



Curso de Especialização em Orçamento Público

Trabalho de conclusão do curso: Os efeitos da extinção da CPMF sobre o Orçamento da União.

Aluno: Leonel Munhoz Coimbra

Orientador: Prof. José Américo Leal Oliveira, MSc.

Brasília - DF

2008

Leonel Munhoz Coimbra

Os efeitos da extinção da CPMF sobre o Orçamento da União.

Monografia apresentada para aprovação no curso de Especialização em Orçamento Público, realizado em parceria pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e a Universidade do Legislativo Brasileiro, do Senado Federal.

Orientador: Prof. José Américo Leal
Oliveira

Brasília

2008

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio do Tribunal de Contas da União, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, bem como a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data 15/março/2009.

Coimbra, Leonel Munhoz.

Os efeitos da extinção da CPMF sobre o Orçamento da União [manuscrito] / Leonel Munhoz Coimbra. -- 2008.

86 f.

Orientador: José Américo Leal Oliveira.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados e Universidade do Legislativo Brasileiro (Unilegis), do Senado Federal, Curso de Especialização em Orçamento Público, 2008.

1. Contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF), Brasil. 2. Orçamento público, Brasil. 3. Programa de governo, Brasil. 4. Política social, Brasil. 5. Programa de Aceleração do Crescimento (Brasil) (PAC). I. Título.

CDU 336.2(81)

Os efeitos da extinção da CPMF sobre o Orçamento da União.

Monografia – Curso de Especialização em
Orçamento Público – Tribunal de Contas da
União, Câmara dos Deputados, Senado
Federal – 2º Semestre de 2008.

Aluno: **Leonel Munhoz Coimbra**

Banca Examinadora:

Prof. José Américo Leal Oliveira, MsC.

Prof. Renilda de Almeida Moura, MsC.

Brasília, 09 de dezembro 2008.

Agradecimentos.

Ao professor José Américo Leal Oliveira, MSc, por aceitar conduzir a orientação deste trabalho.

À professora Renilda de Almeida Moura, MSc, que gentilmente aceitou o convite para participar da banca de examinadores.

Ao Secretário Gualter Ramalho Portela e aos demais colegas da 1ª Secretaria de Controle Externo, em particular à equipe da 1ª Diretoria Técnica, pelos gestos e palavras de incentivo que me estimularam a participar do curso Orçamento Público.

À Biblioteca Ministro Ruben Rosa do Tribunal de Contas da União, pelo inestimável apoio, que me permitiu o acesso a publicações imprescindíveis à realização deste trabalho.

Aos professores e colegas de turma do curso Orçamento Público, com os quais tive oportunidade de debater, refletir e não perder de vista que as questões do Orçamento estão diretamente relacionadas à construção de um Brasil melhor e mais justo. Aprendi muito com todos; sem vocês nada seria possível.

Ao colega Georges Marcel de Azeredo Silva e aos demais colegas do TCU que ofereceram apoio e amizade em todas as etapas do curso.

A Rodrigo, Juliana e Rafael, meus companheiros de estudo; ora juntos somos aprendizes, o mais das vezes são eles que se fazem meus mestres, estímulo e desafio constantes à minha capacidade de compreender.

À Tania, a quem dedico este trabalho.

Pela graça da Fé.

Resumo.

Este trabalho investiga os efeitos sobre o orçamento da União da não prorrogação da CPMF, tributo que deixou de ser arrecadado a partir de 2008. Analisa as expectativas geradas pela não prorrogação, envolvendo risco de comprometimento da continuidade de programas sociais e das obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e, por outro lado, de redução da carga tributária em nível federal. Coleta de dados apresentou evidências de que, na realidade, ocorreu expressiva elevação das dotações orçamentárias para o conjunto de programas de governo, incluindo os programas sociais e as ações do PAC; associada à substancial crescimento da arrecadação do Governo federal. Revisão bibliográfica de hipóteses para a expansão do Estado. Importância dos aspectos políticos e institucionais para a compreensão das questões ligadas ao orçamento público.

Palavras-chave: CPMF, Orçamento Público, Brasil, receitas da União, programas sociais, PAC, política e instituições.

Abstract.

This paper investigates the effects of no extension for the CPMF to 2008's fiscal period, a federal tax, over the Brazilian's public budget. Analyses the expectation generated for that no extension, involving the risks of continuity to social public policies and the works of PAC and, in the other hand, the reduction of the federal tax burden. Data's collection shows evidences that, in fact, happened significant growth of the expenditures for the set of public policies included the social public policies and PAC's works; associated with a substantial growth of tax burden. Bibliography's review for the State's growth hypothesis. Politics and institutional aspects are so important to understand the issues involved in public budget.*

Keywords: CPMF, public budget, Brazil, Brazilian federal taxes, social public policies, PAC, politics and institutions.

- **PAC:** a Brazilian set of public initiatives involving works and changes in law to promote economic growth. Translate: Growth's Acceleration Program.

Sumário.

1. Introdução.	
1.1 – Objeto de estudo	1
1.2 – Relevância do assunto	2
1.3 – Objetivos da pesquisa	3
1.4 – Metodologia	4
1.5 – Receitas da União: delimitando a abordagem	5
1.6 – Limitações do estudo	10
2. O crescimento dos gastos públicos e as diferentes hipóteses que buscam explicá-lo.	
2.1 – Por que a arrecadação tende a ser crescente ?	11
2.1.1 – Teorias contemporâneas: a hipótese da “ilusão fiscal”	17
2.1.2 – Teorias contemporâneas: tamanho do legislativo e papel dos partidos políticos	17
2.1.3 – Teorias contemporâneas: <i>Accountability</i> , descentralização e gastos públicos	18
2.1.4 – Teorias contemporâneas: Sistemas eleitorais, regimes políticos e expansão dos gastos	19
2.1.5 – Teorias contemporâneas: <i>Veto Players</i> e estrutura orçamentária	21
2.1.6 – Teorias contemporâneas: <i>Trade-offs</i> entre políticas	22
2.1.7 – Teorias contemporâneas: Fracionalização social, riscos políticos e intervenção do Estado	24
2.1.8 – Teorias contemporâneas: limites e possibilidades	26
2.2 – <i>Methodenstreit</i> : o conflito político na constituição da economia como ciência	27

3.	Origens e relevância da CPMF.	
	3.1 – Origens da CPMF	31
	3.2 – Relevância da CPMF no Orçamento da União	35
4.	A não prorrogação da CPMF	39
	4.1 – O fim da cobrança da CPMF e a proposta de Reforma Tributária	41
	4.2 – Os limites da capacidade de arrecadação	42
5.	Análise dos dados.	
	5.1 – O que tem sido observado, de fato, em termos orçamentários: a arrecadação	43
	5.2 – O que tem sido observado, de fato, em termos orçamentários: os programas de governos e a execução orçamentária	47
	5.2.1 Programas sociais	50
	5.2.2 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)	54
6.	Conclusões	56
7.	Referências	59
8.	Apêndice	65

LISTA DE ILUSTRAÇÕES (Quadros e Gráficos)

Gráfico 1: Composição de Receitas Orçamentárias da União (1994-2007)	9
Quadro 1: Histórico legal IPMF/CPMF	34
Quadro 2: Percentual de participação de IPMF/CPMF no total geral de receitas arrecadadas pela União (em R\$ bilhões)	35
Gráfico 2: Evolução anual das receitas da União e CPMF em relação ao crescimento do PIB e evolução do IPCA (anos 1994 a 2007 - valores percentuais)	37
Quadro 3: Arrecadação acumulada (junho a setembro) – comparativo 2007 – 2008	44
Gráfico 3: Arrecadação: comparativo IPCA e PIB. Incremento percentual acumulado sobre jan-jul de 2007	45
Quadro 4: alterações na programação orçamentária e financeira no exercício 2008 até a edição do Decreto 6.589/2008	49
Quadro 5: Amostra de programas sociais - execução orçamentária em 2008. LOA 2008 – Execução orçamentária por Programa	52
Quadro 6: Universo de programas sociais – execução orçamentária em 2008. LOA 2008 – Execução dos Programas Sociais definidos no PPA 2004/2007	53
Quadro 7 : Execução orçamentária em 2008 – somatório de todas as ações e programas de governo. LOA 2008 – Execução orçamentária por Programa: totalização	54
Gráfico 4: execução orçamentária das ações do PAC – janeiro a setembro de 2008	55
Gráfico 5: execução orçamentária do PAC – empenho acumulado 2007-2008	56

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS

CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTBB	Carga Tributária Bruta Brasileira
DEM	Democratas - partido político brasileiro
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IMF	<i>International Monetary Fund</i>
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Ampliado
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
IOF	Impostos sobre Operações Financeiras
LOA	Lei Orçamentária Anual
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PP	Partido Progressista
RFB	Receita Federal do Brasil
SELOR	Sistema de Apoio à Elaboração Orçamentária

SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
SIDOR	Sistema Integrado de Dados Orçamentários
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
TCU	Tribunal de Contas da União

1. Introdução.

1.1 Objeto de estudo.

A rejeição da prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) como fonte de recursos orçamentários, tida pelo Governo Federal como imprescindível para a viabilização de seus projetos e gastos correntes, poderia, presumivelmente, resultar na paralisação de diversas ações governamentais. No entanto, em que medida a rejeição da Proposta de Emenda Constitucional PEC 89/07, que tratava da prorrogação da CPMF, viria a afetar de fato o orçamento da União? Segundo estimativas preliminares do Ministério da Fazenda, quando foi enviada a proposta ao Congresso, a prorrogação da CPMF representaria uma arrecadação de R\$ 35 bilhões. Já durante o período da votação da PEC 89/07, a imprensa reproduzia uma estimativa de R\$ 40 bilhões que deixariam de ser arrecadados pela União. Qual seria o montante efetivo da perda de receita e qual seria o respectivo impacto nas ações governamentais? Que programas ou ações iriam sofrer maiores cortes? Os cortes seriam aplicados linearmente ou seriam definidas áreas específicas a serem sacrificadas? Disporia o Governo de alternativas para dar continuidade às suas ações, mesmo sem dispor dos recursos da CPMF? O Governo poderia criar novas fontes de arrecadação para compensar a perda da CPMF? O fim da CPMF resultaria, de fato, em um “caos financeiro”, conforme se afirmava à época? Tais questões emergiram com o resultado da votação da PEC 89/07 e motivaram um estudo do que de fato veio a ocorrer após fim da cobrança do tributo. Este trabalho abordará os efeitos esperados e os observados no Orçamento da União em decorrência da extinção da CPMF.

Pergunta: Que efeitos eram esperados no Orçamento da União em decorrência da extinção da CPMF e quais efeitos efetivamente estão sendo observados?

1.2 Relevância do assunto.

Argumentava-se, à época, que a não prorrogação da CPMF justificava-se pela necessidade de reduzir a carga tributária. Ademais, haveria condições para realizar ajustes em despesas consideradas supérfluas, o que não comprometeria a continuidade das principais ações do Governo. Diante do fato consumado da não prorrogação da cobrança do tributo, ocorrido com a rejeição da PEC 89/07, cria-se um novo quadro orçamentário, a ser objeto deste estudo acadêmico. Nesse sentido, a proposta do presente trabalho é a de observar, descrever e analisar efeitos da não prorrogação da CPMF no orçamento da União, em comparação com os efeitos esperados por ocasião do debate.

O estudo assume, portanto, um caráter descritivo do fenômeno observado. Para melhor compreensão da importância da extinção da CPMF, descreve, inicialmente, o processo histórico de criação do tributo e sua expressividade no conjunto de fontes de recursos tributários.

De forma a estabelecer termos de comparação com outras variáveis consideradas relevantes, o estudo aborda a evolução da arrecadação em relação ao crescimento do Produto Interno Bruto brasileiro e da taxa de inflação no período. Adota-se o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) como indexador, visto ser o índice oficial considerado pelo Banco Central do Brasil para acompanhamento do Sistema de Metas para a Inflação.

O estudo, todavia, não descreve tão somente um fenômeno, mas formula uma hipótese a ser testada:

Hipótese: *A extinção da CPMF acarretaria dificuldades ao Governo Federal para execução orçamentária de seus programas e ações. Contudo, não se vislumbra um “caos financeiro” ou a paralisia governamental, já que o Governo disporia de outras fontes de recursos e a arrecadação estaria subestimada.*

Para testar tal hipótese, o estudo acompanha a evolução das seguintes variáveis: arrecadação tributária ao longo do 1º semestre do exercício de 2008 e o percentual de execução orçamentária dos programas de governo.

A análise dos resultados obtidos poderá contribuir para a melhor compreensão do fenômeno observado e para futuros estudos que tenham por objeto os efeitos da criação ou extinção de tributos, sejam tomados isoladamente ou no âmbito de uma reforma tributária mais ampla. Ademais, o trabalho representará uma contribuição para outros estudos em orçamento público, finanças públicas, gestão governamental e políticas públicas.

1.3 Objetivos da pesquisa:

↗ Objetivos Gerais

- Dimensionar o montante de recursos que deixariam de ser arrecadados com a não prorrogação da CPMF, utilizando a série histórica da arrecadação observada e comparando-a com a estimativa de receitas divulgada pela União quando do envio das respectivas propostas orçamentárias anuais.
- Comparar a série histórica do incremento percentual da arrecadação em relação ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e a variação do Índice Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA).
- Estimar o percentual dos recursos que deixariam de ser arrecadados com a não prorrogação da CPMF em relação ao montante da receita tributária arrecadada.

↳ Objetivos Específicos

- Relacionar as expectativas de impacto no orçamento da União em decorrência da não prorrogação da CPMF.
- Identificar os cortes no orçamento em decorrência da não prorrogação da CPMF (áreas, programas, ações e montante dos recursos cortados).
- Destacar a evolução da arrecadação tributária ao longo do exercício de 2008 ¹.
- Evidenciar a execução orçamentária e eventuais complementos de dotação orçamentária nas áreas afetadas por cortes em decorrência da não prorrogação da CPMF.

1.4 Metodologia (descrição).

O trabalho executado constituiu-se de:

a) Revisão da bibliografia destinada à elaboração do referencial teórico e consolidação de conceitos utilizados em estudos de orçamento e finanças públicas. b) Pesquisa documental destinada à coleta de dados. c) Consulta às fontes principais de coleta de dados: Receita Federal do Brasil e Sistema de informações “SigaBrasil” do Senado Federal.

O SigaBrasil é um sistema de informações sobre as leis orçamentárias, desenvolvido pelo Senado Federal, que reúne diversas bases de dados (como SIAFI, SIDOR e SELOR) ², disponíveis a qualquer pessoa no sítio:

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil

¹ A coleta de dados sobre a arrecadação federal alcançou até o mês de setembro de 2008.

² **SIAFI**: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal. **SIDOR**: Sistema Integrado de Dados Orçamentários. **SELOR**: Sistema de Apoio à Elaboração Orçamentária.

1.5 Receitas da União: delimitando a abordagem.

Conquanto a Lei 4.320/64 empregue o termo “receitas” para definir, em seu sentido mais amplo, qualquer entrada de recursos nos cofres públicos, neste trabalho será considerado, para delimitar a arrecadação de receitas orçamentárias, apenas o ingresso de recursos que integram o montante de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil e aquelas classificadas como “Demais Receitas”.

Para abordar o tema do Orçamento da União sob uma ótica de análise das receitas, faz-se necessário definir os termos principais que orientaram este estudo.

Admite-se a definição de receita pública como sendo aquela *“representada pelos ingressos ou embolsos (fontes/origens) de recursos financeiros que serão aplicados na aquisição de bens e serviços, visando à prestação de serviços públicos à coletividade”* (FEIJÓ, PINTO & MOTA: 2008; p. 203).

Contudo, nem todo ingresso financeiro será um recurso diretamente destinado à *“aquisição de bens e serviços, visando à prestação de serviços públicos à coletividade”*.

Os ingressos financeiros no caixa da União também podem ser classificados como orçamentários e extra-orçamentários. Feijó, Pinto & Mota (2008; p. 203) salientam que os ingressos orçamentários são constituídos pelas receitas que irão efetivamente financiar os gastos públicos. Os ingressos extra-orçamentários, por sua vez, *“representarão um passivo financeiro (...) que deverá ser restituído ao seu verdadeiro proprietário”* (p. 204). Portanto, os ingressos extra-orçamentários não podem ser considerados como “receitas” destinadas a financiar os gastos públicos.

As normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos públicos no Brasil estão estabelecidas na Lei 4.320/64, na qual as receitas são classificadas, sob o critério de categoria econômica, em “Receitas Correntes” e “Receitas de Capital”.

Todavia, para fins de estudo, admite-se a possibilidade de outras formas de classificação não previstas originalmente pela lei. Giacomoni (2005), por exemplo, indica como critérios de classificação das receitas, além da categoria econômica, as seguintes: fontes (de receita), institucional e fontes de recursos (pp. 136-147). No entanto, tais classificações não explicitam, necessariamente, que parcela das receitas será passível de ser destinada à aquisição de bens e serviços e à oferta de serviços públicos à coletividade.

Giacomoni observa que a Lei Orçamentária Anual registra a estimativa de arrecadação de cada receita, porém, o montante arrecadado não representa uma fonte de recursos que esteja totalmente disponível à União. Sobre a arrecadação incidirão deduções a título de transferências obrigatórias aos Estados, Municípios e Fundos estabelecidos em lei (pp.141-142).

Entretanto, as transferências obrigatórias já são devidamente consignadas dentre as despesas fixadas para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade ³. Por essa razão, considerou-se desnecessário calcular a parcela dedutível da arrecadação a título de transferências obrigatórias, visto que um dos principais aspectos que interessava analisar era se o fim da CPMF teria acarretado redução dos recursos disponíveis ao Governo para a execução dos programas de sua preferência. Sendo as transferências obrigatórias o resultado da incidência de um percentual fixo sobre diversos tributos arrecadados, tornava-se mais relevante analisar o comportamento do montante da arrecadação.

³ Anexo II da Lei Orçamentária Anual 11.647, de 24 de março de 2008.

A Lei 11.457, de 16/3/2007, transferiu a competência de tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições destinadas ao pagamento de benefícios do regime geral de previdência social, bem como dos seus acréscimos legais, para a Receita Federal do Brasil. Com a extinção da Secretaria da Receita Previdenciária do Instituto Nacional do Seguro Social, o Ministério da Fazenda passou a concentrar quase que a totalidade das receitas da União.

Os dados divulgados pela Receita Federal do Brasil são a principal fonte utilizada neste trabalho para a análise da arrecadação federal.

As receitas administradas pela Receita Federal do Brasil são aquelas de natureza tributária, líquidas de restituições e de incentivos fiscais. São constituídas, entre outros tributos, pelo Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre Importação, Imposto sobre Operações Financeiras, Contribuições Sociais e Contribuições de Intervenção sobre o Domínio Econômico, além de outras taxas e demais contribuições. Também são considerados os respectivos juros de mora, multas e receita com dívida ativa de cada um dos tributos.

As chamadas “Receitas Previdenciárias” (própria e demais) integram o rol de receitas administradas pela Receita Federal do Brasil e correspondem “à *Contribuição dos Empregadores e Trabalhadores para o Regime Geral da Previdência Social, estabelecida no art. 195 da Constituição Federal – CF/88, inciso I, alínea “a” e inciso II, e se destina exclusivamente ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no inciso XI, do art. 167 também da CF/88*” (SOF: 2007; p. 15).

Entretanto, desde 1994 passou a vigorar o mecanismo chamado de Desvinculação de Recursos da União (DRU). Por meio da DRU o Executivo fica autorizado a utilizar livremente 20% de toda a sua arrecadação em impostos e contribuições sociais, incluindo as receitas previdenciárias, que podem ser remanejadas para financiar outros programas e ações que não

fazem parte do orçamento da seguridade. A prorrogação da DRU até 2011 compunha a pauta do debate sobre a prorrogação da CPMF. Embora esta não tenha sido aprovada, o Congresso Nacional aprovou a prorrogação da DRU até 2011.

O item “Demais Receitas”, segundo definição da Secretaria do Orçamento Federal (SOF) compreende “*receitas com concessões e permissões de serviços públicos, compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, dividendos recebidos, contribuição social do salário-educação e contribuição para o regime próprio de previdência dos servidores públicos. Também estão aí classificadas as ‘receitas próprias’, definidas como as decorrentes do esforço próprio de arrecadação das entidades da administração pública direta e indireta. Por fim, também constam deste item as receitas de taxas e multas pelo exercício do poder de polícia, taxas de serviços públicos, convênios celebrados, restituições de convênios, a cota-parte de contribuição sindical, bem como outras taxas e contribuições vinculadas a órgãos e/ou a despesas de menor monta*” (SOF: 2007; p. 10). As “Demais Receitas” também estão sujeitas à DRU, que permite a livre utilização de 20% dos recursos arrecadados ⁴.

Ainda que sejam compostas por diversas fontes, o percentual de participação do item “Demais Receitas” no montante da arrecadação representa um percentual limitado das receitas. Conquanto o percentual tenha oscilado ao longo do período analisado (1994 a 2007), o valor da mediana indica que a participação do item “Demais Receitas” representou 4,48% do montante da arrecadação no período ⁵.

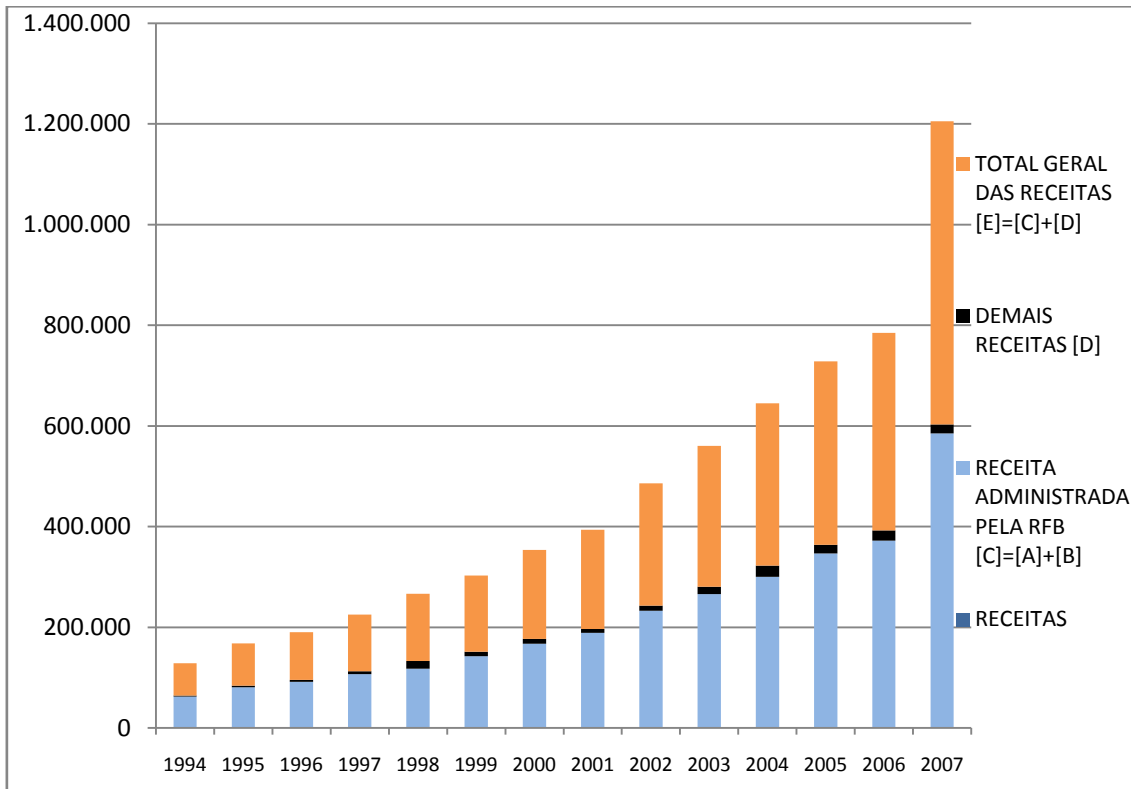
O gráfico a seguir apresenta a composição das receitas da União no período de 1994-2007 e evidencia uma tendência de crescimento constante da arrecadação:

⁴ A única exceção é a Contribuição Social do Salário Educação, sobre a qual não incide a DRU.

⁵ Tabela detalhada, contendo os valores arrecadados ao longo do período analisado, encontra-se em apêndice ao final deste trabalho.

Gráfico 1: Composição de Receitas Orçamentárias da União (1994-2007).

Em R\$ milhões (valores correntes).



Elaborado pelo autor.

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Ainda deve ser considerada a existência de outras disponibilidades financeiras decorrentes da arrecadação em exercícios anteriores. Segundo estabelece o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, os recursos legalmente vinculados a finalidades específicas devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação. Casos os recursos arrecadados não venham a ser utilizados, os valores permanecem contabilizados nos exercícios subsequentes ao de sua arrecadação. Ou seja, a sobra de recursos arrecadados e não gastos encontra-se disponível para aplicação no exercício em curso. A disponibilidade de tais recursos, juntamente com as receitas que serão arrecadadas, compõe a capacidade de execução orçamentária no exercício e pode compensar, ainda que parcialmente, uma eventual frustração da receita originalmente prevista, tal como ocorreu com a não prorrogação da CPMF.

Segundo apurou o Tribunal de Contas da União, ao analisar as contas de Governo no exercício 2007, são “*expressivas as disponibilidades de recursos que permanecem na Conta Única do Tesouro Nacional sem utilização imediata*” (TCU: 2008; p. 33). Ainda segundo o TCU, o montante de recursos arrecadados disponíveis, ao final de 2007, correspondia a R\$ 293,5 bilhões (idem).

Conforme salientou o TCU em seu relatório, “*As disponibilidades existentes ao final do exercício de 2007 são expressivas, pois correspondem a 18,4% do total da dotação orçamentária autorizada em 2007. Além disso, houve aumento de 14% em relação aos valores registrados ao final de 2006*” (TCU: 2008; p. 34).

Contudo, nem todo o montante das disponibilidades existentes encontrava-se livre para aplicação pelo Governo. Mesmo assim, segundo apurou o TCU, o Governo iniciou o exercício de 2007 com R\$ 33,5 bilhões em recursos livres e mais R\$ 21,5 bilhões em recursos diretamente arrecadados (idem). Essas disponibilidades superavam, com larga margem, a perda de arrecadação projetada em razão da não prorrogação da CPMF, estimada à época entre R\$ 35 a 40 bilhões.

1.6 Limitações do estudo.

Tratando-se de um estudo que aborda o tema do Orçamento da União sob uma ótica de análise das receitas, o trabalho não realizou um exame em profundidade das despesas. O aspecto considerado relevante para as despesas limita-se à observação do percentual de execução orçamentária dos programas de governo, em parte do exercício 2008, e destina-se, tão somente, à verificação de validade da hipótese sugerida.

O trabalho também deixa de abordar outros aspectos orçamentários relativos a operações de crédito, endividamento e respectivos encargos financeiros. Deixaram de ser considerados, portanto, o ingresso de recursos provenientes do refinanciamento da dívida da União no exercício de 2008.

Devido ao caráter empírico dado a alguns pontos da abordagem, o trabalho concentrou-se na coleta, análise e interpretação de dados quantitativos. Por fim, consolida informações sobre o objeto em estudo e modo a permitir futuros aprofundamentos de análise.

2. O crescimento dos gastos públicos e as diferentes hipóteses que buscam explicá-lo.

2.1 Por que a arrecadação tende a ser crescente?

A observação de uma tendência constante de aumento da arrecadação de receitas da União, pelo menos desde 1994, ficou evidente no Gráfico 1. Tal constatação suscitou a realização de uma revisão de bibliografia que oferecesse explicações para o crescimento da apropriação de rendas pelo Estado.

As tentativas de formular teorias capazes de explicar o crescimento do setor público, geralmente, têm ocorrido no sentido inverso. Ou seja, procura-se explicar a elevação das receitas públicas em decorrência do crescimento da despesa.

Convergem diversos autores, dentre os quais Rosanvallon (1997; pp. 130-131); Tait & Diamond (1988; pp. 19-20); Giacomoni (2005; p. 26); Baer & Galvão Júnior (2006) e Rezende (2006; p. 287), em indicar que as tentativas de explicar o crescimento relativo do setor público na economia têm início com as formulações do economista alemão Adolph Wagner, em fins do século XIX, que resultariam na denominada de “Lei de Wagner”. Segundo tal hipótese, o crescimento do Estado seria uma decorrência do desenvolvimento econômico e do processo civilizatório.

Wagner preconizara nos quatro volumes de seu tratado *Finanzwissenschaft* “um sistema fiscal que corrigia as injustiças distributivas do mercado com o imposto de renda progressivo e a taxação dos enriquecimentos sem

causa” (ROSANVALLON, p. 130). Para Wagner, a extensão crescente dos gastos públicos decorreria, portanto, da ação positiva do Estado voltada a prover a satisfação de necessidades coletivas e o bem-estar social.

Tait & Diamond (1998; pp. 19) assinalam que *“Wagner indicou que a medida que uma sociedade se industrializa, o conjunto de relações sociais, comerciais e jurídicas se torna mais complexo no seio dessa sociedade. O governo desempenhará um papel mais proeminente na criação e funcionamento das instituições com as quais e pretende controlar essa complexidade. Essas funções normativas e protetoras do Estado produzirão um aumento dos orçamentos públicos. Wagner também estimava que muitos produtos públicos são elásticos no que diz respeito à arrecadação, de forma que durante períodos de rápida industrialização e, portanto, de crescimento da renda, aumentará o gasto público. Se o gasto público é elástico no que diz respeito à arrecadação, o crescimento das receitas explicará em parte a tendência crescente do gasto público”*⁶.

Tait & Diamond consideram que a abordagem de Wagner indica que o processo de industrialização, o crescimento demográfico e a urbanização seriam “fatores determinantes” para a elevação do gasto público.

No início dos anos 60 do século XX, Peacock & Wiseman (1961) analisaram o crescimento de gastos públicos no Reino Unido. Ao observarem a evolução cronológica dos gastos em relação ao crescimento do Produto Nacional Bruto (PNB), consideraram haver constatado que os fatores que poderiam ser tomados como “permanentes” sobre o crescimento dos gastos,

⁶ Tradução livre do autor do original: *“Wagner indicó que, a medida que una sociedad se industrializa, el conjunto de relaciones sociales, comerciales y jurídicas se hace más complejo em el seno de esa sociedad. El gobierno desempeñará un papel más prominente em la creación y funcionamiento de las instituciones con que se intenta controlar esta complejidad. Estas funciones normativas y protectoras Del Estado producirán un aumento de los presupuestos públicos. Wagner también estimaba que muchos productos públicos son elásticos con respecto al ingreso, de forma que durante períodos de rápida industrialización, y por tanto de crecimiento de la renta, aumentará el gasto público. Si el gasto público es elástico con respecto al ingreso, el crecimiento de ese ingreso explicará em parte la tendencia creciente de gasto público”* (TAIT & DIAMOND: 1988, p. 19)

tais como população e nível de emprego, não eram suficientes para explicar a evolução observada.

Peacock & Wiseman argumentavam que “*em uma democracia na qual a cidadania tenha um conceito claro do que seja uma carga tributária tolerável, os governos enfrentam sérias dificuldades para aumentar escandalosamente o nível dos gastos públicos. Durante períodos de “perturbação social”, como guerra, fome ou desastre natural, o nível de tolerância dos cidadãos em relação à carga tributária eleva-se e o gasto público aumenta. Em conseqüência, o gasto público em relação ao PNB registrará uma alta repentina e se modificará a distribuição do gasto. Após o fim da perturbação social, as taxas toleráveis de tributação não regressam a seus níveis originais*” (TAIT & DIAMOND, p. 20) ⁷.

A essa elevação da carga tributária, e conseqüentemente, do gasto público, Peacock & Wiseman denominaram de “efeito deslocamento” (*displacement effect*), que teriam constatado ao analisar a evolução dos gastos públicos no Reino Unido, durante o período das duas grandes guerras mundiais.

Tait & Diamond concluem que as duas teorias fixaram marcos para muitos estudos empíricos posteriores. Seguindo a linha de Wagner, os estudos teriam como foco os “fatores determinantes” de crescimento do gasto público. Abordagens quantitativas, na linha de investigação da hipótese de Peacock & Wiseman, estariam dedicadas a investigar as variações do gasto público derivadas de crises sociais.

⁷ Tradução livre do autor do original: “*en una democracia en que la ciudadanía tenga un concepto determinado de lo que constituye una carga impositiva tolerable, los gobiernos enfrentan serias dificultades para aumentar espectacularmente el nivel del gasto público. Durante períodos de “perturbación social”, como guerra, hambre o desastre natural, el nivel de tolerancia de la ciudadanía con respecto a la carga impositiva experimenta una revisión al alza, y el gasto público aumentara. En consecuencia, el gasto público como proporción del PNB registrará un alza repentina y se modificará la distribución del gasto. Tras la perturbación social, las tasas tolerables de tributación no regresan a sus niveles originales*”.

Segundo Tait & Diamond, ao passo que as linhas gerais da tese de Wagner parecem encontrar confirmação na maioria dos estudos, as pesquisas sobre a ocorrência do “efeito deslocamento” teriam resultado em conclusões contraditórias e controvérsias metodológicas, em desfavor da tese de Peacock & Wiseman.

Na linha crítica em relação à abordagem de Peacock & Wiseman, cabe citar o trabalho de Skocpol & Amenta (1995). Esses autores buscaram analisar as teorias que relacionam guerra com avanços nas políticas sociais e classificam a abordagem de Peacock & Wiseman dentre as teorias que relacionam a guerra com o surgimento do chamado “*welfare state*”⁸. Segundo eles, Peacock & Wiseman teriam desenvolvido uma argumentação fiscalista sobre a expansão dos gastos públicos, particularmente, no que se refere aos gastos sociais. Como resultado da maior disponibilidade de recursos gerada pelo efeito deslocamento, haveria maior facilidade para o surgimento de novas políticas sociais ou a expansão dos programas já existentes (SKOCPOL & AMENTA: 1995; pp. 187).

Para Skocpol & Amenta, entretanto, o argumento de Peacock & Wiseman não é capaz de explicar, por exemplo, porque o desenvolvimento das políticas sociais foi tão diferente quando se compara o Reino Unido com os EUA. Se a chamada “perspectiva fiscal” de Peacock & Wiseman fosse válida, os EUA deveriam ter atingido maiores e mais rápidos avanços em políticas sociais do que o Reino Unido. Isto porque os EUA haviam saído economicamente fortalecidos da guerra, ao passo que o Reino Unido fora arrasado. De fato, o Reino Unido viu-se forçado a solicitar empréstimos aos EUA imediatamente após o fim da guerra. Como resultado, Skocpol & Amenta argumentam que os EUA viriam a financiar a implantação da política de nacionalização da economia e uma série de reformas nas políticas sociais

⁸ *Welfare state*: estado de bem-estar social. Alguns autores, como Rosanvallon, preferem adotar o termo “estado-providência”.

britânicas⁹. Todavia, a adoção de políticas semelhantes seria rejeitada no plano doméstico pelos EUA.

Skocpol & Amenta asseveram que, de fato, a carga tributária dos norte-americanos foi elevada durante os períodos da guerra. No entanto, ao analisar a expansão dos programas sociais e dos gastos públicos, concluem que as duas grandes guerras mundiais culminaram, posteriormente, em períodos de cortes de impostos de cunho conservador, e *“a frustração de, virtualmente, todas as esperanças de reforma para expansão das intervenções do governo federal na esfera social, exceto àquelas iniciativas de programas que se destinavam aos veteranos de guerra”*¹⁰ (idem).

Skocpol & Amenta argumentam que resultados tão diferentes nas políticas sociais entre os dois países podem ser explicados pelas diferenças de caráter político e institucional, para os quais levam em conta as políticas pré-existentes à guerra; as diferentes estratégias adotadas pelos dois países para mobilizar a população e os recursos econômicos para o esforço de guerra; as diferenças entre os sistemas de governo (parlamentarismo e presidencialismo); a existência de uma coalizão política pluripartidária, formalmente constituída no governo britânico e a falta desta no governo norte-americano; e os impactos diferentes que a guerra provocou na população civil.

Em suma, Skocpol & Amenta apontam que aspectos políticos e institucionais são variáveis relevantes a serem consideradas no estudo dos gastos públicos. O trabalho de Peacock & Wiseman teria tratado de uma dada situação particular, que não permite a transposição para outros países dos resultados observados.

⁹ As eleições gerais de 1945 deram a vitória ao Partido Trabalhista liderado por Clement Atlee. Pela primeira vez na história, os trabalhistas obtiveram uma maioria consagadora no parlamento britânico.

¹⁰ Tradução livre do autor do original: *“An analysis of the expansion of social programs and expenditures reveals that in the United States, both world wars culminated in periods of conservative retrenchment and the frustration of virtually all wartime reforms hopes for expanded federal social interventions, except those aimed to veterans”* SKOCPOL & AMENTA: 1995, pp. 187).

Em estudo mais recente, Rezende (2006) dispôs-se a percorrer teorias contemporâneas, produzidas a partir dos anos 70 do século XX, que pretendem explicar a expansão dos gastos públicos. Resende aponta haver constatado uma *“progressiva introdução e ampliação do status causal de fatores políticos e institucionais”* em tais abordagens e considera tratar-se de *“um importante movimento para superar os limites da explicação mono-causal oferecida pela Lei de Wagner no século XIX bem como as tradicionais teorias da oferta e demanda por políticas públicas produzidas pela economia política até a década de 80. A ampliação da relevância e do espaço destas variáveis nos modelos teóricos contemporâneos está apoiada na premissa implícita de que fatores políticos e institucionais possuem papel relevante na expansão do Estado e de seus gastos públicos conjuntamente com fatores sociais e econômicos”* (RESENDE: 2006; pp. 274-275) ¹¹.

Ao longo de seu estudo, Resende afirma que, mais do que relevante *“A política e as instituições políticas desempenham papel decisivo para compreender o diversificado conjunto de mecanismos que produzem a expansão da interferência governamental via políticas públicas”* (p. 276).

Com base em onze artigos coletados, Resende divide as abordagens, que aqui chamaremos de “político-institucionais”, em sete diferentes campos de problematização:

- 1) Ilusão Fiscal;
- 2) Tamanho do Legislativo e papel dos partidos políticos;
- 3) *Accountability*, descentralização e gastos públicos;
- 4) Sistemas eleitorais, regimes políticos e expansão dos gastos;
- 5) Ação dos *veto players*;
- 6) *Trade-Offs* entre políticas, e
- 7) Fracionalização social, riscos políticos e intervenção do Estado.

¹¹ Resende reconhece a existência de outras abordagens que irão atribuir *“primazia causal a fatores exógenos – globalização, reestruturação produtiva e outras mudanças de corte social para explicar as transformações nos gastos públicos”* (p. 275). Todavia, tais estudos foram deixados de fora da seleção feita por Resende, pois a principal questão de interesse para ele é a de explorar *“‘como a política e as instituições’ importam para explicar o caso específico do fenômeno da expansão dos gastos públicos”* (idem).

2.1.1 Teorias contemporâneas: a hipótese da “ilusão fiscal”.

Os autores que adotam a hipótese da “ilusão fiscal” para explicar a expansão dos orçamentos públicos partem da premissa que “os cidadãos avaliam o tamanho do governo e de sua burocracia pela quantidade de impostos que incide [diretamente] sobre ele” (RESENDE: 2006; pp. 278).

Associada a essa premissa encontra-se a visão de que há grupos sociais em conflito político, originado pela demanda por redistribuição, de um lado, em oposição aos interesses de grupos sobre os quais irá incidir a carga tributária. Dessa forma, seriam elevados os níveis de competição política e a demanda por redistribuição nas democracias.

O desenho institucional das regras fiscais teria o papel de “regular” a ação política e os governos teriam o poder e autoridade constitucional para impor tais regras. A ação racional dos governos seria orientada para expandir a carga tributária e, para tanto, tenderiam a lançar mão de “*mecanismos para reduzir a visibilidade dos impostos e de sua estrutura*” (idem; p. 278). Isto porque, quanto menor a visibilidade da tributação, menor seria a ação política para tentar reduzi-la. Sendo assim, um governo tenderia a crescer mais de acordo com sua capacidade de manter-se o mais discreto possível com relação aos tributos, de modo a evitar a impopularidade.

Todavia, segundo Resende, tal abordagem torna-se objeto de críticas por não encontrar suporte empírico e por carecer de maior embasamento teórico e metodológico.

2.1.2 Teorias contemporâneas: tamanho do Legislativo e papel dos partidos políticos.

Após tecer considerações sobre as origens teóricas da abordagem que atribui relevância ao tamanho do Legislativo para explicar o comportamento da expansão dos gastos públicos, Resende (p. 279-280) aponta que tal argumentação pressupõe que haveria uma forte associação entre o número de membros do Legislativo e o aumento dos gastos públicos. Ou seja, quanto

maior o número de parlamentares, maior seria a propensão ao aumento dos gastos. Tal efeito estaria diretamente relacionado com a atuação política voltada para produzir benefícios concentrados nas bases eleitorais de cada parlamentar.

Já em relação à composição partidária do legislativo, as premissas teóricas indicam que deveria haver significativa diferença sobre a expansão dos gastos públicos, de acordo com a orientação ideológica e a composição partidária dos governos. Contudo, os estudos analisados por Resende tendem a afirmar que a ideologia e a composição partidária do governo não produzem significativa diferença sobre os gastos públicos. Resende afirma que “*A principal conclusão dos estudos contemporâneos é a de que as teorias que sustentam tal hipótese careceriam de maior fundamentação empírica e mesmo teórica*” (p. 280). Ou seja, de acordo com os estudos empíricos realizados para testar a formulação teórica, não se verificou diferença significativa de resultados quanto ao aumento dos gastos quando analisados governos de diferentes composições partidárias e ideológicas.

2.1.3 Teorias contemporâneas: *Accountability*, descentralização e gastos públicos.

Resende indica a existência de uma relação positiva entre o fator *accountability* e a expansão dos gastos públicos. Ou seja, quanto maior for o grau de *accountability* de uma sociedade, maior seria a tendência de elevação da carga tributária. Tal decorreria em razão da expansão das demandas por participação e inclusão nas políticas públicas. Todavia, Resende está baseado em um único estudo, produzido por Lassen (2001), que sustenta tal teoria¹².

Os estudos que tratam do efeito da descentralização dos poderes fiscais, basicamente o poder de tributar, apontaram, por seu lado, implicações interessantes. Conquanto pressupostos teóricos indicassem que a descentralização tenderia a limitar “*a voracidade tributária dos governos*”

¹² Trata-se de LASSEN, David Dressen (2001). *Political Accountability and the Size of the Government; Theory and Cross-Evidence*. Copenhagen. EPRU Papers.

(RESENDE: 2006; p. 281), os testes empíricos analisados apontaram resultados diversos, nos quais se constataram tanto redução quanto aumento de gastos quando realizados de forma descentralizada. De fato, a ocorrência de outras variáveis, a exemplo a autonomia dos governos locais para tomada de empréstimos, altera a relação entre descentralização e gastos.

Resende conclui que “... a compreensão das relações entre descentralização e expansão dos gastos públicos está articulada ao modo particular que os diferentes desenhos institucionais que estruturam as relações intergovernamentais produzem incentivos para a responsabilidade fiscal dos governos. Em outras palavras, as instituições fiscais importam” (RESENDE: 2006; p. 281).

2.1.4 Teorias contemporâneas: Sistemas eleitorais, regimes políticos e expansão dos gastos.

Resende afirma que “Os sistemas eleitorais produzem diferentes incentivos para os eleitores, os políticos e os governos para produzir bens públicos concentrados geograficamente ou concentrados sobre grupos distintos (desempregados, grupos de menor renda, etc.)” (idem; p. 282). Os possíveis efeitos dos sistemas eleitorais (proporcionais ou majoritários) e dos regimes políticos (presidencialismo ou parlamentarismo) sobre os gastos públicos também foram objeto de abordagens teóricas mais recentes. Os trabalhos coletados por Resende apontam que “... a expansão dos gastos com transferências é maior em sistemas proporcionais, enquanto que a expansão pela via do gasto em bens públicos é maior em sistemas majoritários” (RESENDE: 2006; p. 281).

Resende (2008; p. 282-283) comenta um modelo teórico, proposto em 2001 por Milesi-Ferreti & Perroti, para abordar a correlação entre diferentes sistemas eleitorais e gastos públicos. O modelo não considera um tipo universal de gastos, mas, sim, dois tipos diferentes de alocação: transferências a outros entes e gastos executados diretamente. Ambos resultando em aumento de gastos, por razões diversas. Tal modelo busca explicar a natureza do aumento dos gastos em cada sistema eleitoral, mas aparenta ter dificuldade

em estabelecer qual a razão do aumento dos gastos, tanto em sistemas proporcionais ou em sistemas majoritários.

Em relação aos regimes políticos e com base em análise dos resultados de estudo realizado por Persson & Tabelinni (2000) ¹³, Resende destaca que “*A principal evidência produzida pelo estudo é a de que em regimes presidenciais o governo é menor e menos sensível a flutuações cíclicas da economia*” (RESENDE: 2006; p. 283).

Resende destaca, ainda, que “*A principal teoria subjacente ao modelo é de que as instituições políticas modelam as escolhas dos atores políticos... As escolhas sobre políticas públicas são realizadas pelos políticos eleitos, mas influenciadas pelas regras que regulam sobre a produção das regras, que depende em grande medida do tipo de regime político*” (idem).

Contudo, os estudos analisados por Resende partem de pressupostos que resultam em afirmativas a serem recebidas com prudente cautela, tais como: “*Os sistemas eleitorais proporcionais reduzem a barreira à entrada de novos partidos, trazendo novas demandas por políticas públicas geradas pela organização de grupos sociais diversos*”; “*sistemas majoritários em regimes parlamentares tendem a produzir sistemas organizados politicamente em torno de um partido político*”. A não confirmação da validade de tais pressupostos pode comprometer a veracidade das conclusões.

Trata-se da análise de modelos teóricos e tais cautelas devem estar presentes em uma análise de cunho científico. Ademais, faz-se ainda presente o desafio da possibilidade de extrapolação dos resultados obtidos para outros contextos e realidades políticas. Admitindo, contudo, a validade dos pressupostos que orientam o modelo de Persson & Tabelinni, Resende aponta como resultados de maior destaque as conclusões que afirmam: “*regimes presidencialistas tendem a produzir menor expansão dos gastos públicos enquanto*

¹³ PERSSON, Torsten and TABELLINI, Guido (2001), “*Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts?*”. CEPR Discussion Paper no. 2872. London: Centre for Economic Policy Research.

que eleições majoritárias estão associadas a menores gastos com sistemas de proteção social”, embora “os governos em regimes presidencialistas tendem a expandir os gastos em anos eleitorais” (RESENDE: 2006; pp. 283-284).

2.1.5 Teorias contemporâneas: Veto Players e Estrutura Orçamentária.

O conceito de “veto players” foi originalmente desenvolvido por George Tsebelis (2002), cujos estudos concentram-se, ainda que não exclusivamente, na capacidade potencial de alteração das políticas públicas em um dado sistema político.

A necessidade de se obter a concordância de um determinado ator político para que seja tomada uma decisão, confere a esse ator um poder de veto no processo decisório. Segundo o próprio Tsebelis: “*Um veto player é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar a decisão de mudar uma política. O conceito de veto player origina-se da idéia de pesos e contrapesos incluída na Constituição norte-americana e nos textos constitucionais clássicos do século XVIII; implícita ou explicitamente é mencionada nos estudos contemporâneos (ver Lijphart, 1984; Riker, 1992a e Weaver e Rockman, 1993)*” (TSEBELIS: 1997).

O conceito de veto players fundamenta uma abordagem teórica desenvolvida por Tsebelis, que se encontra sistematizada no livro *Veto Players: How Political Institutions Work*¹⁴. Segundo, ainda, Tsebelis: “*Em resumo, o argumento básico do livro é o seguinte: para alterar políticas públicas – ou como iremos preferir dizer daqui para frente, para modificar o status quo (legislativo) – um certo número de atores coletivos ou individuais precisa concordar com a mudança proposta. Eu chamo esses atores de veto players*”¹⁵ (TSEBELIS: 2002; p. 2).

¹⁴ Published by Princeton University Press and copyrighted, © 2002, by Princeton University Press.

¹⁵ Tradução livre do autor do original: “*In a nutshell, the basic argument of the book is the following: In order to change policies – or, as we will say henceforth, to change the (legislative) status quo – a certain number of individual or collective actors have to agree to the proposed change. I call such actors veto players*”.

Resende (2006) abordou um estudo comparativo elaborado por Tsebelis & Chang (2001) que aplica a teoria dos *veto players* para o caso da estrutura orçamentária de dezenove países que integram a OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

Segundo Resende, “*A teoria proposta assume que mudanças na composição e magnitude dos gastos públicos são afetadas pela composição dos governos e pela distância ideológica das agendas de política do governo atual e do governo anterior (“alternância”). A posição ideológica dos veto players é decisiva para explicar as mudanças deliberadas na estrutura orçamentária. Quanto mais diversas forem as posições ideológicas da coalizão governamental, i.e, maiores são as distâncias ideológicas entre os partidos políticos e menores são as chances de mudanças nas estruturas e composições dos gastos. Por outro lado, quando mais intensa for a alternância nas agendas, mais significantes são as mudanças deliberadas”* (RESENDE: 2006; pp. 284-5).

A alternância de agendas é uma consequência de um contexto institucional que admite a alternância de correntes políticas no poder por meio das eleições. Sendo assim, não apenas a composição ideológica de uma coalizão de governo, mas também o desenho institucional e a posição ideológica dos *veto players* irá influenciar a capacidade de alterações na magnitude e na composição do orçamento.

2.1.6 Teorias contemporâneas: *Trade-Offs* entre políticas.

É geralmente aceito, no campo de estudos das políticas públicas, que a existência de linhas de ação política alternativas gera o chamado fenômeno do *trade-off* entre as políticas públicas. Isto é, a alocação de recursos orçamentários em uma dada política pode afetar o nível de gastos em outra política. São exemplos clássicos, entre outros, os dilemas entre construir estradas ou aplicar mais recursos na saúde pública; investir no aumento da produção de alimentos ou elevar os gastos com defesa. Resende afirma que as teorias anteriores que tentam explicar o fenômeno seriam demasiado limitadas. “*Um dos principais limites deriva da premissa implícita de que os trade-offs ocorrem*

em grande medida por decorrência das restrições orçamentárias” (RESENDE: 2006; p. 286).

Resende indica que a mudança na composição da estrutura dos gastos públicos recebeu uma explicação política e institucional inovadora desenvolvida por Wood, Crotty & Teobald (2000)¹⁶. Esses autores propõem um modelo que enfatiza o poder explicativo da política e das instituições para a compreensão dos *trade-offs* entre as escolhas orçamentárias.

Segundo Resende (2006) “*Os autores partem da suposição de [que] variáveis de corte político e institucional importam. A ideologia política, o sistema político e as regras orçamentárias deveriam desempenhar importante papel na explicação dos trade-offs entre tipos de gastos*” (p. 285).

A possibilidade de alterar os padrões orçamentários e alocar recursos para diferentes funções governamentais orientariam a atuação estratégica dos políticos, além dos fatores ideológicos e institucionais. Sendo assim, os políticos tenderiam a considerar mais desejável a existência de uma margem de manobra mais ampla para alterar alocações orçamentárias. Os chamados recursos “carimbados” limitariam tal margem de manobra para a ação estratégica dos políticos. Também devem ser considerados limites de ação as restrições orçamentárias impostas pelos governos anteriores.

A expressão “recursos carimbados” é usualmente utilizada nos meios políticos brasileiros para fazer referência às fontes orçamentárias que, por força de lei, devem ser destinadas a uma finalidade específica. A CPMF, por exemplo, era um “recurso carimbado”¹⁷, pois se destinava ao financiamento de gastos com saúde, segundo estabeleceu a Lei 9.311/1996:

¹⁶ WOOD, Dan B, CROTTY Sean, and THEOBALD Nick Andrew (2001). *Tradeoffs in State Expenditures: a theory and empirical analysis across States and Time*. Paper submitted to the American Political Science Review. Mimeo.

¹⁷ A expressão não retrata uma realidade exclusivamente brasileira. “Recursos carimbados” também fazem parte na realidade orçamentária dos EUA, por exemplo, onde são denominados de “*earmarked*”

Art. 18. O produto da arrecadação da contribuição de que trata esta Lei será destinado **integralmente** ao Fundo Nacional de Saúde, **para financiamento das ações e serviços de saúde**, sendo que sua entrega obedecerá aos prazos e condições estabelecidos para as transferências de que trata o art. 159 da Constituição Federal (grifou-se) ¹⁸.

Em conclusão, a abordagem proposta por Wood, Crotty & Teobald (2000) reafirma a importância das instituições e da política no processo de escolha das alocações orçamentárias.

2.1.7 Teorias contemporâneas: Fracionalização Social, riscos políticos e intervenção do Estado.

Tal abordagem explora a existência de uma conexão causal entre fracionalização e expansão dos gastos públicos. Resende não desenvolve o conceito de fracionalização, mas admite-se que se trata de formulação idêntica ao conceito de fragmentação social.

O conceito de fragmentação social deriva de elaborações filosóficas a respeito da realidade pós-moderna, que teria como características mais evidentes: rupturas na coesão social, o enfraquecimento dos Estados nacionais, além do esgotamento dos modelos tradicionais de sociedade e das ideologias que lhes davam sustentação.

Resende (2006) indica que “*A discussão das teorias sobre a fracionalização é realizada a partir do estudo seminal produzido por Annett (2000), que revisa a produção teórica e que oferece modelo para tal fenômeno*” (p. 286).

resources”. Exemplos clássicos encontram-se na taxação sobre o fumo e as bebidas alcoólicas, que irão gerar recursos para programas na área de assistência à saúde.

¹⁸ Seis anos depois, contudo, a Câmara dos Deputados conduziria uma Comissão Parlamentar de Inquérito que viria a concluir “*O nosso relatório deixa claro que a fórmula adotada acabou por estabilizar o montante destinado às ações e serviços de saúde, na esfera federal, em algo próximo de 1,9% do PIB, valor muito próximo ao já observado desde 1995, período anterior à vigência da CPMF*” (Câmara dos Deputados: 2006; p. 76).

Consultando o estudo indicado por Resende, verifica-se que Annett busca explorar a “*relação entre o grau de fracionalização da população de um país (por meio das dimensões etnolinguísticas e religiosas) e a instabilidade política e o esgotamento dos governos, usando um modelo neo-clássico de crescimento*”¹⁹.

A argumentação de Annett é centrada na idéia de que quanto maiores forem as divisões em uma sociedade, maiores serão os riscos de instabilidade política e de os governos serem levados à exaustão na tentativa de aplacar a oposição.

As divisões sociais consideradas relevantes para Annett são de ordem étnica, religiosa e as decorrentes de reivindicações localizadas de determinadas regiões do país. Para assegurar a continuidade do crescimento econômico e do processo de desenvolvimento, um governo em tal situação poderia ser levado a elevar os gastos para tentar apaziguar os interesses dos diferentes grupos em conflito. Com base em tal premissa, Annett pretende mensurar quantitativamente o “grau de fracionalização” de uma sociedade, desenvolvendo escalas de medida segundo as dimensões etnolinguística e religiosa.

Embora reconheça que os “índices de fracionalização” sejam imprecisos para medir a força relativa de cada um dos grupos rivais, sua utilização, argumenta Annett, ofereceria a vantagem de facilitar a análise empírica em uma abordagem comparativa entre um grande número de países²⁰. Dessa forma, quanto maior for o “grau de fracionalização” que um país atinja na escala de Annett, maior seria o percentual dos gastos públicos direcionados a aplacar os interesses dos grupos em conflito.

¹⁹ Tradução do autor do original: “*This paper explores the relationship between the degree of division or fractionalization of a country's population (along ethnolinguistic and religious dimensions) and both political instability and government consumption, using a neoclassical growth model*” (ANNETT: 2000; abstract).

²⁰ No original: “*Although imprecise as a measure of the strength of competing groups, indices of fractionalization have the advantage of facilitating a broad cross-sectional empirical analysis with a large number of countries*” (op. cit. p. 3).

2.1.8 Teorias contemporâneas: limites e possibilidades.

Em suas conclusões, Resende (2006) destaca a multiplicidade de teorias que atribuem explicações políticas e institucionais para o fenômeno da expansão dos gastos públicos. Outro aspecto enfatizado por Resende é a rivalidade existente entre as diversas teorias abordadas, embora todas sejam convergentes em considerar a existência de conexões entre política, instituições e gastos públicos.

Conquanto destaque que tais abordagens enriqueçam a capacidade de explicação do crescimento dos gastos, as teorias abordadas apresentariam limitações evidentes. A esse respeito, Resende observa: *“Por se tratar de um fenômeno altamente complexo e que tem uma relação muito diferenciada com a política, as explicações não encontram um padrão muito consistente, e são convergentes as posições nos estudos considerados de que os resultados gerados não são dotados de grande robustez em comparação com as teorias clássicas tal como a Lei de Wagner, que ainda se mostra consistente em grande parte dos modelos contemporâneos”* (RESENDE: 2006; p. 287).

As dificuldades principais das abordagens contemporâneas, segundo Resende, estariam relacionadas às limitações nos testes empíricos até agora produzidos. Haveria, basicamente, problemas na definição e incorporação a cada modelo proposto das variáveis dependentes, e de mensuração e disponibilidade de dados. Com visível desalento, Resende chega a afirmar que *“A explicação política e institucional pode ser mais acurada em outros casos que não a expansão dos gastos públicos”* (RESENDE: 2006; p. 288).

Entretanto, as dificuldades apontadas por Resende podem ser de outra natureza e conhecer a origem das idéias em debate pode iluminar um pouco mais a questão em favor de uma abordagem político-institucional para explicar o crescimento da apropriação de rendas pelo Estado. Isto porque as discussões sobre a validade de uma abordagem científica experimental, orientada em bases puramente empíricas, tal como na Física ou na Biologia, para explicar o comportamento humano em campos como a política ou a

economia, possuem origem bem mais longínqua. Com esse objetivo, faz-se necessário uma breve digressão sobre as chamadas abordagens institucionalistas no campo teórico, sob uma perspectiva histórica.

2.2 *Methodenstreit*: o conflito político na constituição da economia como ciência.

Scott (2001, p. 1-19) divide as abordagens originais do institucionalismo em três correntes nos seguintes campos do conhecimento: a economia, a ciência política e a sociologia. Na economia, onde concentraremos nossa atenção, Scott identifica as origens do institucionalismo como fruto do debate (*Methodenstreit*)²¹ surgido ao final do século XIX entre economistas alemães e austríacos sobre a validade do método científico nas ciências sociais.

A corrente alemã desafiava a visão predominante entre os economistas de inspiração liberal de que a economia poderia ser reduzida a um conjunto de leis universais possíveis de serem conhecidas pelo método dedutivo. Ao contrário, consideravam que o processo econômico ocorreria em um contexto social modelado por forças culturais e históricas. Seu principal porta-voz foi Gustav Von Schmoller, que integrava a chamada “Escola Historicista Germânica”. Adolph Wagner era outro dos expoentes geralmente associados a essa escola de pensamento²².

Embora os historicistas alemães não chegassem a negar a possibilidade de constituição de uma ciência da economia, negavam a possibilidade de uma abordagem econômica do comportamento humano que ignorasse as condições culturais, históricas e mesmo “raciais”²³, sob os quais agiam os homens. Portanto, advogavam que era necessário coletar uma substancial massa de dados estatísticos e conhecimento histórico para fundamentar uma ciência

²¹ “Batalha dos Métodos” em tradução livre. Uma fascinante e não menos engajada visão sobre o contexto e as idéias que se contrapõem no chamado debate sobre *Methodenstreit* é encontrada em Mises (2003).

²² A exemplo, ver Esping-Andersen (1991; p. 87).

²³ A construção da ideologia do racismo em bases pretensamente “científicas” é um fenômeno claramente europeu do século XIX.

econômica, sem os quais qualquer proposição deveria ser considerada abstrata e inútil.

Sob o aspecto político, a corrente historicista alemã é geralmente associada ao Estado autoritário e intervencionista prussiano, sob a liderança de Bismarck. Os opositores da doutrina alemã cunharam a expressão depreciativa “socialismo de cátedra” para desqualificar as idéias políticas de Schmoller, Wagner e seus seguidores, visto que estes defendiam um Estado intervencionista e a adoção de programas de previdência social aos trabalhadores e de proteção aos veteranos de guerra. O “socialismo de cátedra” foi alvo tanto dos liberais, quanto dos comunistas. Enquanto estes o viam como um engodo reformista que negava a luta de classes, os liberais o consideravam uma continuidade tardia do absolutismo.

Já os economistas austríacos, sob a influência de Carl Menger e com inspiração na teoria clássica liberal, pressupunham que os fenômenos econômicos se sucederiam em um esquema regular e estável, o que permitiria constituir a economia como ciência capaz de estabelecer leis de aplicação universal.

Ao analisar a teoria elaborada por Menger, Feijó (2000; p. 134) assinala: *“Então temos no modelo de Menger a descrição de um núcleo de fenômenos econômicos subjacentes à sociedade e submetidos a leis de funcionamento que operam em qualquer sociedade, independentemente de fatores históricos e geográficos. Esses fenômenos configuram uma estrutura básica permanente, e é tarefa da teoria econômica pura estudar de modo ‘exato’ os mecanismos que os descrevem e as leis que os comandam”*. Como decorrência, situações ou comportamentos que contrariam a prescrição teórica deveriam ser considerados como perturbações ou anomalias decorrentes de erro dos agentes.

Menger, todavia, era *“avesso ao tratamento matemático dos problemas econômicos”*, visto que o considerava incapaz de focar a essência da vida

econômica (FEIJÓ: 2000; p. 146). Feijó adverte, contudo, que a rejeição de Menger em realizar uma análise matemática seria contrariada pela maioria dos economistas a partir do final do século XIX.

Segundo Feijó (2000), tanto Menger quanto os historicistas alemães concebiam a sociedade como uma totalidade orgânica e natural. Os historicistas acreditavam que era possível estudar essa totalidade por meio da História. Menger, por sua vez, não nega a importância da História, mas a considera insuficiente para elaborar uma teoria econômica.

Assim, “O método histórico não é descartado da investigação econômica, pelo contrário, por ele é possível entender as situações concretas em que operam as leis teóricas exatas. A experiência histórica também funciona como uma ferramenta auxiliar da teoria. A história é essencial para o trabalho do teórico, pois ela suscita elementos que são utilizados pela introspecção na identificação de leis exatas” (FEIJÓ: 2000; p. 149).

Embora Feijó não aborde a questão, cabe observar que os historicistas alemães acreditavam em uma “filosofia da história”, de cunho determinista, que conduziria a humanidade a percorrer estágios sucessivos e ascendentes de evolução civilizatória. Schmoller veio mesmo a conceber uma “evolução econômica natural” dividida nos estágios de economia de aldeia, de cidade, territorial, nacional e mundial. Esse é o sentido de sua percepção da sociedade como uma totalidade orgânica e natural, o que hoje se mostra como uma das características mais frágeis dessa escola de pensamento.

Por outro lado, ignorar o conhecimento histórico e pretender substituí-lo por fórmulas e equações derivadas, unicamente, da coleta pretensamente neutra de dados empíricos pode explicar, ao menos em parte, as dificuldades que Resende aponta para algumas teorias contemporâneas sobre o crescimento dos gastos públicos. De igual modo, abordagens que isolam determinados objetos de estudo, como o sistema eleitoral ou a forma de governo, para fins de estabelecer parâmetros de comparação entre diferentes

países, parecem carecer de uma perspectiva histórica que lhes dê sentido. Especialmente se tais teorias pretendem abarcar os componentes institucionais e políticos.

A idéia de que a sociedade é um fenômeno natural que sujeita os indivíduos a um comportamento regular e objetivo, onde a liberdade de escolha deva ser tratada como um problema inconveniente, suscita controvérsias que revelam visões de mundo claramente distintas. É possível argumentar, por oposição, que a sociedade é uma construção histórica e não um fenômeno natural e instintivo.

Se a sociedade é uma construção histórica, deve-se admitir que haja diferentes alternativas para organizá-la, por exemplo, sob os aspectos econômicos e institucionais. Sendo assim, à História não caberia tão somente investigar “*as condições concretas em que o indivíduo se afasta do caminho estrito previsto pela teoria*”²⁴, segundo pensam os economistas liberais na linha traçada por Menger. O “caminho estrito” facilmente poderá indicar uma opção ideológica e não uma constatação científica irrefutável. O confronto político subjacente ao *Methodenstreit* indica claramente que a pesquisa econômica não ocorre em um campo neutro e os resultados podem indicar, simplesmente, as preferências do pesquisador. Em uma sociedade democrática, sobretudo, aspectos como a liberdade de escolha e alternância de agendas não deveriam ser tratados como anomalias, mas sim como fundamentos das instituições.

Instituições seriam, então, construções políticas elaboradas historicamente. Não deveria surpreender, portanto, que ainda hoje seja geralmente aceita a validade das formulações de Wagner sobre o crescimento do Estado. Ainda que hoje em dia seja prudente afastar uma perspectiva pretensamente “evolucionista” das sociedades, típica da modernidade, considerar o crescimento do Estado uma decorrência do crescimento e de um

²⁴ Feijó: 2000; p. 150.

maior grau de complexidade da sociedade parece ser uma formulação bastante razoável e, sem dúvida, ainda atual.

Igualmente se faz notável que questões que se faziam presentes no debate político na Europa Central do século XIX ainda se mantenham atuais nos dias de hoje. Isso pode ser observado por ocasião da última campanha presidencial norte-americana, então em curso durante a elaboração deste trabalho. Os pontos em debate tiveram na crise financeira o elemento catalisador para a discussão sobre a necessidade da regulação e as formas de intervenção do Estado na economia; os meios de se promover a saúde da população e qual deve ser o papel do Estado nesse campo; o fenômeno do *trade-off* causado pelo impacto que a guerra e os gastos militares têm sobre a destinação de recursos orçamentários para outros programas; a necessidade de reduzir as incertezas e prover segurança na aposentadoria e na invalidez; a preservação de políticas específicas de proteção a veteranos de guerra; e ainda, como deve ser distribuído o peso tributário sobre a sociedade. Também esteve presente a importância e a necessidade do controle para coibir desvios e punir condutas ilícitas, além de um gerenciamento eficaz para evitar desperdício de recursos públicos em programas inócuos, ou de impacto duvidoso sobre o bem-estar geral da população.

A inegável complexidade do orçamento público não impede, portanto, ao contrário do que afirma Resende (2006; p. 288), uma “explicação política e institucional” para a expansão dos gastos públicos. Em realidade, uma abordagem política e institucional que abarque uma perspectiva histórica, parece ser a chave para sua compreensão.

3. Origens e relevância da CPMF.

3.1 Origens da CPMF.

A Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) teve origem nos debates que antecederam a revisão constitucional prevista para ocorrer em 1993. Na época, a idéia de um imposto incidente sobre as movimentações financeiras inspirava-se, claramente, na proposta de realização

de uma reforma tributária que eliminasse todos, ou a maior parte, dos tributos federais, em troca da criação de um “imposto único”.

A idéia de transformação radical da estrutura tributária brasileira não prosperou. Mas a possibilidade de criação de um novo tributo, incidente sobre as movimentações financeiras, foi autorizada pela Emenda Constitucional de Revisão 03, de 17 de março de 1993. O Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF) foi instituído pela Lei Complementar 77, de 13 de julho de 1993, com alíquota de 0,25% e livre destinação, ou seja, constituindo recursos ordinários do Tesouro Nacional não vinculados a uma destinação específica.

Em 26 de agosto de 1993 deu-se início à cobrança do Imposto Provisório sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF), que incidia basicamente sobre lançamentos a débito em contas bancárias. A cobrança do tributo permaneceu em vigor até que uma liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) a suspendesse em 15 de setembro de 1993 ²⁵. O IPMF retornou em 1º de janeiro de 1994, vigorando até 31 de dezembro do mesmo ano.

A cobrança do IPMF se deu no período de 01.01.1994 até 31.12.1994, gerando uma arrecadação, naquele ano, de cerca de R\$ 5 bilhões; correspondendo a aproximadamente 8% do total arrecadado das receitas administradas (Receita Federal do Brasil: 2008).

Dois anos depois, em 1996, o tributo incidente sobre a movimentação financeira foi recolocado na agenda política pelo governo, que manifestou a intenção de direcionar a arrecadação para a área de saúde. Foi então criada a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que passou a vigorar em 1997 com alíquota de 0,2%. Desta feita o governo teve o cuidado de observar o

²⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade 939 – Relator Ministro Sidney Sanches.

princípio da anualidade para início da cobrança, visto que o STF considerara procedente a alegação de que a cobrança pretendida em 1993 decorria de vícios de inconstitucionalidade, existentes na Emenda Constitucional de Revisão N.º 03/1993 e na Lei Complementar 77/1993.

A aprovação da Emenda Constitucional 12, de 16 de agosto de 1996, outorgou competência à União para instituir a CPMF, que veio a ocorrer pela Lei 9.311, de 24 de outubro de 1996.

Em 23 de janeiro de 1997 entrou em vigor a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), com alíquota de 0,20% e fatos geradores equivalentes aos do IPMF.

A CPMF deveria incidir sobre os fatos geradores verificados no período de tempo correspondente a treze meses, contados depois de decorridos noventa dias da data da publicação da lei que a instituiu (art. 20 da Lei 9.311, de 1996). Contudo, este dispositivo legal foi alterado pela Lei 9.539, de 12 de dezembro de 1997, art.1º, que dispôs sobre a incidência relativamente aos fatos geradores ocorridos no prazo de 24 meses, contados a partir de 23 de janeiro de 1997. Deu-se, portanto, uma primeira prorrogação do período de cobrança por mais onze meses, de modo a abranger os exercícios de 1997 e 1998.

Esta contribuição vigorou até 22 de janeiro de 1999 para retornar em 17 de junho de 1999 com elevação da alíquota para 0,38%, com o objetivo declarado de ajudar nas contas da Previdência Social. A Emenda Constitucional nº 21, de 18 de março de 1999, prorrogou o prazo de cobrança da CPMF para o período de 17 de junho de 1999 a 17 de junho de 2002.

A alíquota foi reduzida para 0,30% em 17 de junho de 2000 e novamente aumentada para 0,38% em 18 de março de 2001. Estava prevista a cobrança da CPMF até 17 de junho de 2002.

A Emenda Constitucional 37, de 28 de maio de 2002, determinou que a CPMF fosse cobrada até 31 de dezembro de 2004. Em 19 de dezembro de

2003, a EC nº 42 prorrogou o prazo de incidência da CPMF até 31 de dezembro de 2007.

No final de 2000, o governo decidiu permitir o cruzamento de informações bancárias com as declarações de Imposto de Renda dos contribuintes. Tal dispositivo viria a ser utilizado, posteriormente, como argumento para defender a pretendida prorrogação do tributo a título de combater crimes financeiros e sonegação de impostos.

O quadro a seguir sintetiza o histórico de cobrança de tributo sobre a movimentação financeira no Brasil:

Quadro 1: Histórico legal IPMF/CPMF.

Tributo	Norma legal	Alíquota	Período de cobrança
IPMF	EC de revisão 03/1993 e LC 77/1993.	0,25%	26/8/1993 s 15/9/1993
			Cobrança suspensa pela ADI 939.
			01/01/1994 a 31/12/1994
CPMF	EC 12/1996 e Lei 9.311/1996	0,20%	23/01/1997 a 22/01/1998
	Lei 9.539/1997	0,20%	23/01/1997 a 22/01/1999
	EC 21/1999	0,38%	17/6/1999 a 17/6/2002
		0,30%	17/6/2000 a 17/3/2001
	EC 37/2002	0,38%	18/6/2002 a 31/12/2004
	EC 42/2003	0,38%	01/01/2005 a 31/12/2007

Fonte: legislação federal do Brasil.

Elaborado pelo autor ²⁶.

²⁶ As informações sobre legislação e histórico de cobrança do IPMF e da CPMF encontram-se disponíveis em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/CPMF/InformacoesCPMF/default.htm> e em www.planalto.gov.br/legislacao. Ainda sobre o histórico de cobrança e com uma abordagem a respeito

3.2 Relevância da CPMF no Orçamento da União.

A possibilidade de não prorrogação da CPMF, ao final do exercício de 2007, indicava para o Governo um risco de redução da arrecadação, cujo impacto era estimado em torno de R\$ 35 bilhões. No entanto, caberia dimensionar qual a relevância da possível perda em relação ao montante da arrecadação. Para tal, considera-se que o montante de recursos arrecadados historicamente e sua participação em termos percentuais, em relação às demais fontes tributárias, sejam variáveis suficientes para descrever o critério de expressividade orçamentária de um tributo. Isto é, considera-se que um tributo terá maior expressividade orçamentária quanto maior for sua participação percentual em relação ao montante arrecadado.

O quadro a seguir indica que a mediana da tributação sobre a movimentação financeira representava, historicamente, 8% da arrecadação anual da União.

Quadro 2: Percentual de participação de IPMF/CPMF no total geral de receitas arrecadadas pela União (em R\$ bilhões).

RECEITAS	1994	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
IPMF/CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	4,97	6,91	8,12	7,96	14,55	20,37	23,64	26,43	29,23	32,09	36,48
TOTAL GERAL DAS RECEITAS	64,32	112,67	133,14	151,52	176,81	243,00	280,26	322,56	364,14	392,54	602,79
Participação percentual	8%	6%	6%	5%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	6%

Fonte: Receita Federal do Brasil.

Elaborado pelo autor. Para cálculo da mediana foram excluídos o ano em que a participação de IPMF/CPMF atingiu o maior percentual (9% em 2001) e os anos em que não houve cobrança do tributo (1995-1996).

A evolução da arrecadação e o percentual de participação de IPMF/CPMF no montante, caso tomadas isoladamente, não parecem ser suficientes para permitir a análise da capacidade de arrecadação. Ou seja,

dos impactos da cobrança da CPMF sobre a atividade econômica e suas deficiências como instrumento de arrecadação, ver Albuquerque (2001). Uma abordagem divergente e favorável aos méritos da incidência tributária sobre as movimentações financeiras pode ser encontrada em Rangel (2002).

tendo sido formulada a hipótese de que a não prorrogação da CPMF poderia ser compensada por outras fontes de recursos e/ou por uma estimativa mais realista da arrecadação, torna-se necessário acrescentar outras variáveis de comparação; caso contrário, poderia ser induzido o falso raciocínio de que a não prorrogação da CPMF acarretaria uma redução imediata de 8% na arrecadação. Tal não ocorre, contudo, uma vez que a arrecadação anual tem apresentado uma tendência crescente, como se irá observar mais adiante no Gráfico 2.

A participação percentual da CPMF sobre o montante da arrecadação, na realidade, caiu para 6% em 2007. Ou seja, embora a arrecadação da CPMF tenha crescido em 2007, em termos absolutos, o crescimento das demais receitas foi mais expressivo, ocasionando uma redução do percentual de participação da CPMF sobre o montante de receitas arrecadadas naquele exercício.

Cabe assinalar que, embora a participação percentual da CPMF na arrecadação tenha caído 25%, o valor arrecadado aumentou 9,93% em relação a 2006, segundo a Receita Federal do Brasil ²⁷.

Para fins de estabelecer termos de comparação com outras variáveis consideradas relevantes, o estudo aborda a evolução percentual da arrecadação em relação ao crescimento do Produto Interno Bruto brasileiro (PIB) e da taxa de inflação no período.

Adota-se o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA) como taxa de inflação, visto ser o índice oficial considerado pelo Banco Central do Brasil para acompanhamento do Sistema de Metas para a Inflação.

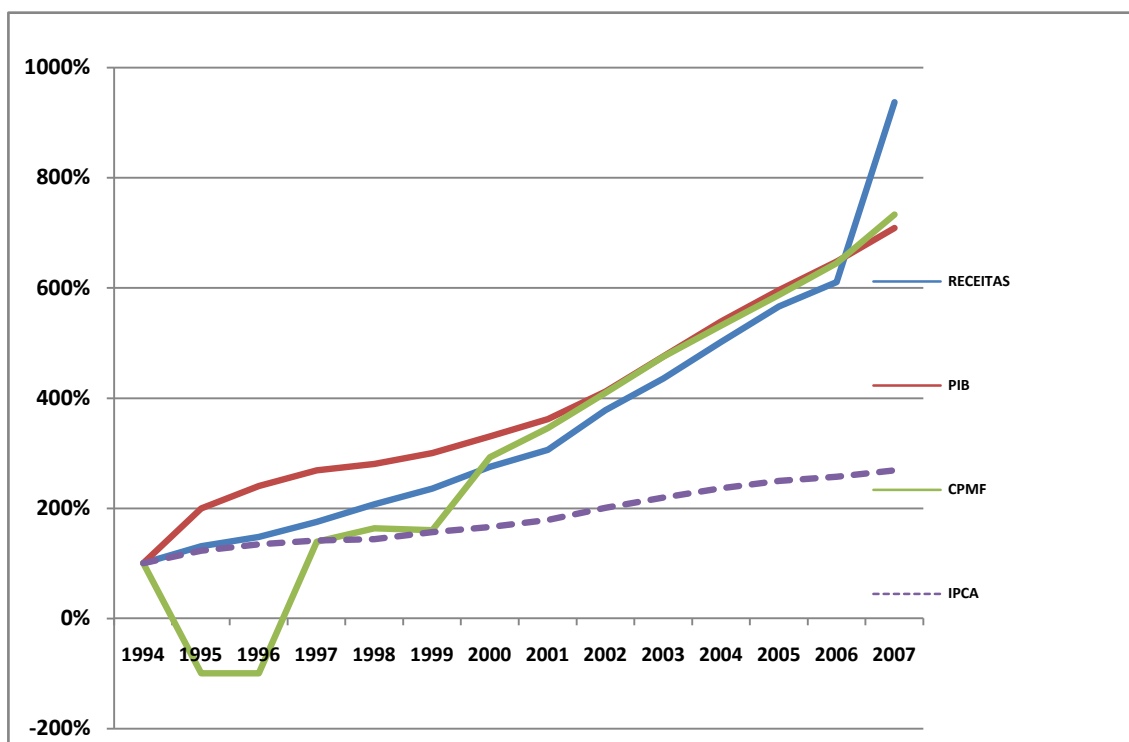
O gráfico a seguir apresenta a evolução percentual das receitas da União e da CPMF em comparação com o crescimento do PIB e a evolução do

²⁷ Análise da Arrecadação das Receitas Federais – dezembro de 2007, pág. 26.

Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/arre/2007/AnalismensalDez07.pdf>

IPCA. Os valores para CPMF abaixo do eixo x indicam que nos anos 1995 e 1996 não houve a cobrança do tributo.

Gráfico 2: Evolução anual das receitas da União e CPMF em relação ao crescimento do PIB e evolução do IPCA (anos 1994 a 2007 - valores percentuais).



Fontes: Receita Federal do Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Banco Central do Brasil.

Elaborado pelo autor.

O gráfico acima aponta que no período de 1994 a 2007 as receitas tiveram um crescimento de 937,19%. Os recursos arrecadados com a CPMF cresceram 733,18%. O PIB a preços correntes cresceu 708,56%. O IPCA acumulado no período ficou em 268,69%.

O crescimento percentual das receitas até 2006 vinha mantendo-se inferior ao crescimento do PIB. O salto no crescimento das receitas em relação ao PIB, verificado em 2007, embora expressivo, ainda não é suficiente para indicar a formação de uma tendência de elevação da carga tributária superior ao crescimento econômico.

Em estudo recente, Santos, Ribeiro & Gobetti (2008) realizaram uma análise dinâmica da composição do que chamaram de Carga Tributária Bruta

Brasileira (CTBB) de 1995 a 2007. Segundo a definição que adotam “Grosso modo, a carga tributária bruta pode ser definida como o total de impostos, taxas e contribuições compulsoriamente pagos pelo setor privado ao governo (mesmo aquelas destinadas a financiar a poupança do próprio setor privado, como as contribuições previdenciárias e para o FGTS). O adjetivo “bruta” é adicionado para enfatizar que (ao contrário da carga tributária “líquida”) esse número não leva em conta os recursos fiscais que o governo “devolve” ao setor privado na forma de “transferências”, como o pagamento de aposentadorias, pensões, seguros-desemprego, bolsas de distintas naturezas etc.” (p. 7, Nota 1). O estudo de Santos, Ribeiro & Gobetti também abrange o período posterior à implantação do Real na economia, mas expande a análise sobre tributos arrecadados pela União, Estados, o Distrito Federal e Municípios ²⁸, ao passo que este trabalho está focado tão somente na arrecadação federal

Segundo aqueles autores, a principal conclusão do trabalho foi que “a elevação da CTBB no período pós-real parece ter tido dois “momentos” básicos, quais sejam, a) um primeiro “momento” no período (1998-2003), em que a elevação da CTBB, crucial para a sustentabilidade da DLSP ²⁹, se dá através de uma tributação mais pesada sobre as empresas estatais e da criação de novos impostos (indiretos e sobre o patrimônio) e/ou a majoração das alíquotas de impostos existentes (notadamente indiretos); e b) um segundo “momento” no período 2004-2007, em que a elevação dos impostos parece estar relacionada a um aumento da lucratividade das empresas e da formalização da economia (e do mercado de trabalho, em particular) associados a um novo (e ainda pouco compreendido) ciclo de crescimento econômico” (SANTOS, RIBEIRO & GOBETTI: 2008, p. 36).

A pesquisa conduzida por Santos, Ribeiro & Gobetti (2008) aponta que há uma tendência crescente de elevação da carga tributária bruta brasileira. A elevação da arrecadação de recursos, apenas por parte do Governo Federal,

²⁸ NOTA: Os tributos analisados por Santos, Ribeiro & Gobetti adotam a mesma classificação utilizada pelo IBGE (2007). Santos, Ribeiro & Gobetti utilizaram como medida da inflação o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas. Neste trabalho, conforme já assinalado na seção 7.2, optou-se por adotar o IPCA como medida de inflação.

²⁹ DLSP: Dívida Líquida do Setor Público.

apresenta tendência igualmente crescente, conforme é possível observar no Gráfico 2. Santos, Ribeiro & Gobetti apontam, ainda, que no período 2004-2007 a elevação da arrecadação parece estar relacionada ao surgimento de um novo ciclo de crescimento econômico no Brasil, embora sejam cautelosos quanto aos resultados obtidos poderem ser considerados definitivos a esse respeito.

4. A não prorrogação da CPMF.

Em 23/04/2007 a Agência Brasil, agência de notícias do governo brasileiro, noticiou o envio ao Congresso da proposta de emenda constitucional que prorrogava por mais quatro anos a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) e a Desvinculação das Receitas da União (DRU) ³⁰.

Conforme noticiava a Agência Brasil, *“De acordo com o ministro da Fazenda [omissis] a proposta mantém a alíquota da CPMF em 0,38%. A DRU autoriza o governo a gastar livremente até 20% da arrecadação de impostos”*.

Segundo ainda informava a Agência Brasil, o Ministro considerava a prorrogação da CPMF imprescindível para a viabilização dos projetos e dos gastos do governo. Caso essa fonte de recursos, então estimada em R\$ 35 bilhões, fosse reduzida ou mesmo extinta, o Ministro afirmava que seria necessário desativar programas sociais.

Ademais, alertava o Ministro que a não prorrogação da CPMF afetaria *“vários projetos de interesse dos deputados e senadores, inclusive no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que dependem da arrecadação da contribuição”*, acrescentando *“Não dá para fazer omelete sem quebrar os ovos. Se você não tiver o dinheiro da CPMF você não vai viabilizar uma parte desses projetos”*.

³⁰ Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/23/materia.2007-04-23.1621001495/view>
Consulta em 24/02/2008.

Além de considerar que a prorrogação da CPMF seria apoiada pelos parlamentares em favor da continuidade de projetos de seu interesse, o Ministro indicava que contava com o apoio dos governadores, pois o Governo Federal discutia uma série de medidas para permitir que os estados tivessem mais recursos para gastar, e afirmou “*Vamos por em prática algumas das medidas. Isso também entra na negociação*”. Segundo informava a Agência Brasil, havia uma pauta de doze reivindicações apresentadas pelos governadores à União, “*entre elas a negociação em torno da dívida ativa dos estados e o aumento da margem de endividamento*”.

No entanto, o Ministro da Fazenda descartava, ao menos para aquele momento, atender uma das reivindicações dos governadores: o repasse de parte da arrecadação da CPMF. De acordo com o Ministro “*Partilhar CPMF com os estados, só no âmbito da reforma tributária. As contribuições vão ser colocadas no bolo dos tributos e depois se vê como faz a divisão*”.

Concluía a matéria da Agência Brasil com comentários do Ministro a respeito de uma possível redução na alíquota da CPMF. O Ministro admitia que o tema fosse discutido ao longo do processo de negociação com os parlamentares, mas adiantava que, se houvesse redução, esta seria em pequena proporção.

Na madrugada de 13/12/2007, a agência de notícias do Senado Federal informava: “*Senado rejeita prorrogação da CPMF*”³¹.

Segundo a nota, a PEC 89/07 fora rejeitada por faltarem quatro votos favoráveis à sua aprovação. Informava ainda a Agência Senado que “*O governo poderá tentar recriar a contribuição. Mas, para isso, precisará enviar ao Congresso uma nova proposta de emenda à Constituição, cuja tramitação começará novamente da Câmara dos Deputados*”.

³¹ Disponível em:
<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=70415&codAplicativo=2¶metros=PRORROGA%c3%87%c3%83O+DA+CPMF> .
Consulta em 24/02/2008.

Na mesma data o portal de notícias G1 divulgava a notícia e destacava que a oposição comemorava o resultado da votação “em clima de festa”³².

Segundo o Portal G1, o líder do PSDB, partido de oposição ao Governo, declarou pouco depois de divulgado o resultado da votação: “*Em período de crise internacional, o Brasil não acabou. Não vai acabar. E acredito que o Brasil tem firmes condições de, sem a CPMF, sofrer um ajuste pelo lado da despesa, cortando supérfluos. O presidente poderia tomar alguma medida para abrir um debate sobre reforma tributária*”. Ainda de acordo com a matéria do G1, o senador líder dos Democratas (DEM) teria acrescentado “*É um ponto de inflexão da classe política. O governo não vai poder aumentar mais a carga tributária. Mostra que o Brasil vai crescer com a queda da carga tributária*”.

Em sentido diverso opinava um proeminente senador governista: “*Será um caos financeiro. Um caos nas finanças públicas. Alguns programas sociais, alguns fundos setoriais serão prejudicados, por exemplo, o Bolsa Família*”.

O Portal G1 divulgou que a rejeição da PEC 89/07 resultaria na redução em R\$ 40 bilhões na arrecadação federal para o ano de 2008.

4.1 O fim da cobrança da CPMF e a proposta de Reforma Tributária.

Em fevereiro de 2008 o Governo federal apresentou uma proposta de reforma tributária centrada em três objetivos: “*simplificar o sistema tributário nacional, avançar no processo de desoneração tributária e eliminar distorções que prejudicam o crescimento da economia brasileira e a competitividade de nossas empresas, principalmente no que diz respeito à chamada ‘guerra fiscal’ entre os Estados*” (Exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional 233/2008).

³² Disponível em:
http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL215356-9356,00-SENADO+DERRUBA+PRORROGACAO+DA+CPMF.html .
Consulta em 24/02/2008.

A reforma tributária não prevê a recriação da CPMF, o que indica que, ao menos por ora, não se vislumbra o retorno desse tributo. Embora o Governo tenha cogitado, logo após a rejeição da PEC 89/07, recriar a CPMF, a idéia foi logo abandonada. A apresentação de uma nova proposta de emenda constitucional, única alternativa legal capaz de recriar o tributo, mostrava-se uma estratégia pouco estimulante, tendo em vista a recente derrota no Congresso. Por outro lado, havendo a possibilidade de compensar de outras formas o risco de redução da arrecadação, não parecia ser razoável enfrentar os desgastes de uma nova batalha pelo voto dos congressistas e, provavelmente, de uma nova derrota política.

A mudança encontra-se sob exame do Congresso Nacional e, previsivelmente, suscita controvérsias. Em especial, quanto ao caráter “neutro” pretendido pelo Governo para as mudanças por ele propostas. De todo modo, nada indica que a apreciação conclusiva da matéria ocorra em curto prazo ³³.

4.2 Os limites da capacidade de arrecadação.

Ao rever parte da literatura existente sobre o crescimento do Estado e a elevação da carga tributária, a possibilidade de haver uma forte correlação entre o crescimento econômico e o crescimento do Estado e, conseqüentemente, dos gastos públicos, aparece como uma das hipóteses mais relevantes para explicar o fenômeno.

Os indícios coletados na pesquisa de Santos, Ribeiro & Gobetti (2008) indicam que, possivelmente, o crescimento da arrecadação esteja associado a um, ainda pouco estudado, novo ciclo de crescimento da economia no Brasil. Tal constatação viria a confirmar a atualidade das premissas de Wagner, que associam o crescimento do Estado à maior disponibilidade de receitas em períodos de crescimento econômico, favorecendo a adoção mais vigorosa de políticas sociais.

³³ Em 03/12/2008 acordo de líderes na Câmara dos Deputados transferiu a apreciação da Reforma Tributária para março de 2009. Ver matéria disponível em: <http://www2.camara.gov.br/homeagencia/materias.html?pk=129430>
Consulta realizada em 05/12/2008.

Uma vez que o impulso recente da arrecadação de receitas pela União pode estar fortemente associado ao crescimento econômico, a tendência crescente observada na arrecadação pode ser descontinuada, em caso de desaceleração da economia brasileira. Portanto, o agravamento e a extensão da crise financeira internacional, iniciada com o chamado “estouro da bolha” de empréstimos *subprime* nos EUA, pode definir limites estritos à capacidade de o Governo arrecadar cada vez mais. Todavia, a crise internacional não parece ter afetado significativamente a capacidade de arrecadação durante o período observado neste estudo, conforme será descrito a seguir.

5. Análise dos dados.

5.1 O que tem sido observado, de fato, em termos orçamentários: a arrecadação.

A não prorrogação da cobrança da CPMF gerou expectativas diversas. Pelo lado do Governo, temia-se pela redução na arrecadação e comprometimento da execução de programas considerados estratégicos. Particularmente, os chamados programas sociais e os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A oposição, por seu lado, argumentava que era necessário reduzir a carga de tributos e que o Governo poderia promover um ajuste nas despesas para adaptar-se à não prorrogação da CPMF.

No que diz respeito ao comportamento da arrecadação até o mês de julho de 2008, as piores expectativas manifestadas pelo Governo não haviam sido confirmadas. A arrecadação acumulada a preços correntes, de janeiro a setembro de 2008, superou as estimativas feitas ao início do exercício.

Conforme se observa no quadro a seguir, a arrecadação federal acumulada até setembro de 2008 superou os valores arrecadados em igual período no exercício anterior. A arrecadação acumulada até setembro registra

um crescimento de 16,10% em relação ao mesmo período no exercício anterior. O incremento nominal de receitas, em relação a 2007, atingiu R\$ 69,233 bilhões em setembro de 2008.

Quadro 3: Arrecadação acumulada (junho a setembro) – comparativo 2007 – 2008.

	Acumulado até:			
	jun/07	jul/07	ago/07	set/07
Arrecadação em R\$ milhões a preços correntes	282.398	332.794	381.512	429.992
	jun/08	jul/08	ago/08	set/08
	327.672	389.632	443.562	499.225
Incremento nominal	45.274	56.838	62.050	69.233
Incremento percentual (variação mensal)	16,03	17,08	16,26	16,10

Fonte: Receita Federal do Brasil. Elaborado pelo autor.

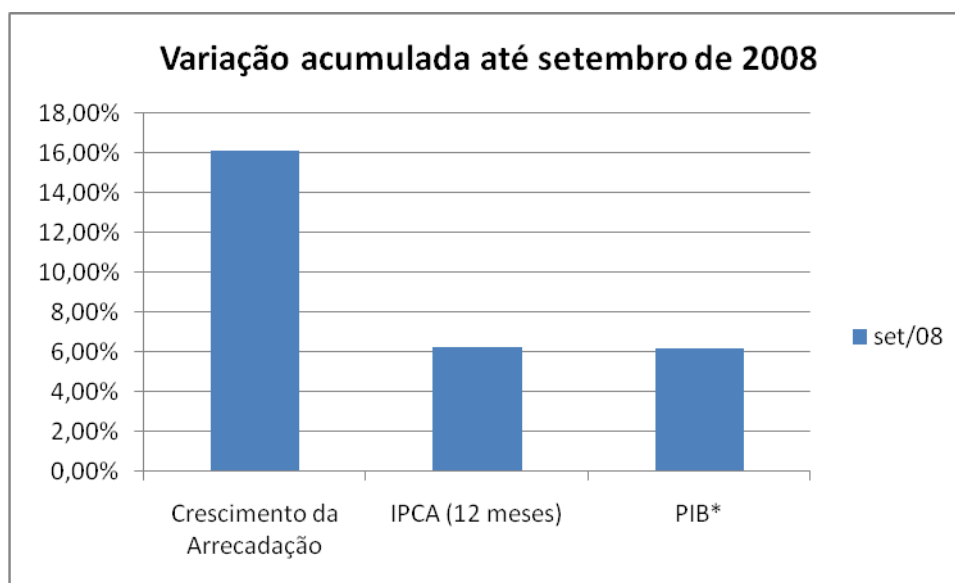
A receita prevista na Lei Orçamentária Anual para o exercício 2008 é de R\$ 941,25 bilhões ³⁴. Até setembro de 2008, portanto, o Governo havia arrecadado 53,04% das receitas previstas nos orçamentos fiscal e da seguridade social. Embora já decorridos 75% do ano fiscal, o percentual de arrecadação acumulado até setembro de 2008 superou o registrado em setembro de 2007, quando haviam sido arrecadados apenas 49,40% das receitas previstas.

O gráfico a seguir apresenta um comparativo da variação percentual da arrecadação em relação à variação do IPCA e o crescimento do PIB.

³⁴ Lei 11.647/2008. Estimativa de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Excluído o refinanciamento da dívida.

Gráfico 3: Arrecadação: comparativo IPCA e PIB.

Incremento percentual acumulado sobre jan-set de 2007.



* PIB: Série encadeada do índice trimestral. Vide nota de rodapé 29.

Fontes: Receita Federal do Brasil. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

O gráfico acima informa que o montante arrecadado no período de janeiro a setembro de 2008 registrou um crescimento, em termos percentuais, superior à variação do IPCA e ao crescimento do PIB. Para fins de estabelecer a comparação foram considerados:

- a) A variação percentual da arrecadação acumulada até setembro/2008 em relação ao exercício anterior;
- b) A variação do IPCA nos últimos 12 meses – apurado em setembro/2008;
- c) A variação do PIB a preços de mercado – série encadeada do índice trimestral³⁵ – dados preliminares do 2º trimestre de 2008.

³⁵ A série encadeada do índice trimestral mostra a variação acumulada do PIB em relação ao número índice 100 = média do ano 1995. Ao final do segundo trimestre de 2007 o índice era 138,2. Ao final do segundo trimestre de 2008 o índice atingiu 146,7 (dados preliminares). Até a conclusão deste trabalho o IBGE ainda não divulgara a taxa de variação do PIB para o 3º trimestre de 2008.

Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/pib-vol-val_200802_5.shtm

Consultado em 27 de outubro de 2008.

Faz-se evidente, com base nesses parâmetros, que o crescimento da arrecadação foi substancialmente superior à variação do IPCA e do PIB no período.

Conclui-se, portanto, que o Governo federal aumentou o montante arrecadado em relação ao exercício anterior, além de haver obtido uma elevação em termos reais da arrecadação, visto que o crescimento percentual da arrecadação superou a variação do IPCA e o crescimento do PIB. Também é possível afirmar que, até o mês de setembro, o desempenho fiscal foi superior ao do exercício 2007. Isto porque, em relação às receitas estimadas, o percentual arrecadado também foi superior ao registrado em igual período de 2007.

De acordo com a Receita Federal do Brasil, o crescimento da arrecadação deveu-se, fundamentalmente, à elevação do valor em dólar das importações, ajuste de alíquotas ³⁶, elevação da massa salarial e aumento do consumo (Análise da Arrecadação das Receitas Federais – setembro/2008).

Todavia, em termos absolutos, o maior incremento de arrecadação é verificado no Imposto de Renda. A arrecadação total desse tributo gerou um aumento de receitas de R\$ 27,502 bilhões a preços correntes. Do montante, R\$ 14,989 bilhões decorrem do Imposto de Renda sobre as Pessoas Jurídicas e os outros R\$ 12,513 bilhões do Imposto de Renda sobre as Pessoas Físicas (Receita Federal do Brasil: 2008; p. 27 – reproduzida em apêndice ao final do trabalho).

O IOF - Imposto sobre Operações Financeiras e a CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, incidente sobre as instituições financeiras, foram apontados pela Receita como fatores relevantes para a elevação da arrecadação, por suas alíquotas terem sido elevadas para o exercício 2008. Contudo, em termos absolutos, o IOF e a CSLL incidente sobre as instituições

³⁶ Especialmente a elevação geral do IOF - Imposto sobre Operações Financeiras e da CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido de 9% para 15%, incidente sobre as instituições financeiras.

financeiras representaram, respectivamente, acréscimos de R\$ 9,365 bilhões e R\$ 1,266 bilhões.

Em termos absolutos, conforme já visto no Quadro 4, o incremento nominal da arrecadação até setembro foi de R\$ 69,233 bilhões.

5.2 O que tem sido observado, de fato, em termos orçamentários: os programas de governo e a execução orçamentária.

Durante a discussão legislativa da Proposta de Emenda Constitucional PEC-89/07, porta-vozes do Governo federal argumentavam que a não prorrogação da CPMF colocaria em risco a execução de diversos programas de governo, dentre os quais a execução das obras do Programa de Aceleração do Crescimento. Ademais, caso o tributo não fosse mantido, o governo poderia ser levado a ter que reduzir os recursos destinados aos programas sociais.

Um dos objetivos propostos para este trabalho é o de identificar os possíveis cortes de despesas no orçamento em decorrência da não prorrogação da CPMF (áreas, programas, ações e montante dos recursos cortados).

Com a rejeição da prorrogação da CPMF, o Governo chegou a cogitar a substituição do projeto de proposta orçamentária que já havia encaminhado ao Congresso Nacional em agosto de 2007. Contudo, tal linha de ação foi logo abandonada e o Governo optou por manter sua proposta e realizar “cortes” na execução de despesas, estimados em cerca de R\$ 20 bilhões³⁷. A proposta orçamentária original, após a inclusão de emendas parlamentares, viria a ser aprovada somente em março de 2008 – Lei 11.647, de 24 de março de 2008, e sancionada sem vetos pelo Presidente da República.

A possibilidade de realizar “cortes” no orçamento não significa, necessariamente, a redução ou mesmo a supressão de rubricas e dotações

³⁷ Disponível em:

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/01/03/materia.2008-01-03.0161267855/view>

Consultado em 25/11/2008.

orçamentárias. Tendo em vista que boa parte do orçamento constitui mera autorização para a realização de despesas, bastaria ao Governo adiar ou até mesmo deixar de executar ações ou programas que não constituem despesas de execução obrigatória, ainda que estejam previstas na lei orçamentária. Isto se faz possível pela limitação de limites para empenho e pagamento mensal de despesas, sob a justificativa de ocorrência de queda nas receitas ou aumento das despesas obrigatórias, ou de ambas as coisas. Trata-se do chamado “contingenciamento” do orçamento pelo qual o Governo, mediante edição de decreto de programação financeira, limita os valores autorizados na Lei Orçamentária, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias.

Em 22/4/2008 o Governo editou o Decreto 6.439/2008 pelo qual reduzia o limite anual de execução de despesas em cerca de R\$ 19,5 bilhões, mas preservava integralmente a previsão de investimentos a serem realizados no Programa de Aceleração do Crescimento ³⁸.

Em 30/5/2008 o Governo editou o Decreto 6.468/2008 e reduziu os valores contingenciados, autorizando a elevação dos limites de movimentação e empenho em cerca de R\$ 4,5 bilhões e o limite de pagamentos em cerca de R\$ 5,3 bilhões.

O contingenciamento orçamentário foi ainda mais reduzido com a edição, em 30/7/2008, do Decreto 6.519/2008, que autorizou a elevação dos respectivos limites em cerca de R\$ 3 bilhões e R\$ 5,5 bilhões. Por esse mesmo ato legal, o Governo destinou mais de R\$ 14,244 bilhões para a constituição de reservas do chamado Fundo Soberano do Brasil, submetido à aprovação do Congresso Nacional em Projeto de Lei de iniciativa do Executivo.

No início de julho o Governo já conseguira aprovar projeto de lei que ampliava os limites para realização de despesas de pessoal e encargos sociais

³⁸ Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/20080423_01
Consultado em 25/11/2008.

com o objetivo de reestruturar a remuneração de cargos, funções e carreiras no âmbito do Poder Executivo ³⁹. O limite para despesas de pessoal no exercício 2008 foi elevado de R\$ 3,46 bilhões para R\$ 7,56 bilhões. O limite anualizado da despesa subiu de R\$ 7,41 bilhões para R\$ 12,32 bilhões.

Com a edição do Decreto 6.589/2008, de 01/10/2008, o Governo encerrou o contingenciamento orçamentário ao elevar os limites de movimentação e empenho em mais de R\$ 8,135 bilhões e o limite de pagamentos em mais R\$ 10,617 bilhões. O quadro a seguir sintetiza as alterações ocorridas:

Quadro 4: alterações na programação orçamentária e financeira no exercício 2008 (contingenciamento) até a edição do Decreto 6.589/2008:

R\$ bilhões/ano

	Empenho	Pagamento	Norma legal
Limite autorizado	129,19	129,19	Lei Orçamentária 11.47/2008
Limite alterado pelo contingenciamento/liberação	109,99	109,19	Decreto 6.439/2008
	114,50	114,49	Decreto 6.468/2008
	117,50	119,99	Decreto 6.519/2008
	125,64	130,62	Decreto 6.589/2008

Elaborado pelo autor.

Cabe lembrar que a despesa pública possui três estágios, previstos na Lei 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento. De acordo com o

³⁹ Lei 11.733, de 1º de julho de 2008.

estabelecido no art. 60 “*é vedada a realização de despesas sem prévio empenho*”. Ao definir limites de empenho na programação financeira, o Executivo restringe, de fato, a capacidade de execução orçamentária. Por outro, a existência de dotação orçamentária autorizada representa a existência de créditos orçamentários disponíveis ao gestor público para a realização das despesas autorizadas pela lei orçamentária.

O empenho das despesas, entretanto, não assegura que ocorrerá a liquidação e o pagamento, embora os recursos estejam disponíveis para a Administração. A constatação de valores de empenho, liquidação e pagamento inferiores ao valor autorizado são indicadores de execução do programa e não de falta de recursos no orçamento. A execução de um programa pode ser afetada pela periodicidade de pagamentos, como é o caso de alguns benefícios sociais, cujos dispêndios são realizados mensalmente. Nesses casos, a dotação orçamentária será consumida ao longo do exercício, não se fazendo necessário antecipar o empenho da despesa. Por outro lado, uma grande diferença entre a dotação disponível e os valores empenhados e pagos pode indicar um baixo nível de execução de programas decorrente, entre outros fatores, de deficiências na gestão do programa. Sendo assim, fez-se relevante para os objetivos deste trabalho, tão somente a existência de recursos autorizados na dotação orçamentária dos diferentes programas observados, aqui considerada suficiente para indicar a capacidade de execução de um programa, sem adentrar na análise de desempenho gerencial do gestor.

5.2.1 Programas sociais.

Os programas sociais do Governo federal estão, em geral, alinhados sob uma estratégia oficialmente denominada “Fome Zero”, sob responsabilidade da Presidência da República e articulados no âmbito do Governo federal pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Embora fosse entendido no início do primeiro governo Lula como um programa específico, o “Fome Zero” passou a ser considerado uma estratégia que deve orientar programas de governo e promover ações em conjunto com a sociedade.

Segundo declara o Governo federal, o principal objetivo do “Fome Zero” é *“assegurar o direito humano à alimentação adequada às pessoas com dificuldades de acesso aos alimentos. Tal estratégia se insere na promoção da segurança alimentar e nutricional buscando a inclusão social e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome”* ⁴⁰.

Sendo não mais um programa, mas uma estratégia para articular ações, integram o “Fome Zero” 31 ações ou programas de governo. Os órgãos governamentais ligados ao Fome Zero são os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); do Desenvolvimento Agrário (MDA); da Saúde (MS); da Educação (MEC); da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); do Trabalho e Emprego (MTE); da Integração Nacional (MI); da Fazenda (MF) e também do Planejamento (MP). Há ainda a Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência, Assessoria Especial da Presidência e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

O principal programa de transferência de renda que integra a estratégia “Fome Zero” é o “Programa Bolsa Família”. Esse programa é identificado no orçamento pelo código/descrição 1335 – TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES ⁴¹.

Para fins de estabelecer uma amostra representativa de programas sociais que permitisse um dimensionamento do impacto de cortes orçamentários, foram estabelecidos subjetivamente os seguintes critérios de representatividade e relevância orçamentária: a) programa integrante da estratégia “Fome Zero”; b) programa já existente no orçamento de 2007 e c) dotação anual inicial superior a R\$ 500 milhões.

⁴⁰ Ver conceito da estratégia “Fome Zero” em: <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e>

⁴¹ As condicionalidades são os compromissos nas áreas da Educação, da Saúde e Assistência Social assumidos pelas famílias e que precisam ser cumpridos para que elas continuem a receber o benefício do Bolsa Família. Maiores informações sobre o programa encontram-se disponíveis em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>

Uma vez que se trata de uma amostragem não-probabilística, a variabilidade amostral não pode ser estabelecida com precisão. Todavia, não é intenção deste trabalho estabelecer a probabilidade de extensão dos resultados da amostra para os demais programas que compõem o orçamento. O objetivo é, tão somente, identificar programas representativos que permitam a identificação da ocorrência ou não de cortes orçamentários expressivos. Os resultados da amostra selecionada por julgamento são apresentados no quadro a seguir.

Quadro 5 : Amostra de programas sociais - execução orçamentária em 2008.

LOA 2008 – Execução orçamentária por Programa.

R\$ 1,00					
Programa (Cod/Desc)	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (Subelemento)	Pago
0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	2.576.850.809	2.564.724.909	1.358.450.682	475.170.256	474.644.355
1049 - ACESSO A ALIMENTACAO	685.986.869	685.986.869	366.409.108	165.243.803	157.485.536
1335 - TRANSFERENCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES (BOLSA FAMÍLIA)	10.885.357.347	10.885.357.347	10.770.259.786	7.177.079.601	7.177.079.601
1384 - PROTECAO SOCIAL BASICA	16.000.170.519	16.032.321.440	12.624.238.453	10.861.086.541	10.861.077.680
8034 - NACIONAL DE INCLUSAO DE JOVENS - PROJOVEM	1.223.007.593	1.144.173.644	516.000.109	361.414.234	360.066.249
TOTAL	31.371.373.137	31.312.564.209	25.635.358.138	19.039.994.435	19.030.353.421

Universo: LOA2008 - Despesa Execução

Data de atualização dos dados: 13/09/2008

Fonte: SigaBrasil (Senado Federal) – SIAFI/SIDOR/SELOR.

É possível constatar que, para o conjunto de programas da amostra, ocorreu pequena redução do valor da dotação autorizada em relação ao valor inicial orçado. Em termos absolutos, a redução foi de R\$ 58,81 milhões, o que representa uma redução em termos percentuais de apenas 0,19% da dotação inicial prevista.

O programa Bolsa Família (1335) e o programa Acesso à Alimentação (1049) não sofreram qualquer redução na dotação orçamentária. O programa

Proteção Social Básica (1384) ⁴² teve sua dotação elevada em mais R\$ 32,15 milhões.

As reduções observadas na amostra não se apresentam relevantes em termos orçamentários. Mais do que restrições de caráter financeiro, as reduções pontuais na dotação orçamentária dos Programas Agricultura Familiar – PRONAF (0351) e Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM (8034) podem indicar a ocorrência de simples ajustes na gestão dos programas afetados. Tal percepção parece ser reforçada quando se observa que no somatório das dotações orçamentárias de todas as ações e programas sociais de governo ocorreu expressiva elevação dos valores autorizados ⁴³. O quadro a seguir evidencia tal constatação.

Quadro 6: Universo de programas sociais – execução orçamentária em 2008.

LOA 2008 - Execução dos Programas Sociais definidos no PPA 2004/2007

R\$ 1,00

TOTAL	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (Subelemento)	Pago
	354.621.504.473	361.467.150.838	316.521.965.650	260.474.963.308	259.987.517.621

Universo: LOA2008 - Despesa Execução

Data de atualização dos dados: 24/10/2008

Fonte: SigaBrasil (Senado Federal) – SIAFI/SIDOR/SELOR.

O conjunto de programas sociais recebeu uma elevação de sua dotação orçamentária inicial de R\$ 6,846 bilhões, representando um incremento de 1,93%. Em relação ao universo de todas as ações e programas de governo, observa-se que os reforços de dotação foram ainda mais expressivos.

Quadro 7: Execução orçamentária em 2008 – somatório de todas as ações e programas de governo.

LOA 2008 – Execução orçamentária por Programa: totalização.

⁴² As principais ações do programa Proteção Social Básica são o pagamento de Renda Mensal Vitalícia por Idade e por Invalidez; o pagamento do Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa e à pessoa com deficiência e a concessão de bolsa para jovens em situação de vulnerabilidade social.

⁴³ O universo de Programas Sociais é composto por 20 programas descritos em apêndice ao final deste trabalho.

TOTAL	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	Liquidado (Subelemento)	Pago
	1.362.268.012.584	1.530.559.360.959	1.177.171.898.565	819.816.283.184	817.862.584.034

Universo: LOA2008 - Despesa Execução

Data de atualização dos dados: 13/09/2008

Fonte: SigaBrasil (Senado Federal) – SIAFI/SIDOR/SELOR.

Conforme é possível constatar em relação à dotação inicial, o valor autorizado para o conjunto de ações e programas de governo foi elevado por créditos adicionais em R\$ 168,291 bilhões. Tal valor representa um incremento percentual de 12,35% sobre o valor originalmente aprovado.

5.2.2 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O chamado Programa de Aceleração do Crescimento é, principalmente, um conjunto de ações de investimento em infra-estrutura logística, energética, social e urbana, distribuído entre diversos programas e órgãos governamentais. O Governo federal prevê que irá realizar no período de 2007 a 2010 investimentos na ordem de R\$ 503,9 bilhões. Desse montante, apenas R\$ 67,8 bilhões têm origem nos orçamentos fiscal e da seguridade. As outras fontes de recursos previstas provêm do orçamento das estatais e de investimentos a serem realizados pela iniciativa privada ⁴⁴.

As obras do PAC são consideradas de caráter prioritário e os recursos a elas destinados não estão sujeitos ao mecanismo do contingenciamento, que é a retenção temporária de recursos do orçamento. O Governo utiliza-se desse recurso para limitar o empenho de despesas. O contingenciamento decorre de previsão legal ⁴⁵ e tem sido adotado quando se verifica uma queda na receita estimada ou um aumento das despesas obrigatórias acima do que fora fixado, ou, ainda, quando ocorrem ambas as situações. Uma vez superadas as restrições que deram margem ao contingenciamento, poderão ser recompostas as dotações orçamentárias originais.

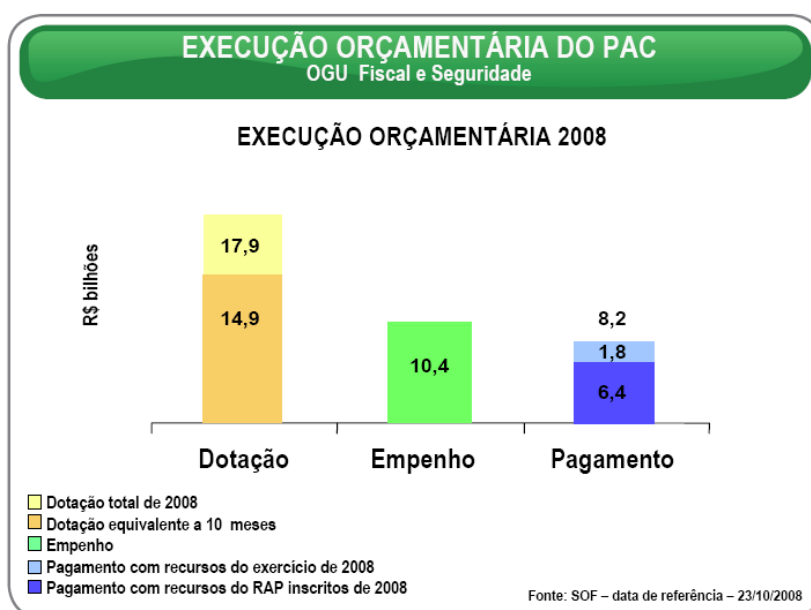
⁴⁴ Informações extraídas do “Portal do PAC”. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/pac/> Consultado em 29 de outubro de 2008.

⁴⁵ Constituição Federal, art. 84 inciso IV. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, artigos 8º, caput, 9º e 13. Lei nº 11.514, de 13 de agosto de 2007 artigos 73, 74 e 123.

A decisão estratégica de preservar os recursos das obras destinadas ao PAC não foi alterada, mesmo depois de recusada a prorrogação da CPMF.

O Governo federal comprometeu-se a divulgar ao público, a cada quadrimestre, um relatório contendo um relatório com a avaliação do andamento do Programa em seus principais aspectos e acompanhamento da execução das obras monitoradas. O relatório mais recente – 5º balanço - foi divulgado em outubro, contendo dados para o período de janeiro a setembro de 2008. A imagem dos gráficos contendo dados a respeito da execução orçamentária das ações do PAC com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade foram extraídos do 5º balanço e são reproduzidos a seguir.

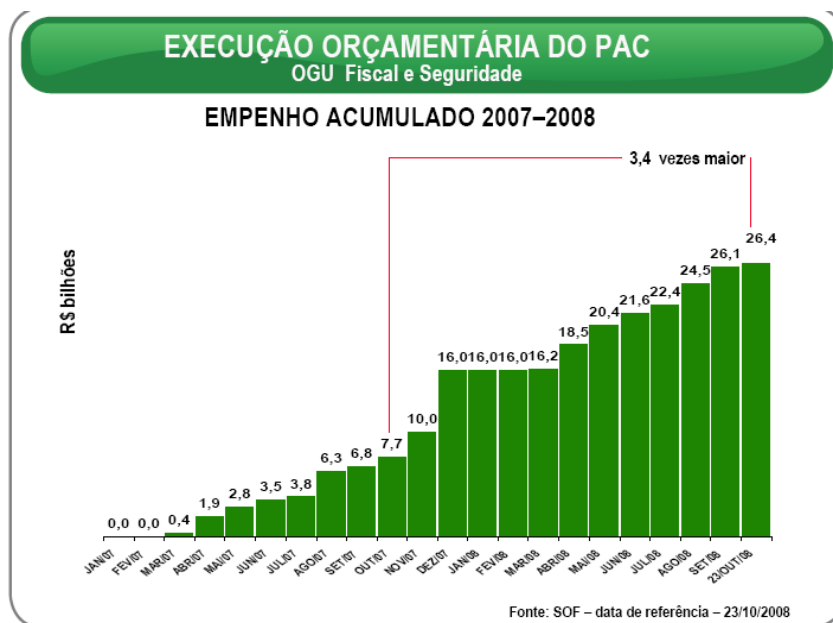
Gráfico 4: execução orçamentária das ações do PAC – janeiro a setembro de 2008.



A dotação orçamentária de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade destinados ao PAC no exercício 2007 foi de R\$ 16,6 bilhões (TCU:2008; p. 104). Em 2008, a dotação total é de R\$ 17,9 bilhões.

O gráfico a seguir indica que, até 23 de outubro de 2008, o empenho acumulado de despesas para execução das ações do PAC cresceu cerca de 240% em relação a outubro de 2007.

Gráfico 5: execução orçamentária do PAC – empenho acumulado 2007-2008.



(Reprodução da figura original publicada no 5º relatório do PAC).

6. Conclusões.

A análise dos dados orçamentários indica que, até setembro de 2008, a não prorrogação da CPMF não teve qualquer impacto capaz de acarretar dificuldades à execução orçamentária. De fato, observa-se não só um expressivo crescimento da arrecadação, mas também uma elevação da dotação orçamentária de R\$ 168,291 bilhões em relação aos valores fixados para as despesas no início deste exercício. Tal valor representa um incremento percentual de 12,35% sobre o valor originalmente aprovado. Sob esse aspecto, a hipótese não se confirmou, visto que não é possível afirmar que a não prorrogação da CPMF tenha gerado qualquer restrição financeira que pudesse afetar a capacidade de execução das ações e programas de governo.

No que se refere à disponibilidade de outras fontes de recursos e à afirmativa de que a arrecadação estaria subestimada, o estudo apontou fortes evidências da validade da hipótese formulada. O Governo federal aumentou o montante arrecadado em relação ao exercício anterior, além de haver obtido uma elevação em termos reais da arrecadação, visto que o crescimento percentual da arrecadação superou a variação do IPCA e o crescimento do

PIB. Também é possível afirmar que, até o mês de setembro, o desempenho fiscal foi superior ao do exercício 2007. Isto porque, em relação às receitas estimadas o percentual arrecadado também foi superior ao registrado em igual período de 2007. Em termos absolutos, o incremento nominal da arrecadação até setembro foi de R\$ 69,233 bilhões. Ademais, ao final do exercício de 2007 o Governo federal detinha disponibilidades na ordem de R\$ 33,5 bilhões em recursos livres e mais R\$ 21,5 bilhões em recursos diretamente arrecadados. A possibilidade de utilização desses recursos ampliava substancialmente a margem de manobra do Governo. Essa relativa “folga orçamentária”, associada ao desempenho da arrecadação, tem permitido sucessivos reforços da dotação orçamentária ao longo do atual exercício.

O quadro orçamentário e as expressivas reservas em moeda estrangeira no exterior foram considerados confortáveis o suficiente pelo Governo para cogitar, já no primeiro semestre de 2008, a constituição de um fundo soberano. Em julho, o Governo constituiu reserva de R\$ 14,244 bilhões ⁴⁶ a ser destinada ao fundo soberano, caso este seja aprovado pelo Congresso Nacional. A constituição de um Fundo Soberano tem por objetivos colaborar na política de combate à inflação e constituir uma “poupança fiscal” destinada a evitar a redução de investimentos e gastos do Governo em caso de ocorrer uma desaceleração da economia brasileira. Segundo o Ministro da Fazenda, a criação do Fundo tornou-se possível em virtude da disponibilidade de arrecadação do Governo ⁴⁷.

Duas áreas eram particularmente apontadas como as que, potencialmente, poderiam ser afetadas por uma redução de recursos orçamentários: os programas sociais e as obras do PAC. Em exame mais detido sobre essas áreas, constatou-se que a não prorrogação da CPMF em nada afetou a possibilidade de execução dos programas sociais mais

⁴⁶ Decreto 6.519, de 30 de julho de 2008.

⁴⁷ Segundo publicado pela Agência Brasil, disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/05/30/materia.2008-05-30.0133377098/view>
Consultado em 05/6/2008.

relevantes ou das ações do PAC. Por outro lado, a não prorrogação do tributo não representou uma real desoneração da carga tributária, visto que o Governo dispunha de alternativas compensatórias que, ao fim, resultaram em crescimento real da arrecadação.

7. Referências.

AGÊNCIA BRASIL – *Governo envia ao Congresso proposta de prorrogação da CPMF por quatro anos* - Disponível em:

<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/04/23/materia.2007-04-23.1621001495/view>

Consulta em 24/02/2008.

AGÊNCIA SENADO – *Senado derruba prorrogação da CPMF* - Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=70415&codAplicativo=2¶metros=PRORROGA%c3%87%c3%83O+DA+CPMF>

Consulta em 24/02/2008.

ALBUQUERQUE, Pedro H. – *Os impactos econômicos da CPMF: teoria e evidência*. Monografia premiada em 2º lugar no VI Prêmio Tesouro Nacional – 2001. Disponível em:

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIPremio/financas/2tefpVIPTN/ALBUQUERQUE_Pedro_Henrique.pdf

Consulta em 24/8/2008.

ANNETT, Anthony – *Social Fractionalization, political Instability, and the Size of Government*. IMF Working paper. WP/00/82. International Monetary Fund – Fiscal Affairs Department. 2000.

Disponível em:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0082.pdf>

Consulta em 23/10/2008.

BAER, Werner & GALVÃO Júnior, Antônio Fialho - *Tax burden, government expenditures and income distribution in Brazil*. The Quarterly Review of Economics and Finance 48 (2008) 345–358. University of Illinois at Urbana-Champaign, United States. Received 13 December 2006; received in revised form 13 December 2006; accepted 13 December 2006 Available online 25 March 2007.

(Artigo obtido em 30/9/2008 por cortesia da Biblioteca Ministro Ruben Rosa – Tribunal de Contas da União).

BAER, Werner & AMANN, Edmund - *Economic Orthodoxy Versus Social Development? The Dilemmas Facing Brazil's Labor Government*. University of Illinois at Urbana-Champaign, United States. Published: 2005.

Disponível em:

http://www.business.uiuc.edu/Working_Papers/papers/05-0108.pdf

(Artigo obtido em 30/9/2008 por cortesia da Biblioteca Ministro Ruben Rosa – Tribunal de Contas da União).

BRASIL. Câmara dos Deputados – *Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a “Investigar o destino dado aos recursos angariados com o recolhimento da Contribuição sobre Movimentação Financeira” (CPI/CPMF)*. Relator Deputado Ronaldo Caiado. Brasília DF, 11/12/2002.

Disponível em:

<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias/cpi/encerradas.html/51legislatura/cpicpmf/relatoriofinal.pdf>

Consultado em 24/8/2008.

_____ Constituição da República Federativa do Brasil.

_____ Decreto 6.439, de 22 de abril de 2008.

_____ Decreto 6.468, de 30 de maio de 2008.

_____ Decreto 6.519, de 30 de julho de 2008.

_____ Decreto 6.589, de 01 de outubro de 2008.

_____ Emenda Constitucional 12, de 15 de agosto de 1996.

_____ Emenda Constitucional 21, de 18 de março de 1999.

_____ Emenda Constitucional 37, de 12 de junho de 2002.

_____ Emenda Constitucional 42, de 19 de dezembro de 2003.

_____ Emenda Constitucional de Revisão 3, de 7 de junho de 1994.

_____ Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

_____ Lei 8.933, de 09 de novembro de 1994.

_____ Lei 8.980, de 19 de janeiro de 1995.

_____ Lei 9.275, de 09 de maio de 1996.

_____ Lei 9.311, de 24 de outubro de 1996.

_____ Lei 9.438, de 26 de fevereiro de 1997.

_____ Lei 9.539, de 12 de dezembro de 1997.

_____ Lei 9.598, de 30 de dezembro de 1997.

_____ Lei 9.789, de 23 de fevereiro de 1999.

_____ Lei 9.969, de 11 de maio de 2000.

_____ Lei 10.171, de 05 de janeiro de 2001.

_____ Lei 10.407, de 10 de janeiro de 2002.

_____ Lei 10.640, de 14 de janeiro de 2003.

_____ Lei 10.837, de 16 de janeiro de 2004.

_____ Lei 11.100, de 25 de janeiro de 2005.

_____ Lei 11.306, de 16 de maio de 2006.

_____ Lei 11.451, de 7 de fevereiro de 2007.

_____ Lei 11.514, de 13 de agosto de 2007.

_____ Lei 11.647, de 24 de março de 2008.

_____ Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

_____ Lei Complementar 77, de 13 de julho de 1993.

_____ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Sistema de Contas Nacionais Brasil 2000-2005. Coordenação de Contas Nacionais. Rio de Janeiro, 2007

_____ Ministério da Fazenda. Receita Federal do Brasil – Análise de Arrecadação das Receitas Federais. Anos 1994 a 2007.

Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/default.htm>

Consulta: agosto-setembro de 2008.

____ Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Projeto de Lei Orçamentária PLOA-2008. Lei 11.514/2007 – Lei de Diretrizes Orçamentárias. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/orcamento_2008
Consulta em 24/02/2008.

____ *Manual Técnico do Orçamento MTO 2008.*

Disponível em:

<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/publicacoes>

____ *Séries históricas de dados e indicadores fiscais. 2007.*

Disponível em:

https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/estatis_orcam/Apresentacao_Series_Historicas1.pdf

____ Presidência da República. Programa de Aceleração do Crescimento. 5º balanço: janeiro a setembro de 2008.

Disponível em:

http://www.brasil.gov.br/pac/arquivos/5pac_pt1.pdf

Consultado em 31/10/2008.

____ Senado Federal – Proposta de Emenda Constitucional 89/2007, de 10/10/2007. Disponível em:

http://www.senado.gov.br/sf/atividade/materia/Consulta.asp?Tipo_Cons=6&Flag=1&RAD_TIP=OUTROS&SEL_TIP_MATE=PEC&TXT_NUM=89&TXT_ANO=2007

Consulta em 24/02/2008.

____ Tribunal de Contas da União (TCU) – *Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República: exercício de 2007*/Tribunal de Contas da União; Ministro Ubiratan Aguiar, relator. – Brasília: TCU, 2008.

Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/relatorio_2007.pdf

Consulta em 23/6/2008.

FEIJÓ, Ricardo – *O problema epistemológico fundamental em Carl Menger*, in Estudos Econômicos – volume 30, nº 1, pp. 129-163, janeiro-março 2000.

Disponível em:

<http://www.usp.br/estecon/index.php/estecon/article/viewFile/551/260>

Consultado em 26/10/2008.

GIACOMONI, James – *Orçamento Público* – 13ª edição, ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2005.

ESPING-ANDERSEN, Gosta – *As três economias políticas do welfare state*, in Lua Nova – Revista de Cultura e Política, 24, pp. 85-116, São Paulo: setembro de 1991.

FEIJÓ, Paulo Henrique; PINTO, Liane Ferreira & MOTA, Francisco Glauber Lima – *Curso de Siafi: uma abordagem prática da execução orçamentária e financeira*. 2ª edição – Brasília: Paulo Henrique Feijó da Silva, 2008.

MISES, Ludwig von – *The Historical Setting of the Austrian School of Economics*. Copyright © 1984 by the Ludwig von Mises Institute. [1969] by Arlington House. Online edition © 2003 by the Ludwig von Mises Institute.

Disponível em:

<http://mises.org/etexts/histsetting.pdf>

Consultado em 18/10/2008.

PEACOCK, Alan T. & WISEMAN, Jack - *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton University Press for the National Bureau of Economic Research, 1961.

RANGEL, Paulo E. – *Imposto Único Federal (PEC Nº 474-A, 2001)*. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, junho/2002.

Disponível em:

<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/pdf/205390.pdf>

Consultado em 24/8/2008.

REZENDE, Flávio da Cunha – *Fatores políticos e institucionais nas teorias contemporâneas sobre a expansão dos gastos públicos*. Revista de Economia Política, vol. 26 no. 2(102), PP. 274-289 abril-junho/2006.

Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a07v26n2.pdf>

Consultado em 22/9/2008.

ROSANVALLON, Pierre – *A crise do Estado-providência*. Tradução de Joel Pimentel de Uihôa – Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

SANTOS, Cláudio Hamilton; RIBEIRO, Márcio Bruno & GOBETTI, Sérgio Wulff – *A evolução da carga tributária bruta brasileira no período 1995-2007: tamanho, composição e especificações econométricas agregadas*. Texto para discussão 1.350. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 2008. Disponível em:

http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1350.pdf

Consultado em 14/9/2008.

SCOTT, W. Richard – *Institutions and Organizations*. Second edition. Sage publications, Inc. Thousand Oak, London, New Delhi, 2001.

SKOCPOL, Theda & AMENTA, Edwin – *Redefining the New Deal: World War II and the Development of Social Provision in the United States*. Chapter five of *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*, Princeton University Press (Princeton), 1995.

TAIT, Alan A. & DIAMOND, Jack – *El crecimiento del gasto público: repaso del análisis cuantitativo; in Aspectos del presupuesto público: Estudios Presentados en El Seminario en Español...*, Organizado Por El Departamento de Finanzas Públicas Y El Instituto Del Fondo Monetario Internacional, Que Se Celebró en Washington en Abril de 1987 Por A. Premchand, A. L. Antonaya, International Monetary Fund Fiscal Affairs Dept Publicado por International Monetary Fund, 1988.

TSEBELIS, George – *Veto Players: How Political Institutions Work*. Published by Princeton University Press and copyrighted, © 2002, by Princeton University Press.

_____ - *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo (*)*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº 34. Publicação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. 1997.

Disponível em:

http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm

Consultado em 19/10/2008.

APÊNDICE

1 – Tabela de arrecadação de receitas federais – período: janeiro a setembro – 2008/ 2007 (a preços correntes)	66
2 – Correspondência eletrônica com a Central de Relacionamento Fome Zero do Ministério do Desenvolvimento Social	67
3 - Universo de Programas Sociais que compõem o Quadro 6 da página 53 (execução orçamentária em 2008. LOA 2008 – Execução dos Programas Sociais definidos no PPA 2004/2007)	75
4 - Quadro 8: arrecadação de Receitas da União (1994-2007)	76

TABELA II
ARRECAÇÃO DAS RECEITAS FEDERAIS
PERÍODO: JANEIRO A SETEMBRO - 2008/2007
(A PREÇOS CORRENTES)

UNIDADE: R\$ MILHÕES

RECEITAS	2008	2007	VAR. (%)	PARTICIPAÇÃO (%)	
	[A]	[B]	[A]/[B]	2008	2007
IMPOSTO SOBRE IMPORTAÇÃO	11.951	8.765	36,35	2,39	2,04
I.P.I-TOTAL	28.950	23.832	21,48	5,80	5,54
I.P.I-FUMO	2.379	1.936	22,90	0,48	0,45
I.P.I-BEBIDAS	1.842	1.816	1,41	0,37	0,42
I.P.I-AUTOMÓVEIS	4.673	3.705	26,12	0,94	0,86
I.P.I-VINCULADO À IMPORTAÇÃO	7.172	5.489	30,66	1,44	1,28
I.P.I-OUTROS	12.885	10.886	18,36	2,58	2,53
IMPOSTO SOBRE A RENDA-TOTAL	141.120	113.618	24,21	28,27	26,42
I.RENDA-PESSOA FÍSICA	12.379	10.211	21,24	2,48	2,37
I.RENDA-PESSOA JURÍDICA	65.675	50.686	29,57	13,16	11,79
ENTIDADES FINANCEIRAS	11.110	9.614	15,56	2,23	2,24
DEMAIS EMPRESAS	54.564	41.072	32,85	10,93	9,55
I.RENDA-RETIDO NA FONTE	63.066	52.721	19,62	12,63	12,26
I.R.R.F-RENDIMENTOS DO TRABALHO	37.154	29.982	23,92	7,44	6,97
I.R.R.F-RENDIMENTOS DE CAPITAL	15.587	13.784	13,09	3,12	3,21
I.R.R.F-RENDIMENTOS DE RESIDENTES NO EXTERIOR	8.092	5.323	14,45	1,22	1,24
I.R.R.F-OUTROS RENDIMENTOS	4.233	3.632	16,54	0,85	0,84
IOF - I. S/ OPERAÇÕES FINANCEIRAS	15.026	5.661	165,42	3,01	1,32
ITR - I. TERRITORIAL RURAL	323	276	17,22	0,06	0,06
CPMF - CONTRIB. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA	1.116	26.653	(95,81)	0,22	6,20
COFINS - CONTRIB. P/ A SEGURIDADE SOCIAL	89.373	74.602	19,80	17,90	17,35
ENTIDADES FINANCEIRAS	4.443	4.035	10,10	0,89	0,94
DEMAIS EMPRESAS	84.930	70.566	20,35	17,01	16,41
CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP	23.396	19.506	19,94	4,69	4,54
ENTIDADES FINANCEIRAS	913	789	15,64	0,18	0,18
DEMAIS EMPRESAS	22.483	18.717	20,12	4,50	4,35
CSLL - CONTRIB. SOCIAL S/ LUCRO LÍQUIDO	33.430	24.864	34,45	6,70	5,78
ENTIDADES FINANCEIRAS	4.719	3.453	36,65	0,95	0,80
DEMAIS EMPRESAS	28.711	21.411	34,10	5,75	4,98
CIDE-COMBUSTÍVEIS	4.766	5.910	(19,35)	0,95	1,37
CONTRIBUIÇÃO PARA O FUNDAF	179	264	(32,11)	0,04	0,06
OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	4.811	5.844	(21,09)	0,92	1,36
SUBTOTAL [A]	354.241	309.794	14,35	70,96	72,05
RECEITA PREVIDENCIÁRIA [B]	126.532	107.393	17,82	25,35	24,98
PRÓPRIA	113.804	97.355	16,90	22,80	22,64
DEMAIS	12.728	10.038	26,80	2,55	2,33
RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB [C]=[A]+[B]	480.773	417.187	15,24	96,30	97,02
DEMAIS RECEITAS [D]	18.452	12.804	44,11	3,70	2,98
TOTAL GERAL DAS RECEITAS [E]=[C]+[D]	499.225	429.992	16,10	100,00	100,00

De: Fome Zero
Para: leombra@terra.com.br
Data: 02/10/08 12:36
Assunto: Brasília/DF - Fome Zero

Texto:

06

Prezado Sr. Leonel,
Agradecemos sua participação. Informamos que os códigos estão disponíveis no próprio Plano Plurianual – PPA. Assim, recomendamos que o senhor entre em contato diretamente com o Governo Federal. Esclarecemos ainda que o PPA está disponível no site da Presidência, é possível acessá-lo por meio do endereço www.planalto.gov.br

Por fim, o senhor deverá encaminhar sua demanda à Presidência, por se tratar de assunto relacionado àquele órgão, através do site www.planalto.gov.br e, em seguida, clicar em *Fale Conosco*.

Para obter mais informações sobre as políticas, projetos e programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS acesse os sites www.fomezero.gov.br e www.mds.gov.br.

Central de Relacionamento Fome Zero

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

#ORG#

De: leombra [mailto:leombra@terra.com.br]

Enviada em: sábado, 27 de setembro de 2008 16:34

Para: Fome Zero

Assunto: Re:Brasília/DF - Fome Zero

67

Agradeço a gentileza da resposta e o envio das informações.

Em relação aos códigos solicitados, faço referência ao código orçamentário atribuído a cada programa/ação/atividade no PPA e na Lei Orçamentária Anual. A título de exemplo:

Programa (código/descrição)

0068 - ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL.

Onde "0068" é o código orçamentário e "ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL" é a descrição.

Obrigado,

Leonel

De: "Fome Zero" fomezero@mds.gov.br

Para: leombra@terra.com.br

Cópia:

Data: Fri, 26 Sep 2008 12:56:13 -0300

Assunto: Brasília/DF - Fome Zero

06

Prezado Sr. Leonel,

Agradecemos sua participação. O Fome Zero foi lançado no dia Mundial da Alimentação, em 16 de outubro de 2001, pelo Instituto Cidadania, uma ONG coordenada então por Luiz Inácio Lula da Silva. Este projeto envolveu diversas entidades, sindicatos, ONG's e pesquisadores de todo Brasil.

Essa estratégia visa garantir o direito humano à alimentação e contribui para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista de cidadania daqueles que estão

68

mais vulneráveis à fome. Impulsionado pelo Governo Federal, o Fome Zero é totalmente voltado à promoção da segurança alimentar e nutricional e à inclusão social e já está presente em todos os municípios brasileiros, além do Distrito Federal. Inicialmente, entendido como um programa, ele passou a ser considerado uma estratégia porque sua amplitude requer compromisso não só do governo, mas de toda a sociedade.

Todas as 31 ações ou programas do Fome Zero se dividem em 4 eixos:

Eixo 1: Ampliação do Acesso aos Alimentos:

- Bolsa Família - (MDS / MEC / MS);
- Alimentação Escolar - (MEC);
- Cisternas / Restaurantes Populares / Banco de Alimentos / Agricultura Urbana / Hortas Comunitárias / Educação Alimentar, Nutricional e para o Consumo - (MDS);
- Distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos - (MDS / MDA / MAPA);
- Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional - (SISVAN / MS);
- Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional dos Povos Indígenas / Promoção de Hábitos Saudáveis / Prevenção e Controle das Carências Nutricionais – distribuição de vitamina A / Prevenção e Controle das Carências Nutricionais – distribuição de ferro - (MS);
- Alimentação do Trabalhador (MTE);
- Desoneração da cesta básica (MF);

Eixo 2: Fortalecimento da Agricultura Familiar

- PRONAF/ Seguro da Agricultura Familiar / Garantia - Safra (MDA);
- Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA (MDS / MDA / MAPA);

Eixo 3: Geração de Renda

- Qualificação Social e Profissional / Desenvolvimento de Cooperativas de Catadores de Material Reciclável / Microcrédito Produtivo Orientado – (MTE);
- Economia Solidária e Inclusão Produtiva (MDS / MTE);
- Organização Produtiva de Comunidades Pobres (MI);
- Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local – CONSADs – (MDS);

Eixo 4: Articulação e Mobilização

- Casa das Famílias – CRAS/PAIF / Capacitação de Agentes Públicos e Sociais em Políticas de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – (MDS);
- Mobilização Social e Educação Cidadã / Mutirões e Doações / Parcerias com Empresas e Entidades – (MDS / PR);
- Conselhos de Controle Social (CONSEA / CNAS / CAE / Controle BF);

Integram o Fome Zero, 09 Ministérios e 04 órgãos vinculados à Presidência da República, e uma extensa rede de parcerias com empresas privadas e governos estaduais ou municipais.

Os órgãos governamentais ligados ao Fome Zero são os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); do Desenvolvimento Agrário (MDA); da Saúde (MS); da Educação (MEC); da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); do Trabalho e Emprego (MTE); da Integração Nacional (MI); da Fazenda (MF) e também do Planejamento (MP). Há ainda a Casa Civil, Secretaria Geral da Presidência, Assessoria Especial da Presidência e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA).

Além da atuação destes órgãos, o Fome Zero tem contado com a importante parceria de várias instituições, entre elas Banco do Brasil, Articulação no Semi-Árido (ASA), Petrobras, ONG Ação Fome Zero, Caixa Econômica Federal, Pastoral da Criança, CNBB, Instituto Ethos, Sociedade dos Vicentinos, Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), Cáritas Brasileira e Febraban.

O Fome Zero é considerado inovador porque prioriza de maneira absoluta o combate à extrema pobreza e à fome; promove a coordenação e integração dos ministérios na elaboração, planejamento, implementação e monitoramento de ações que busquem a inclusão social e a cidadania; faz articulação entre as muitas ações estruturantes e emancipatórias e medidas emergenciais; incentiva a participação e controle da sociedade no processo; e por fim, tem como foco as famílias, dando atenção especial à questão da territorialidade.

Está sob a responsabilidade da Presidência da República a coordenação do Fome Zero e cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a articulação interna do Governo Federal para sua execução. Diante disto, foi criado, pela Casa Civil, o Grupo de Trabalho (GT) Fome Zero, cuja gestão deste grupo está sob a responsabilidade do MDS. Fazem parte do GT Fome Zero representantes de todos os nove ministérios e quatro órgãos federais responsáveis pela estratégia.

Informamos que é possível obter informações sobre as principais ações e programas desenvolvidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) pelo site www.mds.gov.br pela aba "Programas" que pode ser visualizada entre as abas "Institucional" e "Serviços" no menu que se encontra na parte superior direito do site. Clicando nessa aba é possível obter os links que direcionarão aos principais programas e ações do ministério que estão discriminados pelos seus respectivos títulos. Enviamos também abaixo, separadamente os links diretos dos principais programas e ações divididos por sua natureza:

O Programa Bolsa Família é o principal programa de transferência de renda e mais informações sobre ele podem ser obtidas no link abaixo:

http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia

Dentre os programas do Sistema Único de Assistência Social os principais são os que

podem ser acessados pelos links fornecidos abaixo:

Benefício de Prestação Continuada

<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protECAo-social-basica/beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>

Programa de Atenção Integral à Família (PAIF)

<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protECAo-social-basica/paif>

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

<http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protECAo-social-especial/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti>

ProJovem Adolescente (ProJovem)

http://www.mds.gov.br/suas/guia_protECAo/projovem

As informações relativas aos programas da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) podem ser obtidas pelos links abaixo:

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>

Cisternas

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cisternas>

Banco de Alimentos

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/banco-de-alimentos>

Cozinhas Comunitárias

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/cozinhas-comunitarias>

Educação Alimentar e Nutricional

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/educacao>

[alimentar-e-nutricional](#)

Restaurantes Populares

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/restaurante-popular>

Agricultura Urbana

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/agricultura-urbana>

Carteira Indígena

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/carteira-indigena>

Distribuição de Alimentos

<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/distribuicao-de-alimentos>

Por gentileza, para que possamos atendê-lo de forma objetiva e segura, solicitamos que a especifique detalhadamente, bem como nos informe a que códigos o senhor se refere.

Para obter mais informações sobre as políticas, projetos e programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS acesse os sites www.fomezero.gov.br e www.mds.gov.br.

Central de Relacionamento Fome Zero
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
#FOM#

-----Mensagem original-----

De: leombra@terra.com.br [mailto:leombra@terra.com.br]

Enviada em: quinta-feira, 25 de setembro de 2008 15:57

Para: Fome Zero

Assunto: Distrito Federal - Brasília

NOME:Leonel Munhoz Coimbra
SEXO:Masculino
E-MAIL:leombra@terra.com.br
ENDERECO:
CEP:
UF:Distrito Federal
MUNICÍPIO:Brasília
TELEFONE:
NIS:
ASSUNTO:Distrito Federal - Brasília
MENSAGEM:Boa tarde.

Estou fazendo um estudo acadêmico que inclui uma análise de questões ligadas ao orçamento público. Vocês poderiam fornecer uma relação com o código e a descrição de todos os programas que compõem o "Fome Zero"?

Esta mensagem foi verificada pelo [E-mail Protegido Terra](#).
Atualizado em 26/09/2008

E-mail verificado pelo Terra Anti-Spam.
Para classificar esta mensagem como spam ou não spam, [clique aqui](#).
Verifique periodicamente a pasta Spam para garantir que apenas mensagens indesejadas sejam classificadas como Spam.

Esta mensagem foi verificada pelo [E-mail Protegido Terra](#).
Atualizado em 02/10/2008

Anexos:

Universo de Programas Sociais que compõem o Quadro 6:

Item	Programa (Cod/Desc)
1	0083 - PREVIDENCIA SOCIAL BASICA
2	0089 - PREVIDENCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIAO
3	1220 - ATENCAO HOSPITALAR E AMBULATORIAL NO SISTEMA UNICO DE SAUDE
4	0099 - INTEGRACAO DAS POLITICAS PUBLICAS DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA
5	1073 - UNIVERSIDADE DO SEculo XXI
6	1335 - TRANSFERENCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES
7	1061 - BRASIL ESCOLARIZADO
8	1214 - ATENCAO BASICA EM SAUDE
9	1293 - ASSISTENCIA FARMACEUTICA E INSUMOS ESTRATEGICOS
10	0351 - AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF
11	0137 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL NA REFORMA AGRARIA
12	1062 - DEMOCRATIZANDO O ACESSO A EDUCACAO PROFISSIONAL, TECNOLOGICA E UNIVERSITARIA
13	0122 - SANEAMENTO AMBIENTAL URBANO
14	1128 - URBANIZACAO, REGULARIZACAO E INTEGRACAO DE ASSENTAMENTOS PRECARIOS
15	8034 - NACIONAL DE INCLUSAO DE JOVENS - PROJOVEM
16	0135 - ASSENTAMENTOS SUSTENTAVEIS PARA TRABALHADORES RURAIS
17	1375 - DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DA POS-GRADUACAO E DA PESQUISA
18	1250 - ESPORTE E LAZER NA CIDADE
19	9991 - HABITACAO DE INTERESSE SOCIAL
20	1049 - ACESSO A ALIMENTACAO

Fonte: SigaBrasil.

Quadro 8: arrecadação de Receitas da União (1994-2007).

Em R\$ (milhões).

RECEITAS	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
RECEITA ADMINISTRADA PELA RFB	62.616	80.940	91.728	107.065	117.782	142.557	166.976	188.797	232.711	266.081	300.530	346.955	372.267	585.127
DEMAIS RECEITAS	1.704	3.066	3.396	5.611	15.362	8.959	9.838	7.912	10.294	14.181	22.024	17.181	20.276	17.665
TOTAL GERAL DAS RECEITAS	64.319	84.005	95.124	112.676	133.144	151.517	176.814	196.709	243.005	280.262	322.555	364.136	392.542	602.793
Participação % de "DEMAIS RECEITAS"	2,65%	3,65%	3,57%	4,98%	11,54%	5,91%	5,56%	4,02%	4,24%	5,06%	6,83%	4,72%	5,17%	2,93%

Elaborado pelo autor.

Fonte: Receita Federal do Brasil.