilhões. Um corte expressivo nessas despesas (por exemplo, 40%) resultaria em economia de R\$ 3,4 bilhões.

O item *distribuição de receitas* (R\$ 1,2 bilhão) representa transferências não obrigatórias aos estados e municípios, feitas para compensar perdas de arrecadação em 2009. Dada a recuperação da atividade econômica, esse item poderia ser totalmente eliminado nos próximos anos.

Se concentrarmos a análise nos três itens de maior peso, que representam 69% da despesa total (“outros serviços de terceiros – pessoas jurídicas”, “equalização de preços e taxas” e “contribuições”), encontraremos uma lista de ações públicas de difícil corte (por exemplo: “sistemas informatizados da Receita Federal”, “operação e manutenção dos equipamentos do sistema de controle aéreo”, “subvenção a projetos sociais em áreas urbanas”, “socorro a pessoas atingidas por desastres”) – *vide* Anexos XII a XIV (ANEXOS, 2011). Também encontraremos outras ações que, possivelmente, podem ter despesas reduzidas mediante procedimentos de racionalização administrativa ou de maior rigor no controle da despesa (por exemplo: apreciação de causas na justiça do trabalho, publicidade de utilidade pública, gestão do sistema público de radiodifusão e comunicação, fomento a projetos de arte e cultura).

Uma hipótese de forte redução de 30% no total das despesas elencadas na Tabela 6 nos levaria a uma econo-

mia de **R\$ 15,6 bilhões** (no critério despesa liquidada).

4.4. A economia máxima que se pode obter em outras despesas correntes

Se somarmos a economia estimada na Tabela 6 com aquela obtida nos gastos com educação, de R\$ 3,1 bilhões (*vide* Tabela 4), teremos que um forte esforço de redução nas *outras despesas correntes* do Governo Federal poderia gerar uma redução de despesa da ordem de **R\$ 18,7 bilhões**.

Se isso for feito de forma eficiente, sem afetar a qualidade e quantidade de serviços públicos prestados, será uma economia muito bem-vinda. Contudo, a despeito da hipótese de forte corte de gasto, ficamos muito longe dos **R\$ 50 bilhões** necessários para zerar o déficit nominal ou dos **R\$ 40 bilhões** que ampliariam o superávit primário em 1 ponto percentual do PIB.

A economia não é apenas pequena, mas também pode ser não sustentável ao longo do tempo, caso haja cortes excessivos em programas importantes, o que geraria pressão para retomada da despesa nos próximos anos.

5. O DETALHAMENTO DAS INVERSÕES FINANCEIRAS

Visto na seção anterior que o espaço para controle de gasto nas *outras*

despesas correntes é bastante estreito, passamos a analisar outro grupo de despesas: as *inversões financeiras*. Conforme mostrado na Tabela 1, as inversões financeiras somaram R\$ 36 bilhões em 2010. Embora tenham valor muito inferior ao das *outras despesas correntes*, as inversões financeiras são muito menos rígidas e oferecem significativo espaço para controle de despesas. Contudo, para fazê-lo, o Governo terá que promover importantes guinadas em algumas políticas públicas, em especial, a política industrial e a política de desenvolvimento regional.

As inversões financeiras são definidas pelo Manual Técnico do Orçamento, do Ministério do Planejamento, como aquelas relativas a empréstimos, integralização de capital de empresas ou aquisição de imóveis e ativos pelo governo.

A Tabela 7 desagrega o gasto com inversões financeiras por grandes grupos de políticas públicas, nas quais podemos encaixar as ações orçamentárias executadas com tal verba.

A chamada *política industrial*, que absorve metade dos recursos, está detalhada na Tabela 8. O item *financiamentos via BNDES* representa repasses de recursos que o Tesouro faz ao Banco estatal para que esse conceda financiamentos aos setores produtivos, privado e estatal. Em geral, são empréstimos de longo prazo a juros subsidiados. O montante total dos desembolsos (R\$ 13,8 bilhões¹⁸) é

¹⁸ Desse total, R\$ 11,6 bilhões representam recursos arrecadados pelo Programa PIS/PASEP repassados ao

compensado pelos retornos que eles proporcionam (dividendos e amortizações pagos pelo BNDES ao Tesouro, etc.).

Mas há diversos aspectos questionáveis nessa prática. O primeiro deles é que a oferta de crédito de longo prazo poderia ser, gradativamente, assumida pelo sistema bancário privado, com o setor público limitando-se a dar subvenções a créditos para setores considerados essenciais. O segundo aspecto é que, embora haja retorno dos recursos repassados ao BNDES, este não é integral. Primeiro, porque parte do lucro acaba sendo incorporado pelo Banco sob a forma de capitalização. Segundo, porque são parcialmente consumidos pela inadimplência ou são reduzidos pelos subsídios concedidos às taxas de juros, entre outros usos.

Certamente uma ação menos intensa do Tesouro no repasse de recursos ao BNDES não só conteria a despesa pública, como também reduziria a pressão sobre a demanda agregada da economia.

O segundo item de maior valor na Tabela 8 são os financiamentos à indústria naval. Essa é outra política sujeita a muitas críticas. O governo tributa a sociedade (em especial, as companhias de navegação) por meio do Adicional de Frete da Marinha Mercante, para, com esses recursos, conceder financiamentos subsidiados a estaleiros nacionais. A idéia por trás dessa política é dar competitividade

BNDES e os R\$ 2,3 bilhões restantes provêm de empréstimo externo levantado pelo Tesouro.

Tabela 7 – Inversões financeiras do Governo Central, por grupos de políticas públicas: 2010
(R\$ milhões correntes)

TIPO	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pago
POLÍTICA INDUSTRIAL	18.109	18.109	17.306
POLÍTICA REGIONAL	9.493	9.493	6.582
POLÍTICA AGRÍCOLA	3.196	3.196	2.972
POLÍTICA FUNDIÁRIA	1.739	1.739	728
EDUCAÇÃO	1.666	1.666	987
RELAÇÕES COM EXTERIOR E COMÉRCIO INTERNACIONAL	1.505	1.505	1.074
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OUTROS	250	250	191
TOTAL	35.958	35.958	29.840

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

Tabela 8 – Inversões financeiras do Governo Central em política industrial: 2010
(R\$ milhões correntes)

Ação	Empenhado	Liquidado	Pago + RP Pago
Financiamentos via BNDES	13.877	13.877	13.877
Financiamentos para a indústria naval	2.739	2.739	2.732
Outros	1.064	1.064	537
Participação no capital de cias. docas	429	429	159
TOTAL	18.109	18.109	17.306

Fonte: SIAFI – Sistema *Siga Brasil*. Elaborado pelo autor.

à produção nacional de embarcações frente aos estaleiros internacionais. Ocorre que essa política onera as companhias de navegação nacionais. O emprego que se gera nos estaleiros, perde-se nas empresas de navegação e a economia como um todo opera em um nível mais baixo de eficiência (até porque a política inclui itens regulatórios, como a obrigatoriedade de aquisição de navios nacionais pelas empresas de navegação, que poderiam encontrar modelos importados por preços menores e qualidade maior).

Colocando a questão em termos comparativos, o Governo precisa

saber se gostaria de fazer economia cortando *na carne* do sistema educacional, para poupar R\$ 3,1 bilhões (*vide* Tabela 4) ou se aceitaria desmontar os incentivos à indústria naval, com possíveis ganhos de eficiência para a economia, poupando R\$ 2,7 bilhões¹⁹.

A revisão da política portuária, com a ampliação de concessões ao setor privado e a retirada do Governo Federal do capital das companhias docas estaduais também poderia proporcionar economia de R\$ 500 milhões.

¹⁹ As economias potenciais são ainda maiores, pois o ganho de eficiência tende a se traduzir em expansão do PIB e, portanto, em aumento de arrecadação.

A *política regional*, que, de acordo com a Tabela 7, consumiu R\$ 9,5 bilhões em 2010, é baseada nas transferências federais aos Fundos de Desenvolvimento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esses fundos, em decorrência do disposto no art. 159 da Constituição, recebem recursos dos impostos de renda e sobre produtos industrializados para repassá-los sob a forma de empréstimos a empresas do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Trata-se de uma política tão antiga quanto controversa. Mendes, Miranda e Cosio (2008, pp. 103-4) assim avaliam os Fundos de Desenvolvimento:

as taxas de retorno dos fundos são altamente negativas, indicando que os fundos perdem recursos a cada período. No caso do FNO, por exemplo, há uma perda de 70% do capital empregado, o que praticamente representa uma doação de recursos fiscais aos empreendedores privados que tomaram crédito. Isso significa que, da maneira pela qual o sistema é gerido, os fundos simplesmente se esgotariam, se não houvesse o permanente reabastecimento de novas verbas por parte do erário.

Essas taxas de retorno configuram verdadeiros subsídios do governo ao setor privado nestas regiões e provavelmente decorrem de forte influência política na alocação de recursos, somada à baixa eficiência na gestão dos Fundos.

O problema é ainda maior quando se constata que os Fundos Constitucionais não

estão atingindo seus objetivos de dinamizar as economias das regiões às quais se destinam (...) os Fundos não têm atingido os efeitos desejados, pelo menos no que diz respeito à geração de empregos.

Mais uma vez se coloca a escolha aos gestores da política fiscal: cortar *na carne* da educação, para economizar R\$ 3,1 bilhões, ou rever um programa propenso a desperdícios, que custa R\$ 9,5 bilhões ao ano?

Nas demais políticas compreendidas nas inversões financeiras também se pode aprimorar os programas em busca de eficiência e economia: na política agrícola, tem-se, basicamente, o financiamento da produção e comercialização; na política fundiária, há aquisições de terras para reforma agrária e crédito para os assentados; nas relações com o exterior, há financiamentos a exportações, integralização de cotas de organismos internacionais e aquisições de imóveis para embaixadas; e, na educação, prevalecem os financiamentos a estudantes.

Em suma, dos R\$ 36 bilhões de inversões financeiras, temos **R\$ 27,6 bilhões** destinados às políticas industrial e regional, que são fortemente questionáveis sob o ponto de vista da eficácia e dos objetivos de políticas públicas. Seriam, portanto, fortes candidatos a cortes.

Contudo, esses cortes não seriam meras medidas administrativas, mas sim mudanças significativas nas práticas políticas do País. A reversão da política de desenvolvimento regio-

nal, mediante a extinção dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento, exigiria, inclusive, emenda constitucional de difícil aprovação. A redução de repasses ao BNDES (que, na verdade, têm aumentado nos últimos anos) desmontaria peça central da política industrial do Governo Federal, além de afetar os interesses dos setores beneficiados por créditos a taxas subsidiadas.

6. CONCLUSÕES

O presente estudo procurou abrir a despesa pública federal de 2010 com o objetivo de identificar possibilidades de redução efetiva dos gastos do governo.

Parte-se do princípio de que as despesas com pessoal e encargos sociais são rígidas, em função de uma legislação que privilegia a estabilidade no emprego do servidor, a irredutibilidade de remuneração, promoções por tempo de serviço, etc. Os investimentos, por sua vez, estão em patamar muito inferior ao desejável, havendo carências generalizadas no setor de infraestrutura (estradas, ferrovias, portos, etc.). Desse modo, não parece razoável buscar corte de despesas em investimentos, principalmente à luz dos compromissos assumidos pelo País para poder sediar a Copa de 2014 e a Olimpíada de 2016. Por isso, a análise se concentrou em dois grupos de despesas: *outras despesas correntes* e *inversões financeiras*.

Mostrou-se que, embora possua valor bastante elevado (R\$ 594 bilhões), as

outras despesas correntes são bastante rígidas, tanto em função da legislação, que estabelece um alto valor de gastos obrigatórios, quanto pela essencialidade e importância política de despesas incluídas nesse grupo, como o Programa Bolsa Família e os gastos com educação.

Concluiu-se que um forte esforço de corte dessas despesas, que afetaria, inclusive, a área de educação, poderia gerar economias da ordem de R\$ 18,7 bilhões. Tal montante, ainda que afetasse programas essenciais, não chegaria nem perto dos R\$ 50 bilhões necessários para zerar o déficit nominal ou dos R\$ 40 bilhões que elevariam o superávit primário em 1 ponto percentual do PIB. Ademais, seriam altas as chances de que esses cortes fossem revertidos em exercícios posteriores, mediante pressões para a retomada de políticas públicas por eles prejudicadas.

Quando se analisam os gastos com *inversões financeiras*, percebe-se que duas grandes e polêmicas políticas públicas consomem R\$ 27,6 bilhões: a política industrial (basicamente, repasses ao BNDES e financiamentos à indústria naval) e a política de desenvolvimento regional (repasses aos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento). A reavaliação e enxugamento dessas políticas seria um importante (embora difícil) caminho para se reduzir o gasto público federal.

Fica claro que não há opções de ajuste fiscal permanente, consistente e com efeito de longo prazo que não

passe por medidas difíceis e por uma reorientação da ação do Governo. É preciso, inclusive, tomar medidas que ajustem a despesa em itens que não foram aqui analisados, como a despesa de pessoal e os investimentos.

Nesse sentido, conclui-se pela necessidade de se promover um ajuste fiscal com elementos voltados para ajuste de longo prazo, quais sejam:

- a) racionalização da política de pessoal, voltada para a qualidade na contratação, o estímulo ao bom desempenho e o controle da folha de pagamento;
- b) forte esforço de avaliação dos investimentos públicos prioritários, com o cancelamento de investimentos desnecessários ou questionáveis;
- c) dinamização dos procedimentos de concessões e demais modalidades de participação da iniciativa privada nos investimentos de infraestrutura (inclusive a melhoria na regulação e na capacidade de atuação das agências reguladoras), com vistas a se acelerar os investimentos nessa área, com o envolvimento de menos recursos públicos e com maior eficiência;
- d) revisão da política de reajuste do salário mínimo, para reduzir a velocidade de crescimento das despesas a ele indexadas;
- e) complementação da reforma da previdência social;
- f) revisão da regra de despesa mínima em saúde, vinculando-se a expansão da verba a melhorias na gestão e a indicadores de qualidade;

g) revisão das políticas industrial e de incentivos regionais, visando à redução dos recursos aplicados em financiamentos subsidiados a programas de baixo retorno social ou à gradual retirada do Governo Federal do mercado de financiamento de longo prazo ao setor privado.

Referências

ALMEIDA, Mansueto (2010) Gasto fiscal no Brasil: novos números para um velho dilema. *Insight Inteligência*.

ANEXOS. In: MENDES, Marcos. *Desembrulhando o ajuste fiscal: há espaço para ajuste fiscal no Governo Federal sem reformas legais ou revisão de políticas públicas?* Brasília: Senado Federal, 2011. p. 25. (Textos para discussão; 86). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD86-MarcosJoseMendes.pdf>. Acesso em: xx jul. 2011.

MENDES, Marcos, Miranda, Rogério, Cosio, Fernando B. (2008) *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Texto para Discussão nº 40. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto40%20-%20Marcos%20Mendes%20Rogério%20Fernando.pdf

MENDES, Marcos (2010) Política de pessoal do Governo Federal: diretrizes para maior produtividade, qualidade, economicidade e igualdade. In: Meneguim, Fernando B. (Org.) *Agenda legislativa para o desenvolvimento nacional*. Senado Federal. Disponível em <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/agendalegislativa.html>





POLÍTICA DE INCENTIVOS FISCAIS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA CRÍTICA À MP 512

Por:

Ricardo Nunes de Miranda¹

Cláudio Borges dos Santos²

1. INTRODUÇÃO

Desde 1997 está em execução programa de incentivos fiscais à indústria automobilística nas regiões menos desenvolvidas do País. Considerado exitoso pela mídia em geral e pelo governo federal, esse programa teve sequência recentemente com a edição da Medida Provisória (MPV) nº 512, de 2011. O estudo a seguir apresentado, feito com base nessa Medida Provisória, procura analisar os métodos usados e os custos envolvidos, como forma de contribuir para a discussão do importante tema do desenvolvimento regional.

Ao final, a crítica que se faz diz respeito ao alto custo do incentivo e à forma um tanto açodada com que nos parece ter sido feito.

A nosso ver, a eventual aprovação pelo Congresso Nacional da MPV, tal como editada pelo Poder Executivo, significará a perda de uma oportunidade para rever e aprimorar a sistemática de incentivos fiscais com base na experiência acumulada, o que poderia, certamente, significar um maior impacto para a economia regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com melhoria mais acentuada das condições de emprego, renda e bem-estar de sua população.

2. A MPV Nº 512, DE 2010

Aparentemente simples, a Medida Provisória (MPV) nº 512, de 2010, tem por objetivo modificar a Lei nº 9.440, de 14 de março

¹ Consultor Legislativo do Senado na área de Desenvolvimento Regional.

² Consultor Legislativo do Senado na área de Direito Tributário.

de 1997, para prorrogar até 2020 incentivos fiscais com base na concessão de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), como ressarcimento da contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), no montante do valor das contribuições devidas, em cada mês, decorrente das vendas no mercado interno.

O valor do crédito presumido será multiplicado por dois no primeiro ano de fruição do benefício, por 1,9 no segundo, por 1,8 no terceiro, por 1,7 no quarto e por 1,5 no último ano de vigência do benefício. O benefício vigorará até 31 de dezembro de 2020, independente de ter ou não se encerrado o prazo para sua fruição.

É vedada a acumulação de aproveitamento desse crédito presumido com outro anteriormente previsto no art. 11-A da mesma lei, introduzido pela MPV nº 471, de 2009, convertida, posteriormente, na Lei nº 12.218, de 20 de janeiro de 2010.

O benefício, no entanto, somente será válido se a empresa realizar *investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica na região, inclusive na área de engenharia automotiva, correspondentes a, no mínimo, dez por cento do valor do crédito presumido apurado* (§ 4º do art. 11-B).

Além disso, a MPV promoveu a flexibilização, por breve intervalo de tempo, dos condicionamentos inicialmente estabelecidos pela Lei nº 11.434, de 28 de dezembro de 2006,

em relação à vedação de alteração de benefício inicialmente concedido para a produção de veículos (produtos referidos nas alíneas *a* a *e* do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440, de 1997), para a produção de partes, peças e componentes (referidos nas alíneas *f* a *h*), e vice-versa. Isso, que parece apenas um pequeno detalhe, tem sérias repercussões, conforme se verá mais adiante.

As empresas beneficiadas são as localizadas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que preencham os requisitos da Lei nº 9.440, de 1997 (§ 1º do art. 1º), e que tenham se habilitado até 31 de maio de 1997, exceto para os empreendimentos dedicados à fabricação de partes, peças, componentes, conjuntos e subconjuntos – acabados e semi-acabados – e pneumáticos, cujo prazo se estendeu até 31 de março de 1998.

Segundo a MPV 512/2010, as empresas assim habilitadas poderão apresentar até 29 de dezembro de 2010 os projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes, como condição para usufruir dos incentivos de que trata a proposição.

3. ANÁLISE

A Exposição de Motivos nº 175 – MF/MCT/MDIC, apresentada ao Presidente da República para justificar a edição da MPV nº 512, de 2010, apresenta os seguintes argumentos:

5. Mesmo com os avanços mencionados, observa-se ainda um distanciamento considerável nos indicadores econômicos das regiões mencionadas. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conjuntamente detêm 42,78% da população brasileira, mas respondem por apenas 26,9% de participação no Produto Interno Bruto do Brasil (PIB), a preços correntes, em 2006, segundo dados do IBGE. Todos os estados dessas regiões, exceto o Distrito Federal por sua estrutura econômica diferenciada, ostentam um PIB *per capita* inferior ao dado nacional.

6. A indústria automotiva brasileira, por sua vez, passa por um momento peculiar. Se, por um lado, a produção, o emprego e as exportações crescem, por outro lado, as importações crescem mais ainda. Como resultado, o setor, que se mostrava superavitário no comércio internacional até 2008, apresentou déficit de U\$ 3,7 bilhões de dólares em 2009. As estimativas apontam um déficit superior a U\$ 5 bilhões de dólares em 2010, considerando-se todos os ramos da indústria, inclusive o de autopeças.

7. Neste contexto, a proposta de Medida Provisória visa combinar incentivos para o aumento da produção nacional com o reforço das políticas de desenvolvimento regional, com base no que dispõe a própria Constituição Federal.

A relevância da Medida Provisória seria justificada pela necessidade de prorrogação desses benefícios fiscais

em razão do *distanciamento considerável nos indicadores econômicos* das regiões beneficiadas em relação às regiões Sul e Sudeste.

Apesar de a vigência da Proposição somente se iniciar a partir de 1º de janeiro de 2011, a Exposição de Motivos (EM) explica que a Medida Provisória atenderia o requisito constitucional da urgência, com base no seguinte argumento:

14. A proposta é urgente e relevante, pois a deterioração da balança comercial deste setor enseja a tomada de medidas tempestivas. Além disso, a redução das desigualdades regionais é tema central na política de desenvolvimento econômico do país e a crescente competição internacional por investimentos pode dificultar as pretensões nacionais nesse campo.

Existiria, portanto, urgência, na análise do governo federal.

No entanto, ao avaliar o impacto fiscal, os Ministros signatários da Exposição de Motivos afirmam:

o tempo necessário para efetivação de investimentos produtivos novos na indústria automotiva não é inferior a 3 (três) anos, este impacto [fiscal] somente será sentido a partir de 2014. Portanto, em relação ao art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, cabe esclarecer que não haverá repercussões fiscais em 2011 a 2013.

Ainda em relação ao impacto fiscal, a Exposição de Motivos se limita a repetir a mesma justificção feita com relação a outras medidas provisórias: *a renúncia fiscal será considerada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, de forma a não afetar as metas de resultados fiscais, previstas no anexo próprio da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para os referidos anos.*

A renúncia fiscal, segundo estimativas constantes da referida EM, será de, aproximadamente, R\$ 4,534 bilhões no período de cinco anos de operações, com início previsto para 2014. O cálculo desse montante de renúncia foi feito com base na produção de 100 mil unidades por ano, com valor médio de R\$ 40 mil.

Entretanto, essa estimativa de renúncia fiscal difere de declarações de dirigente da Fiat, a seguir reproduzidas, constantes de reportagem do jornal *Valor Econômico*, de 12 de janeiro de 2011, com o título *Fiat vai fazer subcompacto em PE* e subtítulo *Veículos: Nova linha de montagem da italiana irá fabricar até 400 mil automóveis por ano*. Do texto da mencionada reportagem foram extraídos os seguintes trechos:

Embora mantenha o mistério acerca do modelo que será produzido em sua segunda fábrica no Brasil, a ser erguida em Pernambuco, o presidente do grupo Fiat, Sergio Marchionne, disse ontem, em visita ao Salão do Automóvel de Detroit, que da nova unidade sairão, inicialmente, veículos de

plataforma pequena, os chamados subcompactos, e menores do que o Uno, um campeão de vendas da marca no país e segundo carro mais vendido no mercado brasileiro. Conforme o executivo, trata-se de uma plataforma que ainda será desenvolvida pela montadora. *Potencialmente, devemos começar com um veículo pequeno*, afirmou.

Além de avançar sobre o modelo que será produzido na fábrica pernambucana, o executivo contou que o projeto prevê capacidade de produção inicial de 200 mil veículos por ano, com possibilidade de expansão para até 400 mil unidades anuais. Essa segunda etapa de ampliação dependerá das vendas do carro ao exterior. *Vai depender das exportações que conseguir e hoje o Brasil é um país difícil para a exportação*, ponderou o executivo.

A nova fábrica da Fiat, que em 2010 garantiu mais uma vez a liderança em vendas no país, terá investimentos de R\$ 3 bilhões, parte de um pacote de R\$ 10 bilhões anunciado pela montadora para ampliar presença no Brasil. Atualmente, a italiana tem apenas uma fábrica em território brasileiro, em Betim (MG), onde será adicionada capacidade de produção de 150 mil veículos por ano, para 950 mil unidades anuais.

A instalação da montadora no Nordeste foi condicionada a incentivos federais, em movimento similar ao da Ford quando do investimento na fábrica de Camaçari (BA). Poucos dias antes do

anúncio da montadora, foi publicado no Diário Oficial da União o Decreto 7.389/2010, que prevê que empresas do setor automotivo instaladas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país e apuram IR pelo regime do lucro presumido poderão utilizar créditos de IPI acumulados para quitar outros tributos federais até dezembro de 2020.

Nota-se que há muita incerteza quanto às estimativas baseadas em 100 mil veículos ao ano, bem como à renúncia de R\$ 4,5 bilhões. Para consolidar esse quadro de incerteza quanto ao valor da renúncia fiscal resultante da MPV 512/2010, basta levar em conta que o projeto da Fiat em análise no MDIC se refere a 200 mil veículos ao ano.

Se só levando em consideração a produção da Fiat já é possível levantar dúvidas sobre as estimativas da renúncia fiscal apresentadas, muito maior incerteza pode haver se for levado em conta que a Ford também apresentou projetos ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Ou seja, as perdas potenciais para os Estados, Distrito Federal, Municípios e Fundos Constitucionais de Financiamento parecem ser significativamente superiores aos valores apontados nessa análise com base nas informações contidas na Exposição de Motivos que acompanha a MPV.

A análise do mérito da MPV 512/2010, feita a seguir, levará em conta esses antecedentes, bem como discutirá o próprio incentivo, sobretudo em relação à utilização do IPI para a conces-

são de incentivos fiscais pelo Governo Federal.

3.1. Da utilização do IPI para a concessão de incentivos fiscais pelo Governo Federal

A primeira questão de mérito que julgamos importante examinar consiste na fonte dos incentivos e benefícios fiscais para a promoção do desenvolvimento regional eleita pela MPV 512/2010 – a concessão de créditos sobre o IPI.

Desde a sanção da Lei nº 9.826, de 1999, o IPI foi o principal esteio para a concessão dos incentivos por ela patrocinados. A Lei nº 9.440, de 1997, optou por reduzir vários tributos até 31 de dezembro de 1999. No entanto, desde 2001, o único benefício que subsiste, conforme foi exposto, também é relativo ao IPI.

Nessa mesma tendência, a Medida Provisória nº 512, de 2010, também manteve concentrado no IPI o custeio do programa de incentivos ao desenvolvimento regional. O benefício prorrogado pela MPV consiste na concessão de crédito presumido de IPI como um múltiplo do valor das contribuições feitas ao COFINS e ao PIS/Pasep.

Isso significa que a arrecadação dessas contribuições sociais, cujo produto se destina integralmente ao Tesouro Nacional, é preservada, e o custeio da promoção do desenvolvimento regional é compartilhado com os Estados e Municípios, sem que es-

tes possam opinar, pela utilização de recursos do IPI.

O problema subjacente ao uso do IPI reside exatamente no fato de que, embora o tributo seja tecnicamente de competência da União, apenas 52% do total arrecadado lhe pertence de direito. Não custa lembrar que a Constituição Federal emprega a expressão *A União entregará: no caput* do art. 159, ou seja, os recursos pertencem a Estados e Municípios.

Assim, a rigor, o governo federal somente poderia conceder incentivos fiscais com base no IPI sobre a parcela de 52% que lhe cabe, pois, do produto da arrecadação do imposto, 48% são pertencentes ao Fundo de Participação dos Estados – FPE (21,5%), ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM (22,5% + 1%) e aos Fundos Constitucionais de Financiamento (3%).

É possível afirmar que o Governo Federal faz uso de recursos que não lhe pertencem ao destinar às três indústrias fabricantes de veículos e componentes automotivos instaladas no Nordeste incentivos fiscais estimados em R\$ 4,5 bilhões.

A rigor, o Governo Federal somente poderia conceder benefícios fiscais no valor de R\$ 2,3 bilhões, que correspondem ao montante equivalente à parcela pertencente à União. A parcela restante de R\$ 2,2 bilhões deveria ser entregue aos Estados, Municípios e Fundos, que dariam a esses recursos o uso que lhes parecesse adequado, já que essa parcela lhes cabe no produto da arrecadação do IPI.

Como a concessão de incentivos fiscais à indústria automobilística é justificada pela necessidade de promoção do desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, cabe considerar o impacto fiscal nessas três regiões em decorrência da isenção do IPI às empresas que, em última análise, beneficiam-se da MPV 512/2010.

Assim, além do custo da isenção fiscal que se espalha por toda a economia nacional, é importante considerar o impacto da isenção do IPI nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, principalmente para seus 20 Estados, 2.704 Municípios e três Fundos Constitucionais de Financiamento.

Com base na atual distribuição dos três mencionados Fundos, são destinadas às regiões N, NE e CO as seguintes parcelas: 16,1% do FPE, 10,6% do FPM e 100% dos Fundos Constitucionais de Financiamento. Somadas, essas parcelas representam 29,7% do produto da arrecadação anual do IPI.

Segundo a estimativa da Exposição de Motivos nº 175/MF/MDIC/MCT, no período de cinco anos, a renúncia de IPI totalizará R\$ 4,534 bilhões. Assim sendo, a se confirmarem as previsões, o benefício representa a retirada de cerca de R\$ 1,347 bilhão do orçamento dos 19 Estados, do Distrito Federal e dos 2.704 Municípios do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e dos três Fundos Constitucionais de Financiamento, montante que será destinado apenas às empresas beneficiadas pelos incentivos.

Os sete Estados e os 2.856 Municípios das Regiões Sul e Sudeste perdem R\$

829 milhões, ou o correspondente a 18,3% do produto da arrecadação do IPI.

Em síntese, o uso do IPI para a concessão de incentivos fiscais, nos moldes da MPV 512/2010, acaba por promover uma imensa e decisiva concentração de recursos fiscais ao destinar R\$ 1,347 bilhão, que deveriam ser entregues aos entes federativos localizados no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, somados a R\$ 829 milhões, que deveriam ser entregues aos entes federativos localizados no Sul e no Sudeste, para beneficiar apenas as empresas selecionadas conforme os critérios criados, o que pode suscitar questionamentos quanto à observação do princípio da impessoalidade pela Administração Pública.

No caso específico do Fundo de Participação dos Estados (FPE), os 20 Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (incluindo o DF) detêm 75% da parcela de 21,5% do produto da arrecadação do IPI. Assim, já pertenceria a esses entes federativos a parcela de 16,1% da arrecadação do IPI usado pelo Governo Federal para apoiar as unidades industriais do setor automobilístico localizadas no Ceará, em Pernambuco e na Bahia.

Como todo o processo de decisão ficou a cargo do governo federal e o curto prazo estabelecido na lei limitou o acesso aos incentivos, parece ter faltado ao processo a necessária simetria de condições para acesso e usufruto dos benefícios, bem como a indispensável transparência na definição e aplicação dos critérios

de decisão e escolha das empresas beneficiárias. Isso tudo resultou na concentração dos recursos em favor de poucas empresas localizadas em apenas três Estados, em detrimento das restantes unidades da Federação situadas no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Da mesma forma, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) são forçados a abrir mão dos 3% do IPI que lhes cabe, deixando de receber R\$ 136 milhões, (equivalentes aos 3% da renúncia fiscal de R\$ 4.534 milhões estimados na Exposição de Motivos da MPV).

Em síntese, o problema apontado acima não existiria caso a fonte de custeio dos incentivos estendidos até o final de 2020 pela MPV nº 512, de 2010, fosse as contribuições ao PIS/PASEP e a Cofins, recursos originalmente destinados ao Tesouro Nacional, não partilhados com os outros entes federativos e que poderiam legitimamente ser destinados às empresas da indústria automobilística situadas no Ceará, em Pernambuco e na Bahia.

Ainda sobre a impropriedade de utilização de recursos do IPI, cabe considerar uma mudança sutil entre a proposta da MPV 471/2009 e a da MPV 512/2010.

Na MPV 471/2009, depois convertida na Lei nº 12.218, de 30 de março de 2010, os incentivos fiscais são calculados com base *no montante do valor das contribuições devidas* de PIS/Co-

fins, tal como estabelece o *caput* do art. 11-A acrescido à Lei nº 9.440, de 1997.

Já na MPV 512/2010, o cálculo dos incentivos fiscais é feito com base muito maior, pois *o crédito presumido será equivalente ao resultado da aplicação das alíquotas do art. 1º da Lei nº 10.485, de 3 de julho de 2002, ...*, como estabelece o § 2º do art. 11-B, também acrescido à Lei nº 9.440, de 1997.

Cabe esclarecer que a Lei nº 10.485, de 2002, *dispõe sobre a incidência das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/Pasep) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), ...*, ou seja, a MPV 512/2010 leva o Governo Federal a conceder incentivos fiscais em valor superior às contribuições devidas pelas empresas beneficiárias, ao desconsiderar créditos fiscais já contabilizados no cálculo da renúncia fiscal a ser usufruída, que tem como base as alíquotas de PIS/Cofins.

Possivelmente, se os incentivos fiscais fossem concedidos sobre o produto da arrecadação de PIS/Cofins, as autoridades federais seriam mais cautelosas no estabelecimento da base de cálculo da renúncia fiscal a ser usufruída pelas três empresas aquinhoadas pela MPV 512/2010. Por não repercutir tão fortemente sobre a arrecadação da União, o governo federal acaba por ser mais generoso na concessão dos benefícios quando a arrecadação renunciada é proveniente do IPI.

3.2. Do processo de escolha das empresas beneficiárias

Mediante as Leis nº 9.440, de 1997, e nº 9.826, de 23 de agosto de 1999, o Governo Federal concedeu incentivos fiscais para estimular a descentralização regional da indústria automobilística. Com base nos estímulos criados pela primeira lei, instalaram-se, no Ceará, a montadora Troller e, em Pernambuco, as fábricas de autopeças Moura e TCA. Os estímulos da segunda lei promoveram a instalação da Ford, na Bahia, e da Hyundai e da Mitsubishi, em Goiás.

Aparentemente, o esforço de descentralização regional foi bem sucedido, pois o regime de incentivos fiscais teve como resultado o aumento da participação do setor automobilístico no emprego regional, que passou de praticamente zero antes da criação do regime para mais de 13% em 2009, e da expansão da exportação de veículos por estas regiões, que alcançou 10% no total das exportações brasileiras de veículos, partindo de praticamente zero.

Como antecedente à edição da MPV 512, a sua Exposição de Motivos apresenta o seguinte:

2. Em dezembro de 2009, foi editada a Medida Provisória nº 471, posteriormente convertida na Lei nº 12.218, de 30 de março de 2010, que prorrogou até 31 de dezembro de 2015 a vigência dos incentivos fiscais para a regionalização da indústria automotiva previstos nas Leis nº 9.440, de 1997, e nº 9.826,

de 23 de agosto de 1999. A legislação anterior previa que esta vigência fosse até 31 de dezembro de 2010. Estes incentivos visam direcionar investimentos da indústria automotiva para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

3. A Lei nº 12.218, de 2010, no entanto, não permitiu que novas empresas fossem habilitadas, tampouco que novos projetos fossem apresentados. Desta maneira, a Lei tratou apenas de garantir a continuidade dos projetos já existentes, garantindo assim a geração de emprego e renda naquelas regiões decorrentes de tais projetos. Justificou-se a prorrogação, à época, em virtude dos efeitos benéficos que o programa já teve, particularmente, no que diz respeito ao aumento do emprego, exportações e produção do setor automotivo nas regiões abrangidas.

A leitura dessa argumentação leva o leitor a pensar em mudanças na MPV 512/2010 em relação à marca de todo o processo de promoção da descentralização regional da indústria automobilística. Entretanto, diferentemente do que se poderia supor, ela não promoveu mudanças na linha de ação até então adotada pelo Governo Federal.

Sempre mediante a adoção de medidas provisórias (MPVs nº 1.532-2/1997, nº 1.916/1999, nº 321/2006, nº 471/2009), o Poder Executivo concedeu incentivos fiscais a beneficiários previamente selecionados. Esse procedimento continua a ser empregado com a edição da MPV nº 512/2010.

A situação apresentada e os diversos dispositivos citados da Medida Provisória permitem inferir que a razão de ser da proposição consiste na decisão de instalar em Pernambuco a fábrica da Fiat.

A citada Exposição de Motivos, datada no dia 25 de novembro de 2010, nos itens 8, 9 e 10, assim resume a essência das medidas adotadas, com grifo nosso:

8. O art. 1º da presente minuta propõe, portanto, o acréscimo do Art. 11-B à Lei nº 9.440, de 1997, para permitir, com o § 2º do novo artigo, a reabertura de prazo até 29 de dezembro de 2010 para que as empresas hoje habilitadas ao regime previsto na referida Lei possam apresentar novos projetos de investimento produtivos.

9. As empresas que tiverem projetos aprovados farão jus a crédito presumido de IPI equivalente ao valor apurado da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins incidentes sobre o faturamento, multiplicado por um fator que varia de 2,0 a 1,5 entre o primeiro e o quinto ano de fruição do benefício.

10. A fruição desse benefício fica condicionada, além da efetivação dos investimentos produtivos previstos no projeto que venha a ser aprovado, à realização de investimentos em inovação tecnológica correspondentes a 10% do benefício de crédito presumido obtido, conforme enunciado no § 4º do novo Art. 11-B.

Na essência, esses dispositivos repe-tem o já disposto no art. 11-A, objeto da MPV 471/2009, e só poderiam beneficiar as empresas Ford, na Bahia e no Ceará, e Moura e TCA, em Pernambuco, que são as empresas atualmente habilitadas ao regime vigente de incentivos fiscais.

Havia ainda uma restrição decisiva à implementação do plano de instalar a Fiat em Pernambuco: a vedação à alteração de benefício inicialmente concedido para a produção dos produtos referidos nas alíneas *a* a *e* (montagem de veículos) do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440, de 1997, para os referidos nas alíneas *f* a *h* (produção de autopeças e equipamentos para veículos como baterias ou acumuladores elétricos), e vice-versa (§ 4º do art. 8º da Lei nº 11.434, de 2006).

Ou seja, a Fiat somente poderia usufruir incentivos fiscais relativos a projetos de montagem de veículos se adquirisse a Ford, detentora deste tipo de incentivo nos termos dos dois mencionados dispositivos: § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440, de 1997, e § 4º do art. 8º da Lei nº 11.434, de 2006. Na legislação então vigente, mesmo que a Fiat adquirisse a Moura ou a TCA, não poderia usufruir os incentivos, pois as citadas empresas se habilitaram, originalmente, para a produção de autopeças e de outros itens acessórios e não para a montagem de veículos.

A solução foi encaminhada mediante o § 5º do art. 11-B acrescentado à Lei nº 9.440, de 1997, pelo art. 1º da MPV, que permite a habilitação para altera-

ção do benefício inicialmente concedido, nos seguintes termos:

§ 5º Sem prejuízo do disposto no § 4º do art. 8º da Lei nº 11.434, de 28 de dezembro de 2006, fica permitida, no prazo estabelecido no § 1º, a habilitação para alteração de benefício inicialmente concedido para a produção de produtos referidos nas alíneas *a* a *e* do § 1º do art. 1º da citada Lei, para os referidos nas alíneas *f* a *h*, e vice-versa.

Segundo informações obtidas junto às áreas técnicas do MDIC, a TCA já deu entrada em projetos na área de montagem de automóvel, dentro do prazo estabelecido no citado § 1º do art. 11-B. Assim, com a aquisição da TCA, a Fiat poderá instalar-se em Pernambuco e usufruir os incentivos fiscais nos termos da legislação vigente.

Mas como não haverá prazo hábil para a execução *de projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes*, nos termos do *caput* do art. 11-B, uma facilidade foi especialmente estabelecida: diferentemente do art. 11-A, que estabeleceu prazo fixo para a fruição dos benefícios fiscais, o art. 11-B concede o prazo de cinco anos a partir do início da venda dos produtos constantes dos projetos, dentro do prazo que se inicia na vigência da MPV 512, até 31 de dezembro de 2020.

As empresas Hyundai e Mitsubishi instaladas, respectivamente, em Anápolis e em Catalão, em Goiás, não des-

frutam dessa flexibilidade e a fruição de incentivos fiscais se esgotará em 31 de dezembro de 2015, nos termos do art. 2º da Lei nº 12.218, de 2010, que alterou o prazo de vigência do regime criado pela Lei nº 9.826, de 1999, que se aplica apenas às duas mencionadas empresas instaladas no Centro-Oeste.

Antes de encerrar a análise, ressaltamos que, desde seu nascedouro, as práticas utilizadas no regime de incentivos fiscais para a promoção da descentralização regional da indústria automobilística têm pecado pela falta de equidade e transparência.

Em 1997 e em 1999, a implantação de fábricas de automóveis e veículos utilitários nas regiões menos desenvolvidas foi apoiada mediante a edição de medidas provisórias posteriormente convertidas em lei.

O primeiro conjunto de incentivos e benefícios foi estabelecido pela Lei nº 9.440, de 1997, sobre a qual duas observações devem ser feitas:

- a) a norma deixava a definição das condições para o acesso e os prazos de vigência dos benefícios e incentivos fiscais a cargo de regulamento a ser estabelecido pelo Poder Executivo; e
- b) foi concedido um prazo curtíssimo para a habilitação dos empreendimentos para fazer jus às vantagens oferecidas, de apenas 16 dias, já que a habilitação só poderia ser feita até 31 de maio de 1997.

Os dois aspectos mencionados – a ampla faixa de decisão deixada com

o Poder Executivo e o curto prazo para habilitação – limitaram muito o impacto dos incentivos no desenvolvimento regional do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. O resultado disso foi que apenas as empresas previamente escolhidas para serem aquinhoadas tiveram a oportunidade para se habilitar aos benefícios e incentivos fiscais, já que, desde 31 de maio de 1997, nenhuma empresa pôde ter nova oportunidade para se candidatar ao desfrute de tais vantagens.

O segundo conjunto de incentivos e benefícios foi estabelecido mediante a Lei nº 9.826, de 1999, e se restringia à concessão de crédito presumido do IPI. Nesse caso, o prazo para a apresentação de projetos para usufruto do crédito presumido do IPI foi um pouco mais generoso, de 23 de agosto a 31 de outubro de 1999, o equivalente a 69 dias.

Tal como já havia acontecido em 1997, o curto prazo para o acesso ao crédito presumido do IPI e a transferência ao Poder Executivo da responsabilidade pela fixação dos requisitos para a apresentação e aprovação dos projetos foram fatores limitantes do impacto desta Lei na promoção do desenvolvimento regional da Amazônia e do Nordeste.

Apenas as empresas selecionadas previamente poderiam atender aos curtos prazos fixados para a apresentação de projetos que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes, como condição para usu-

fruir os incentivos fiscais em benefício da indústria automobilística.

Tal padrão de estabelecimento de prazos extremamente exíguos também se fez presente no caso da proposição em análise. O Decreto nº 7.389, de 25 de novembro de 2010, ao regulamentar a Medida Provisória nº 512, de 2010, estabeleceu no § 2º de seu art. 2º, o seguinte, com grifo nosso:

§ 2º Os projetos [*que contemplem novos investimentos e a pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos ou novos modelos de produtos já existentes*] de que trata o caput:

I – devem contemplar investimentos produtivos e em pesquisa e desenvolvimento em montante superior a R\$ 2.500.000.000,00 (dois bilhões e quinhentos milhões de reais) para empresas que produzam ou vierem a produzir os bens de que tratam as alíneas *a* a *e* do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440, de 1997;

II – devem contemplar investimentos produtivos e em pesquisa e desenvolvimento em montante superior a R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) que visem à produção dos bens de que tratam as alíneas *f* a *h* do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.440/97; e

III – deverão ser apresentados até o dia 29 de dezembro de 2010, nos termos estabelecidos em Portaria conjunta dos Ministros de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, da Ciência e Tecnologia e da Fazenda.

O enorme valor dos projetos a serem apresentados em tão curto prazo sugere, mais uma vez, a falta de aderência ao princípio da impessoalidade na Administração Pública.

Outra importante evidência de ter a MPV 512/2010 destinatário determinado está no fato de a Portaria nº 574, de 17.12.2010, ter sido publicada no Diário Oficial da União (Seção 1, página 645) no dia 20 de dezembro, para estabelecer os requisitos a serem cumpridos até o dia 29, último dia para as empresas, já habilitadas desde 1997, apresentarem seus projetos e, assim, fazerem jus aos incentivos fiscais. A mencionada Portaria assim estabelece, com grifo nosso:

Art. 1º Estabelecer os requisitos para apresentação e aprovação dos projetos a que se refere o art. 11-B da Lei nº 9.440, de 1997.

Art. 2º Os projetos deverão ser apresentados mediante correspondência dirigida à Secretaria do Desenvolvimento da Produção – SDP do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, localizada no Bloco J da Esplanada dos Ministérios, em Brasília, contendo a documentação descrita no art. 4º desta Portaria.

Art. 3º Poderão apresentar projetos, até o dia 29 de dezembro de 2010, as empresas referidas no §1º do art. 1º, habilitadas nos termos do art. 12, ambos da Lei nº 9.440, de 1997.

Em síntese, a MPV 512/2010 e os atos infralegais que disciplinam sua exe-

ção não primam pela transparência e pela impessoalidade.

Ademais, trata-se de medidas desconectadas dos Planos Regionais de Desenvolvimento e dos programas de atividades da instância regional, no caso a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que acabam por centralizar em Brasília a promoção do desenvolvimento regional, sem a devida participação dos governos estaduais e das entidades regionais de promoção do desenvolvimento.

4. CONCLUSÃO

Ante os argumentos expostos, considera-se que a MPV nº 512, de 2010, constitui mais um exemplo de como o instituto das medidas provisórias pode ser prejudicial às boas práticas republicanas.

Sua edição se fez sem debates, audiências públicas, apresentação de contraditório, transparência quanto aos objetivos e critérios de decisão, sugerindo falta de apego ao princípio da impessoalidade na aplicação dos recursos públicos mediante a concessão de benefícios e incentivos fiscais.

Em síntese, as principais conclusões deste trabalho consistem na constatação de que faltou transparência ao processo de decisão da aplicação de vultosos recursos públicos mediante renúncia fiscal e de que a utilização do IPI para a concessão de incentivos fiscais não é o instrumento mais correto e adequado a ser usado pelo

Governo Federal, tendo em vista que as receitas dele provenientes não lhe pertencem integralmente.

Quanto ao impacto da MPV nº 512, de 2010, sobre o desenvolvimento regional, também merecem destaque:

- a) o caráter limitado e restrito do alcance dos estímulos concedidos, cujo custeio será feito com recursos que já pertencem, na proporção de 30%, às três regiões menos desenvolvidas;
- b) a possibilidade de expansão da capacidade regional do Norte, Nordeste e do Centro-Oeste quanto ao desenvolvimento e à inovação tecnológica na área de engenharia automotiva, mediante a aplicação de 10% do valor da concessão do crédito presumido do IPI.

O uso das medidas provisórias tem sido o instrumento preferido pelo Poder Executivo para promover mudanças de políticas com menores custos em termos de processo decisório. Cabe ao Congresso Nacional retomar sua atribuição constitucional de dispor sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento.

Assim, entendemos que a MPV 512/2010 merece discussão ampla no Congresso Nacional, a fim de que a entrega dos vultosos recursos de que trata seja feita de forma mais transparente e em consonância com as reais necessidades do País.

PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR



PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DOS SERVIDORES PÚBLICOS¹

Por:

Fernando B. Meneguim²

Resumo

As reformas da previdência que aconteceram por meio das Emendas Constitucionais n^{os} 20, de 1998, e 41, de 2003, propiciaram um arcabouço jurídico que possibilita a fixação de um teto para os benefícios previdenciários dos servidores públicos, bem com a criação de uma previdência complementar no setor público. Este artigo discute os mandamentos constitucionais sobre a questão, analisa como será o provável benefício do servidor, bem como o custo para o Estado no curto e no longo prazo, caso o plano seja implementado. O estudo apresenta também, como paradigma, o funcionamento da previdência complementar dos servidores públicos federais nos Estados Unidos da América. Por fim, sugere algumas diretrizes para o desenho da previdência complementar dos servidores públicos no Brasil, de forma a garantir eficiência do sistema.

Abstract

The pension reforms that have occurred with the approval of the 20th and 41st Constitutional Amendments, in 1998 and 2003, provided a legal framework that allows the setting of a ceiling on pension benefits for civil servants, as with the creation of a complementary pension schemes for the public sector. This article discusses the constitutional provisions relative to the issue, assesses what would be the likely benefit to civil servants, as well as the short and long term cost for the state, in case the plan is implemented. The study also presents, as a paradigm, the operation of private pension funds of federal civil servants in the United States of America. Finally, it suggests some guidelines for the design of the civil servants' complementary pension schemes in Brazil to ensure the efficiency of the system.

¹ O autor agradece aos comentários e sugestões de Gilberto Guerzoni, Paulo Springer de Freitas e Rafael Silveira e Silva, sendo responsável pelos erros remanescentes.

² Doutor em Economia, Mestre em Economia do Setor Público. Consultor Legislativo do Senado. e-mail: meneguim@senado.gov.br

INTRODUÇÃO

A previdência dos servidores públicos é um ponto relevante para todo gestor público, independentemente de estar na esfera federal, estadual ou municipal.

Para se ter ideia da dimensão do tema, além da União, do Distrito Federal e de todos os estados da Federação, 1.874 municípios oferecem regime próprio de previdência social (RPPS) para seus servidores. Em dezembro de 2008, foram contabilizados 9.280.366 servidores públicos ativos, inativos e pensionistas filiados a algum regime próprio. No ano de 2009, o montante da receita previdenciária desses regimes foi de R\$ 43,4 bilhões e o montante da despesa previdenciária foi de R\$ 67,2 bilhões, tendo, conseqüentemente, como resultado previdenciário o déficit de R\$ 23,8 bilhões.³

Muitas mudanças foram empreendidas no âmbito da previdência do setor público desde a proclamação da Constituição Federal em 1988. No entanto, talvez a mais importante, que trará maiores efeitos no longo prazo, virá com a criação futura dos regimes de previdência complementar dos servidores.

Essa possibilidade surgiu com a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, que estipulou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituíssem fundos de previdência complementar, poderiam fixar o mesmo teto do Regime

Geral de Previdência Social (RGPS) para as aposentadorias e pensões a serem concedidas a seus servidores. A Emenda Constitucional nº 41, de 2003, aperfeiçoou o dispositivo, estipulando que os entes federados poderiam instituir, mediante lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para seus servidores, sendo que o planos de benefícios somente podem ser oferecidos na modalidade de contribuição definida.

Conforme anúncio do líder do governo no Senado⁴, Senador Romero Jucá, o Governo Federal deverá enviar ao Congresso Nacional novo projeto de lei para regulamentar o fundo complementar de aposentadoria dos servidores públicos dos três Poderes.

Tal medida é importante na medida em que caminha para uma harmonização das regras previdenciárias aplicadas à iniciativa privada com as que regulam o setor público. O segurado do RGPS pode receber benefício superior ao teto se tiver poupado para isso, sem onerar os cofres públicos. Nada mais justo que a mesma sistemática se aplique aos funcionários do Estado.

Ante a expectativa de o assunto constar da pauta nacional, o presente estudo apresenta um quadro geral da legislação sobre previdência complementar, especialmente a dos servidores públicos, fornecendo os fundamentos do tema e enfatizando

³ Dados constantes do Anuário Estatístico da Previdência Social de 2009.

⁴ Divulgado na Agência Senado: <http://www.senado.gov.br/noticias/verNoticia.aspx?codNoticia=107192&codAplicativo=2>

algumas indicações salutaras para a elaboração dos planos previdenciários a serem oferecidos aos servidores públicos. O estudo resume e sistematiza algumas análises sobre o assunto, sendo que as referências estão listadas na bibliografia consultada.

Para tanto, o presente estudo encontra-se dividido da seguinte maneira. Na primeira seção, estuda-se o panorama geral da previdência complementar para os servidores públicos, tomando por base, principalmente os preceitos constitucionais. Na seção II, analisa-se como será formado o benefício previdenciário do servidor após a implantação do novo modelo. Na terceira seção, comenta-se o efeito da instituição do plano de aposentadoria complementar nas contas públicas. Na quarta seção, discutem-se importantes diretrizes para a construção da previdência complementar do setor público. A reforma do plano de previdência dos servidores públicos federais norte-americanos é um paradigma interessante para o Brasil, tal tema está abordado na seção V. Por fim, expõem-se as considerações finais do trabalho na seção VI.

I. PANORAMA DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR PARA OS SERVIDORES PÚBLICOS

O sistema previdenciário brasileiro é composto pelos seguintes regimes previdenciários:

- Regime geral de previdência social (RGPS): de natureza obrigatória,

destina-se ao trabalhador da iniciativa privada ou da área pública que não possua regime próprio. O benefício sujeita-se a um teto⁵. Sua administração é feita pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

- Regime próprio de previdência dos servidores públicos (RPPS): também de natureza obrigatória. Abriga os servidores de cargo efetivo das três esferas de governo. O valor do benefício é calculado com base no histórico de remunerações do servidor. É administrado pelos respectivos governos.
- Regime próprio dos militares: obrigatório, constitui-se de regras próprias para a aposentadoria dos militares das forças armadas, polícia militar e corpo de bombeiros. É administrado pelos respectivos governos.
- Regime de previdência complementar: optativo. Usualmente é de administração privada, embora haja previsão para que os entes públicos os institua para os servidores públicos⁶. Fiscalizado pela Superintendência de Previdência Complementar (PREVIC) e pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), órgãos ligados respectivamente aos Ministérios da Previdência Social e da Fazenda.

Nesse estudo, será abordada a previdência complementar de forma geral e, mais especificamente, a dos servi-

⁵ Em janeiro de 2011, o valor do teto era de R\$3.689,66.
⁶ Art. 40, § 14, Constituição Federal.

dores públicos, que, conforme notícias da imprensa, deverá voltar a pauta do Congresso Nacional em breve.

A previdência complementar é dividida em dois segmentos: previdência aberta e previdência fechada. A aberta pode receber qualquer pessoa que deseje aderir ao plano, independentemente do vínculo empregatício. Já a previdência complementar fechada é entendida como aquela que se destina especificamente às pessoas vinculadas a determinada empresa patrocinadora. A título de exemplo, temos a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (PREVI), que é o maior fundo de pensão da América Latina.

Conforme mencionado, há disposição expressa no § 14 do art. 40 da Constituição Federal que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios podem instituir regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

Esse regime seria regulamentado por lei complementar, observado o disposto no art. 202 da Carta Magna. No entanto, a EC nº 41, de 2003, suprime a exigência de lei complementar e estipula que o regime de previdência complementar do § 14 do art. 40 da Constituição Federal passará a ser instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o art. 202. O regime será oferecido por entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somen-

te na modalidade de contribuição definida.

Observe que o texto constitucional faz uma restrição ao exigir que os planos de benefícios sejam oferecidos somente na modalidade de contribuição definida. Isso significa que as contribuições são estabelecidas previamente em contrato e os benefícios futuros dependem do nível de capitalização. Note que o risco inerente às aplicações nesse tipo de plano recai sobre os participantes, os quais podem ter o nível de seus benefícios comprometido se os recursos não forem aplicados adequadamente.

O outro tipo de modalidade existente é a de benefício definido. Nesse caso, os benefícios futuros são fixados previamente, quando da adesão ao plano, sendo função das últimas contribuições ou de outro parâmetro contratual. O risco do plano de benefício definido é, principalmente, do patrocinador, pois a magnitude dos benefícios não guarda relação com o nível de capitalização dos recursos da entidade, podendo haver necessidade de revisão dos percentuais das contribuições ou de aportes adicionais, normalmente por parte do patrocinador.

A citada Emenda Constitucional dispõe também que a entidade fechada de previdência complementar deve ser de natureza pública. Merece ser enfatizado que não há definição na doutrina sobre o que significa um fundo de pensão de natureza pública. Isso pode ser grave na medida em que cria margem para questionamentos judiciais acerca dos fundos de pensão

dos servidores públicos que vierem a ser instituídos.

Existe apenas, na literatura relacionada ao tema, a diferenciação entre sistemas previdenciários de gestão pública ou de gestão privada. No primeiro caso, a administração dos recursos arrecadados e a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios recai sobre alguma esfera de governo – federal, estadual, ou municipal –, ou sobre uma empresa ou autarquia pública especialmente criada para esse fim. Na gestão privada, a administração do sistema é realizada por entidades particulares.

A interpretação mais razoável do que vem a ser a expressão *natureza pública* caminha na linha dos que defendem que a entidade fechada de previdência complementar dos servidores é de natureza pública pela qualidade de seus participantes (servidores), pela necessária transparência na gestão dos ativos e passivos, pela fiscalização por parte do patrocinador público e pela prestação de contas à sociedade. Dal Bianco, Oliveira, Lima e Cechin (2009) continuam essa argumentação enfatizando que *o fato de os participantes serem servidores públicos e os patrocinadores o ente público não faz com que o patrimônio acumulado passe a ser público, nem que haja qualquer responsabilidade solidária ou subsidiária do ente público pela manutenção do regime previdenciário*. Como veremos mais adiante, tal questão ganha contornos muito importantes no que concerne ao sistema de governança que deverá ser arquitetado para gerir tais recursos.

Em síntese, a Constituição Federal estabelece os seguintes mandamentos para a previdência complementar dos servidores públicos, conforme artigos 40 e 202:

- instituída por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo;
- formalizada por meio de uma entidade fechada de previdência complementar, de natureza pública;
- os planos de benefícios devem ser oferecidos na modalidade de contribuição definida;
- o teto do RGPS será aplicado somente aos servidores que ingressarem no serviço público após a lei que instituir o regime de previdência complementar. Os servidores antigos têm a faculdade de optar;
- deverá ser facultativo e autônomo em relação ao RPPS;
- as contribuições patronais e os benefícios não integrarão a remuneração dos participantes;
- os entes públicos só podem fazer aportes de recursos na condição de patrocinadores, sendo que a contribuição normal do ente público não pode exceder a do segurado.

Ressalte-se que a previdência complementar dos servidores também deve estar de acordo, no que couber, com as Leis Complementares nºs 108 e 109, de 2001.

A primeira regulamenta as restrições impostas 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 assegurar o equilíbrio financeiro dessas entidades.

A Lei Complementar nº 109, de 2001, 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.

Por fim, cabe comentar que já existe o Projeto de Lei nº 1.992, de 2007, de autoria do Poder Executivo, que *institui o regime da previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo, inclusive os membros dos órgãos que menciona, fixa o limite máximo para a concessão de aposentadoria e pensões pelo regime de previdência de que trata o art. 40 da Constituição, autoriza a criação*

de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal – FUNPRESP, que já tramita na Câmara dos Deputados.

II. O BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DO SERVIDOR

Vimos que os planos de benefícios da previdência complementar dos servidores serão oferecidos somente na modalidade de contribuição definida. Ou seja, o que o aposentado do setor público receber acima do teto do RGPS dependerá das contribuições aportadas durante o período de atividade e de como esses recursos foram aplicados no mercado financeiro. O risco é todo do segurado. Caso as aplicações rendam além ou aquém do esperado, o empregado será beneficiado ou prejudicado, sendo que, em ambos os casos, o governo não participará do resultado.

Notem, no entanto, que o servidor terá uma parcela de seu benefício previdenciário que pode ser classificada como sendo de benefício definido. Trata-se do valor limitado ao teto do RGPS, pois, independentemente de ter havido capitalização, o governo garantirá esse valor ao inativo (pode ser um valor menor se a média das 80% maiores remunerações do servidor durante a atividade não permitirem que seu benefício alcance o teto, conforme a Lei nº 10.887, de 2004). Nesse caso, o risco é todo do empregador, ou seja, o governo.

Dessa forma, o desenho da previdência para o funcionalismo público prevê uma garantia de renda que minimamente garanta o padrão de vida do segurado e oferece uma possibilidade de complementação que depende da acumulação individual de cada um.

Sobre quem terá incentivo a participar ou não do plano de previdência complementar para os servidores, pode-se inferir que será interessante aderir somente para a parcela do funcionalismo cuja remuneração ultrapasse o teto do RGPS. Há que se comentar, contudo, que, em vários municípios, esse contingente de pessoas será muito pequeno.

Uma última questão que merece destaque é a portabilidade, ou seja, a capacidade do segurado de carregar seu capital para outra instituição de previdência complementar. A regulamentação que será feita tem que atinar para esse fato, uma vez que a rotatividade no serviço público é alta para alguns cargos.

III. O CUSTO PARA O ESTADO

Ao se analisar o custo/benefício de implementação da previdência complementar do servidor público, há que se fazer uma diferenciação entre os efeitos de curto e longo prazo.

Conforme explica Amaro (2011), no curto prazo, existem elevados gastos envolvidos com a transição de um regime integralmente de repartição, como o vigente, para outro em que parte será regida pela capitalização.

Os custos são elevados por que os futuros servidores, ou seja, os que ingressarem no serviço público após a constituição da respectiva previdência complementar, passarão a contribuir apenas até o teto do regime. Com isso, menor arrecadação será revertida para financiar os atuais benefícios em manutenção e dos servidores atualmente na atividade que não estarão sujeitos ao teto.

Além disso, o Governo terá que arcar com a contribuição do patrocinador para todos os servidores que optarem pela previdência complementar. Segundo o §3º do art. 202 da Constituição Federal, a contribuição do Governo não pode exceder a do segurado. Resta observar que é aconselhável que o Governo faça como as empresas estatais que já são patrocinadoras, isto é, contribuir com parcela idêntica àquela do servidor segurado, para não desestimular a carreira no serviço público.

No longo prazo, a situação tende a se acomodar, já que a quantidade de aposentadorias superiores ao teto do RGPS se reduz paulatinamente enquanto as novas crescem. Após um razoável período de tempo, a situação se reverte completamente, passando, então, a pressionar a necessária redução dos gastos públicos no âmbito do regime próprio de previdência do servidor público. Paralelamente, a previdência complementar dos servidores estará captando e capitalizando as contribuições adicionais dos servidores, bem como aplicando a poupança em investimentos de longo prazo. Ao final do processo, as aposentadorias

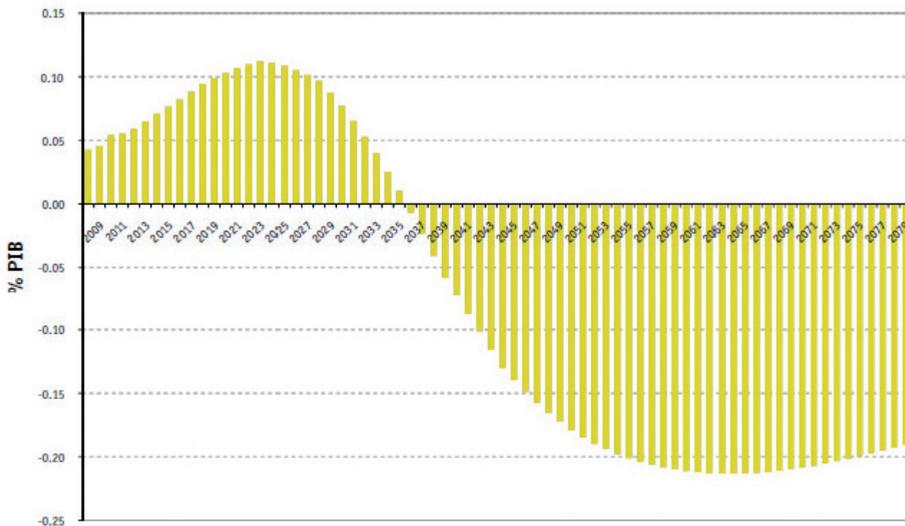
de maior valor deixarão de ser financiadas pelo Estado e, conseqüentemente, por toda a sociedade.

O gráfico que segue mostra a trajetória estimada do custo de transição como proporção do PIB, caso a previdência complementar tivesse sido instituída na União em 2009. Verifica-se que tal custo apresenta três fases distintas. Nas duas décadas iniciais, é elevado, chegando a superar 0,1% do PIB. Na década seguinte, embora o custo de transição ainda seja positivo, sua trajetória já é descendente. A partir da terceira década, as vantagens advindas da limitação das aposentadorias ao teto do RGPS começam a superar os custos associados às perdas de arrecadação, fazendo com que os ganhos fiscais atinjam algo próximo a 0,2% do PIB.

Destaque-se que, de acordo com a projeção, os benefícios de longo prazo tendem a superar as perdas fiscais de curto prazo, o que permite recomendar a efetivação da reformulação do regime previdenciário do servidor público, especialmente porque o Brasil encontra-se em fase de crescimento, o que torna menos difícil custear a transição.

Na contabilidade social dos prós e contras da previdência complementar para os servidores, o Estado deve computar as externalidades positivas decorrentes da implantação do plano na economia como um todo. Um aspecto positivo, conforme defendem Chan, Silva e Martins (2010), é o maior dinamismo conferido ao mercado de capitais, visto que parte considerável da carteira dos fundos

Gráfico 1
Custo de transição da previdência complementar dos servidores públicos da União



Fonte: Caetano (2008).

de pensão é destinada a aplicações de renda variável. Além disso, a previdência complementar é vital para o provimento de capital de risco, incentivando o empreendedorismo.

Em termos de transparência e controle do capital das empresas, uma vez que os fundos de pensão são acionistas minoritários de grandes corporações, eles podem influenciar positivamente os mecanismos de governança corporativa.

Por fim, é fundamental o estímulo à poupança gerado pela previdência complementar, ainda mais que a taxa de poupança do Brasil é extremamente baixa, da ordem de 18% do PIB, o que limita severamente a expansão do investimento e, conseqüentemente, o crescimento sustentável da economia.

IV. DIRETRIZES PARA A CONSTRUÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR DO SETOR PÚBLICO

A preocupação básica dos gestores de um plano de previdência complementar deve ser o pagamento dos benefícios aos seus participantes. Nesse sentido, várias medidas podem ser tomadas na implantação do plano para garantir seu futuro equilíbrio financeiro.

Ter conhecimento da probabilidade de vida, de morte, de invalidez, bem como de outras características da população que participa do fundo, está diretamente relacionado à gestão

atuarial do plano de benefício. Essas variáveis consistem nos riscos biométricos e a consolidação dessas informações é feita na chamada tábua de mortalidade. A utilização de tábuas de mortalidade que não retratam a realidade do fundo de pensão pode ocasionar desequilíbrios estruturais nos planos de aposentadoria, dada sua influência na determinação dos fluxos de recursos, tanto de entrada como de saída. Assim, como a previdência complementar dos servidores públicos atinge um subgrupo específico da população brasileira, o ideal é que fosse construída uma tábua de mortalidade própria para esse conjunto.

Outra incerteza se refere às premissas econômicas do modelo, como taxa de juros, ganho real dos investimentos e evolução salarial. O Conselho Monetário Nacional publicou várias resoluções com determinações que procuram promover maior transparência, controle e segurança para o sistema previdenciário. Obviamente, a previdência complementar do setor público deverá seguir o mesmo regramento.

O fato de a modalidade ser de contribuição definida pode ser um problema para o servidor, pois este pode receber bem menos do que a sua última remuneração da ativa, principalmente porque os aumentos no setor público não seguem uma regra estável. Assim, é fundamental que os participantes tenham meios de estarem sempre informados sobre o montante capitalizado, bem como acesso a simulações que retratem quanto será sua renda na inatividade.

Obviamente o patrimônio do fundo de pensão tem que ser legalmente segregado daquele do patrocinador, de forma a dificultar ingerências políticas sobre a aplicação do montante acumulado.

A estrutura que administrará o plano deve possuir um sistema regulatório institucionalizado e funcional, com critérios contábeis, técnicos, financeiros e gerenciais adequados. No entanto, cabe frisar que essa estrutura administrativa não pode ser demasiadamente onerosa, com excesso de quadros, a exemplo de alguns órgãos públicos. Uma forma de reduzir os custos é obter um aproveitamento de economia de escala, ou seja, o maior número de participantes possível.

Conforme Caetano (2008),

uma entidade de previdência complementar apresenta estrutura de custos que pouco varia em função da quantidade de participantes e assistidos, tais como custos de administração e de manutenção de sistemas informatizados, contratação de pessoal administrativo, diretoria executiva qualificada, rede de atendimento aos filiados ao fundo de previdência, etc. Como são custos elevados, mas que pouco variam com a quantidade de filiados, há grande espaço para aproveitamento das economias de escala porque o custo total se diluirá entre os diversos participantes, o que tornará o custo médio decrescente. Trata-se, portanto, de um setor com espaço para consolidação.

Nesse sentido, será interessante que a União possua uma única entidade de previdência complementar para os três Poderes, isso agregaria eficiência ao sistema. Além dessa medida, também seria oportuna a possibilidade de outros entes da federação, estados, Distrito Federal e municípios, de participarem do plano oferecido pela União, principalmente porque vários municípios não terão condições de criar sua previdência complementar em decorrência da falta de escala.

Cabe enfatizar que a decisão de criar apenas uma entidade de previdência no âmbito dos três Poderes deve ser acompanhada de uma cuidadosa estrutura de governança, o que implica dizer, uma estrutura que contemple a representação de todas as categorias de participantes, tendendo para um compromisso técnico e não político da gestão dos recursos. Esse aspecto é um dos que ainda aflige a gestão dos fundos de pensão patrocinados por empresas estatais, as quais, com muita frequência, apresentam irregularidades nos investimentos, quando não prejuízos aos participantes e, indiretamente, ao próprio Tesouro.

Essa preocupação não deve ser desprezada. Apesar da importância do segmento dos fundos de pensão para seus beneficiários e para a economia nacional, a mídia frequentemente divulga notícias referentes à corrupção e aos prejuízos das entidades vinculadas a empresas e autarquias estatais. Esse movimento negativo vem se repetindo sistematicamente desde a década de 80, indicando uma gradativa e perigosa interferência política

na escolha dos dirigentes dos fundos, bem como das pressões de autoridades do Governo. Os problemas decorrentes do aparelhamento partidário nas empresas estatais estão, também, cada vez mais presentes nestes fundos. Tais problemas foram identificados na composição das diretorias dos fundos de pensão, especialmente pelos ocupantes dos cargos ligados às diretorias financeiras. Grande parte das nomeações esteve associada ao ciclo eleitoral e à composição de alianças a favor do uso de recursos como ferramenta auxiliar das políticas de governo. Em síntese, a ingerência política nos fundos, além de elevar o risco de perdas, alimenta a corrupção.

Como os salários do setor público são mais altos, o montante de recursos a ser administrados poderá, num prazo relativamente curto, superar até mesmo o patrimônio do fundo de pensão do Banco do Brasil (Previ), que totaliza R\$ 139 bilhões⁷. Tal perspectiva, sem dúvida, ocasionará uma ampla disputa entre os diversos grupos de servidores, bem como o forte interesse político. Daí a necessidade de uma cuidadosa engenharia institucional que coíba esses efeitos e propicie uma gestão transparente e justa dessas riquezas.

V. REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DOS EUA

Na década de 80, o sistema previdenciário dos servidores públicos

norte-americanos funcionava na modalidade de benefício definido e apresentava grave desequilíbrio.

Diante dessa situação, o governo federal propôs uma grande reforma, que foi aprovada pelo Congresso em 1986, criando o novo regime de previdência dos servidores públicos federais nos Estados Unidos, chamado *Federal Employees Retirement System* (FERS). Tal plano é obrigatório para os novos servidores, que entraram para o governo após a publicação da lei e facultativo para os demais.

O FERS é um plano de previdência que oferece benefícios de três origens distintas: sistema público de seguridade social (padrão para todos os trabalhadores norte-americanos); um plano de benefício definido e um plano complementar de contribuição definida (*Thrift Savings Plan* – TSP).

Com o plano de benefício definido, tão logo o servidor atinja a idade mínima de aposentadoria e tenha pelo menos dez anos de serviço público, ele poderá receber o benefício. O custo para o participante é de 0,8% de sua remuneração básica (além do que se paga para a seguridade social básica) e, para cada contribuição do empregado, o governo deposita 11,5% do salário. Além disso, se o servidor deixar o governo, ele poderá carregar todo o valor acumulado para outra instituição (portabilidade). O valor do benefício corresponderá a 1% do valor da média das maiores remunerações nos últimos três anos, por cada ano trabalhado. Assim, se o servidor tiver trabalhado por 30 anos,

⁷ Dados da Superintendência de Previdência Complementar (Previc), junho de 2010.

receberá como benefício 30% da média de seus maiores salários nos últimos três anos (esse percentual varia um pouco de acordo com a idade do participante).

Já o TSP é uma modalidade de previdência complementar nos moldes das oferecidas no mercado financeiro. Quando a pessoa entra para o setor público, será criada uma conta individual para o servidor, na qual será depositado o montante de 1% de sua remuneração. O servidor pode contribuir até 10% da remuneração. Quanto maior a contribuição do empregado, mais o governo depositará para ser capitalizado para aquela pessoa.

A tabela abaixo consolida as possibilidades de contribuição:

O montante capitalizado pode ser aplicado em seis tipos diferentes de fundos de investimento, a ser escolhido periodicamente pelo titular da conta (o servidor público). Esse montante também recebe o atributo da portabilidade, isto é, se o empregado deixar o serviço público, ele pode levar a quantia para outra previdência privada.

Este exemplo dos EUA é de suma importância, pois retrata o sucesso de uma boa política previdenciária. Eles conseguiram sair de uma posição deficitária para um fundo que, em 2009, possuía US\$ 243 bilhões de ativos. Com certeza, na implementação do fundo brasileiro, vale conhecer o TSP.

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reformas da previdência que aconteceram por meio das Emendas Constitucionais nºs 20, de 1998, e 41, de 2003, propiciaram um arcabouço jurídico que possibilita a fixação de um teto para os benefícios previdenciários dos servidores públicos, bem com a criação de uma previdência complementar no setor público.

Tais medidas são positivas na medida em que contribuem para uma harmonização do Regime Geral de Previdência Social com os Regimes Próprios dos Servidores Públicos, além de favorecerem o incremento da poupança nacional.

Há que se ter em mente que a época em que o Estado deveria participar

Tabela 1
Contribuição para a conta individual dos participantes do *Thrift Savings Plan*

Participante	Governo		Contribuição total
0%	1%	0%	1%
1%	1%	1%	3%
2%	1%	2%	5%
3%	1%	3%	7%
4%	1%	3,5%	8,5%
5%	1%	4%	10%
6-10%	1%	4%	5% mais a porcentagem do participante

Fonte: Federal Employees Retirement System / Transfer handbook

ativamente na promoção dos benefícios sociais passou. Hoje, a grande contribuição dos Poderes Executivo e Legislativo é fornecer os corretos incentivos para que os indivíduos consigam estruturar suas vidas no presente, pensando no futuro. Daí a importância do novo fundo de previdência complementar dos servidores públicos que está para nascer.

A principal contribuição deste artigo foi consolidar o tema e apresentar diretrizes para o desenho da previdência complementar do setor público de forma a garantir o maior nível de eficiência ao sistema.

Bibliografia consultada

AMARO, Meiriane N.; MENEGUIN, Fernando B. "A evolução da previdência social após a Constituição de 1988". *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois – Os cidadãos na Carta Cidadã*, vol. 5. Brasília: Senado Federal, 2008.

AMARO, Meiriane N. *Terceira Reforma da Previdência: até quando esperar?* Brasília/Senado Federal: Centro de Estudos da Consultoria, 2011 (Texto para Discussão nº 84, disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao.htm).

CAETANO, Marcelo A. "Previdência complementar para o serviço público no Brasil". *Sinais Sociais*, v.3. nº 8, set/dez 2008. Rio de Janeiro: SESC, 2008.

CHAN, Betty L.; SILVA, Fabiana L.; MARTINS, Gilberto de Andrade. *Fundamentos da Previdência Complementar – Da Atuária à Contabilidade*. 2ª edição. São Paulo: Atlas: FIPECAFI/USP, 2010.

DAL BIANCO, Dânae; OLIVEIRA, Heraldo G.; LIMA, Iran S.; CECHIN, J. *Previdência de Servidores Públicos*. São Paulo: Atlas, 2009.

MENEGUIN, Fernando B.; AMARO, Meiriane N. "A previdência social e a sustentação das finanças públicas: a atuação do Poder Legislativo". *Revista de Informação Legislativa*, nº 187, julho/setembro-2010. Brasília: Senado Federal, 2010.

MPS. *Anuário Estatístico da Previdência Social-2009*. Brasília: MPS, 2009.

SILVA, Delúbio G. P. *Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos no Brasil: Perspectivas*. São Paulo: LTr, 2003.

U.S. OFFICE OF PERSONNEL MANAGEMENT. *Federal Employees Retirement System – Transfer Handbook: A Guide to Making Your Decision*. Washington: United States Office of Personnel Management, dez/2008.

Projeto Gráfico:

Secretaria Especial de Comunicação Social
Subsecretaria de Projetos Especiais - SUPRES

Formatação:

Subsecretaria de Edições Técnicas

Impressão:

Secretaria Especial de Editoração e Publicações