

ARTIGO

A ASSIMETRIA DAS OBRIGAÇÕES ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO

*Por Paulo Souto**

A grande discussão gerada na atualidade sobre a repartição dos *royalties* e outras receitas provenientes da exploração do petróleo do pré-sal é simplesmente mais um capítulo sobre os problemas estruturais existentes na Federação brasileira.

Esses problemas tanto se referem ao grande desnível das condições de desenvolvimento entre os Estados, marcadamente de caráter regional, refletido nas condições de vida das populações, como também, e talvez principalmente, entre a Federação e os outros membros, Estados e Municípios, esses últimos tornados integrantes da Federação a partir da Constituição de 1988, um conceito adotado em pouquíssimos países.

Não parece exagero a opinião de muitos, de que a unidade federativa do Brasil, que se reflete num país das nossas dimensões e de tantas desigualdades, mas sem problemas separatistas, depende muito de um equilíbrio entre os seus participantes.

Sem dúvida um importante fator desse equilíbrio seria uma distribuição mais justa dos recursos tributários entre eles.

Os Fundos de Participação de Estados e Municípios foram instrumentos importantes na tentativa de mais equidade dos recursos tributários, mas hoje se mostram claramente insuficientes para que as unidades sub-nacionais possam atender as grandes demandas sobre elas das populações, intensificadas com a progressiva descentralização da gestão de muitos serviços públicos.

É unânime o reconhecimento da concentração desses recursos com a União, mesmo depois de computadas as transferências constitucionais para Estados e Municípios.

É verdade que a Constituição de 1988 beneficiou principalmente os Municípios brasileiros, mas a União, com a criação sucessiva de várias Contribuições, não compartilhadas com Estados e Municípios, recuperou quase integralmente sua posição hegemônica na repartição dos recursos tributários.

Dessa forma, em 2007, União ficou com 58,14%, Estados com 25,27 e Municípios com 16,59% da receita tributária nacional disponível, configurando uma divisão injusta e desigual. Os dados de 2010 confirmam essa repartição. (**Quadro 1**).

Quadro 1 - CARGA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL (%) POR ENTES DA FEDERAÇÃO

ANO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1980	68,16	23,27	8,57
1988	60,09	26,61	13,30
2000	56,70	26,58	16,72
2005	57,72	25,91	16,75
2007	58,14	25,27	16,59
2010	57,60	24,70	18,30

Fonte: Para os anos de 1980 e 1988 - AFONSO, José Roberto R. *Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil*. Instituto Latino Americano Y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile, Fev. 2007 Para os anos de 2000/2005/2007 - STRANZ, Eduardo. *Estudos fiscais: Estimativas da participação dos entes da Federação no bolo tributário*. Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>> Acessado em 01. dez. 2011

A isso se deve somar que o Governo Federal tem passado para Estados e principalmente municípios a gestão de muitos programas que ela lança na área social, com participações pouco expressivas, e que não se atualizam no tempo de acordo com o aumento natural de seus custos, imputando a eles despesas adicionais. É o poder discricionário utilizado em toda a sua extensão.

Ao mesmo tempo que se fala constantemente em descentralização na execução de muitos serviços e programas, não se fala na desconcentração dos recursos. Aos Estados e Municípios se repassam novas responsabilidades, sem a justa contrapartida dos recursos.

O **Quadro 2** mostra, em percentual do PIB, os gastos públicos, por esfera de poder, de três dos mais importantes serviços públicos para a população brasileira: saúde, educação e segurança pública.

Recentemente o INEP apresentou o trabalho *Investimento Público em Educação 2000/2010*, com valores superiores entre 11,5 e 17,5% aos publicados anteriormente pelo IPEA no período de 2000/2005

Quadro 2 - GASTOS TOTAIS EM (%) DO PIB SAÚDE/ EDUCAÇÃO/ SEGURANÇA

ANO	EDUCAÇÃO	SAÚDE	SEGURANÇA	TOTAL
2003	3,98	3,12	1,45	8,55
2004	4,02	3,36	1,34	8,72
2005	4,05	3,47	1,25	8,77
2006	4,09	3,55	1,36	9,00
2007	4,16	3,50	1,36	9,02
2008*	5,50*	3,60	1,37	10,47

* Valor extraído do trabalho Investimento Público em Educação 2000/2010, INEP 2012.

**Fonte: Castro, J. A., Financiamento da Educação Pública no Brasil: evolução dos gastos. Brasília: IPEA, 2011 (Federalismo e Políticas Educacionais BA - efetivação do Direito à Educação no Brasil)/ Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília, 2010. /Gastos com ações e serviços públicos de saúde como proporção do PIB: <http://tabnet.datasus.gov.br>
Elaboração do autor**

Tomando-se, por exemplo, o ano de 2007, verifica-se que o total dos gastos públicos naqueles setores chegou a apenas 9,02% do PIB, que já revela a necessidade de uma profunda transformação na estrutura dos gastos para se privilegiar esses setores. Quando se desdobra esse gasto por esfera de poder, vê-se que Estados e Municípios respondem por 6,30% do PIB dos 9,02% totais, ou seja, 70% do gasto total em relação ao PIB.

Ainda que se considere que a União tem responsabilidade específica em outros setores de sua atribuição exclusiva, esse perfil de gastos estaduais e municipais naqueles setores é incompatível com a atual repartição das receitas disponíveis entre os entes federados, que mostra que a União fica com 58%, portanto bem acima das disponibilidades conjuntas de Estados e Municípios.

Porque distribuir mais os recursos do pré-sal?

Existe uma dificuldade, aparentemente intransponível, para que se materialize uma distribuição mais justa entre os entes federativos, e que na prática, significaria uma transferência de recursos da União para Estados e Municípios. A União, como qualquer outro ente da Federação, considera impossível abrir mão dos recursos que já dispõe e que estariam comprometidos com seus orçamentos atuais. Ainda mais pelo aumento dos gastos correntes da União nos últimos anos, muitos dos quais impossíveis de serem reduzidos, e outros com grande dificuldade política para sua redução.

Em síntese ninguém se acha em condições de abrir mão de receitas já existentes. Isso teria que ser feito através de novas receitas.

Como poderiam surgir receitas novas que seriam distribuídas?

Um desses caminhos seria, por exemplo, a União distribuir parte do aumento real de receitas que tem obtido, por diversas razões, nos últimos anos. Já demonstrou que não vai fazer isso, inclusive, como já foi dito, pelo aumento real dos seus gastos correntes e pelos programas de transferência de renda às famílias que acabam comprometendo parte expressiva do crescimento de suas receitas.

Um outro caminho, cada vez mais rejeitado pela população, é o aumento de impostos, considerado intolerável, inclusive pela alta carga tributária brasileira, hoje já em torno de 36% do PIB, e o que é pior, sem uma contrapartida razoável de serviços públicos de qualidade.

Dessa forma, o único caminho seria o surgimento de uma receita nova, excepcional, e de grande expressão monetária, ainda não realizada por qualquer dos entes federativos.

É essa a grande oportunidade gerada pelos futuros recursos provenientes do pré-sal. Não se pode perdê-la, pois talvez seja única dentro de um razoável intervalo de tempo.

A distribuição atual das receitas geradas pelo petróleo (*royalties* e participações especiais) segue a lógica da sua divisão entre a União (30% dos *royalties* e 50% das Participações Especiais) e os Estados /Municípios Produtores (61,25 dos *royalties* e 50% das Participações Especiais). Um Fundo Especial destinados aos Estados e Municípios não produtores é formado por apenas 8,75% dos *royalties*. Absolutamente inexpressivo.

Com essa divisão, em 2010, (**Quadro 3**) dos R\$ 21,7 bilhões repassados para o setor público, R\$12,17 bilhões foram para os Estados e Municípios Produtores, R\$ 8,64 bilhões para a União e apenas R\$ 789 milhões do Fundo Especial para Estados e Municípios não produtores.

Quadro 3 – Repartição dos *royalties* e participações especiais – 2010

(Em bilhões)

Estados + Municípios e Produtores	União	Estados + Municípios e Não produtores	TOTAL
12,16	8,64	0,79	21,7

Fonte: ANP - Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.

Ainda mais: dos R\$ 12,1 bilhões distribuídos entre os Estados Produtores, R\$ 9,7 bilhões foram destinados apenas ao Estado e Municípios do Rio de Janeiro, refletindo a lógica da concentração da produção na plataforma continental confrontante com o Estado.

Cerca de 90% da produção de petróleo da qual derivam essas receitas vem da plataforma continental, de modo que a permanecer os atuais critérios a concentração desses recursos com a União e Estados e Municípios Produtores tenderia se exacerbar, pela previsão dos excepcionais aumentos de produção na plataforma e principalmente do petróleo do pré-sal.

Se já existia uma enorme insatisfação dos estados e municípios não produtores com os critérios atuais da divisão, é claro que as perspectivas de aumento da produção, principalmente com a descoberta das reservas gigantescas do pré-sal, bem como aumento dos preços internacionais do petróleo, desencadearam uma intensa movimentação no Congresso Nacional para uma alteração nos critérios atuais, cuja filosofia é privilegiar todos os Estados e Municípios brasileiros e não apenas os produtores.

Tem ficado muito claro que deputados e senadores já decidiram por aprovar novas regras de distribuição, conforme pode ser visto por três votações, duas na Câmara e uma no Senado em diferentes projetos. Um deles, o PLC nº. 7, aprovado nas duas casas, foi transformado na Lei 12.351, vetado pelo Presidente Lula na Emenda que tratava dos novos critérios de distribuição.

O assunto está retomado com o PLC 16, de 2010, especificamente na parte referente a novas regras de distribuição, cuja votação evitaria que o Congresso examinasse e derrubasse o veto do Presidente Lula, mantendo firme, entretanto, a sua disposição de uma mudança radical nos critérios de distribuição.

Os principais pontos nessa mudança de critério seriam os seguintes:

- a União a partir de 2012 passaria a ter 20% dos *royalties* ao invés dos 30% atuais; nas participações especiais cairia de 50% para 42% em 2012, recuperando gradativamente esse valor até atingir 46% em 2016, valor que seria mantido até 2020;
- os Estados e Municípios Produtores, que hoje tem 61,25% dos *royalties*, passariam a ter 40% em 2012, diminuindo gradativamente até atingir 26% em 2020, com 20% para Estados, 4% para Municípios e 2% para Municípios afetados; quanto a participação especial, hoje de 50%, cairia para 39% em 2012 e gradativamente atingiria 24% em 2020;
- todas essas reduções seriam canalizadas a formação de um Fundo Especial destinado a Estados e Municípios não produtores; esse Fundo, atualmente em 8,75% passaria logo em 2012 para 40%, subindo gradativamente até alcançar 54% em 2020; por outro lado, sem receber hoje recursos das Participações Especiais, começaria em 2012 com 19% até alcançar 30% em 2020.

Há, portanto uma preocupação de resultados imediatos já em 2012, quando se calcula que o Fundo Especial que hoje distribui para os Estados e Municípios não produtores R\$ 789 milhões, passe a distribuir R\$ 8 bilhões. Em 2020 seriam R\$ 32 bilhões.

Os novos critérios propostos, que além dos Estados e Municípios Produtores, contemplam todos os Estados e Municípios brasileiros, dentro da lógica dos Fundos de Participação, aliados a previsão dos aumentos de produção derivados principalmente do petróleo do pré-sal, criam uma receita excepcional, com grande poder de transformação da sua situação financeira atual.

Pode-se falar assim numa reestruturação das receitas de Estados e Municípios próxima a uma reforma tributária.

É muito difícil o surgimento de uma nova fonte de recursos, sem aumento de impostos, como a proporcionada pelo petróleo do pré-sal. É a sua distribuição mais justa que poderá criar mais harmonia entre os entes federativos, e isso não pode ser prejudicada por razões de qualquer ordem.

Não é o caso, inclusive, a discussão do mérito entre produtores e não produtores, aliás, sem sentido para recursos naturais da plataforma. Ressalve-se apenas a necessidade de uma boa solução para se evitar a perda de receitas já existentes em alguns Estados produtores e que não pode ser o motivo da frustração de uma expectativa tão positiva para melhorar um aspecto muito vulnerável de nossa Federação. Isso não pode, entretanto, chegar ao limite de querer preservar apenas expectativas de receitas não realizadas.

De acordo com o Relator do projeto atualmente em discussão as alíquotas foram calculadas prevendo-se que não haverá redução em termos absolutos das receitas dos estados produtores logo após a aplicação dos novos critérios. O que haverá, sem dúvida, é uma redução das expectativas de receitas desses Estados, tendo em vistas novas regras, mas sem isso seria impossível uma mudança no panorama atual.

Dentro de uma previsão positiva que o Congresso Nacional possa permitir esse avanço, vale uma reflexão de natureza preventiva. Mais do que nunca, materializada essa melhor repartição dos recursos, Estados e Municípios não podem se descuidar das suas obrigações de responsabilidade fiscal. Ou seja, receita nova, não pode ser sinônimo de gestão perdulária.

Vale o exemplo de muitos estados brasileiros que tiveram um significativo aumento de receita no período imediatamente após o Plano Real e que começaram a gastar descontroladamente, criando uma situação muito difícil após a estabilização da receita num período de inflação muito baixa.

Preconizo, inclusive, que os Estados, pensando no futuro, poderiam aplicar uma parte dos recursos adicionais provenientes do pré-sal, na capitalização do Fundo de Previdência dos Servidores, criando uma condição bastante confortável, a médio e longo prazo, para as finanças estaduais. Isso poderia acontecer, por exemplo, também com os recursos provenientes da venda dos serviços da folha de pagamento ao setor bancário, tão comum nos últimos anos. Para isso tem que se pensar mais como um estadista, e menos olhando a próxima eleição.

Mas, além da distribuição dos recursos tributários, há outros fatores que afetam uma certa simetria que deveria existir, do ponto de vista de deveres ou obrigações dos entes da Federação, objeto principal desse artigo.

A diferente forma de vinculação dos recursos para a Saúde

Para começar eu particularmente acho que é uma exorbitância o Congresso Nacional vincular receitas estaduais, o que a meu ver, fere a autonomia financeira dos Estados Mas esse é outro assunto.

Porque tem que ser tão diferente a forma de vinculação dos recursos destinados à Saúde que foi estabelecida para a União e para os Estados e Municípios? Enquanto os Estados e Municípios são obrigados a gastar um percentual fixo de sua receita corrente líquida na área da saúde (12% para os Estados e 15% para os Municípios) a União fugiu desse tipo de vinculação. Impôs ao Congresso, um outro tipo de vinculação relacionada ao crescimento do PIB a partir de uma base de gastos no ano 2.000.

Dessa forma fugiu da aplicação em saúde de todos os ganhos reais que obteve com o crescimento da arrecadação, estabelecendo seus gastos em função de baixos índices de crescimento do PIB registrados na grande maioria dos anos.

O resultado dessa política foi, sem dúvida, desastroso para o setor de saúde: a União que em 2000 era responsável por 59,79% dos gastos públicos em saúde, em 2008 diminuiu essa participação para 44,63% e não há evidência que tenha recuperado sua posição original nos anos mais recentes. **(Quadro 4)**

Estados e Municípios que em 2000 respondiam por 40,21% dos gastos públicos cresceram sua participação para 55,35% em 2008. Se a União tivesse no período crescido suas aplicações no mesmo ritmo dos Estados e Municípios, em 2008 ao invés dos R\$48,6 bilhões, teriam aplicado R\$ 90,09 bilhões. **(Quadro 5)**

Quadros 4 - PARTICIPAÇÃO DAS ESFERAS DE GOVERNO NOS GASTOS PÚBLICOS EM SAÚDE

(Em bilhões de reais)

ANO	VALOR DO GASTO TOTAL	VALOR DO GASTO FEDERAL	%	VALOR DO GASTO ESTADUAL	%	VALOR DO GASTO MUNICIPAL	%
2000	34.035	20.351	59,79%	6.313	18,55%	7.370	21,65%
2001	40.032	22.474	56,14%	8.268	20,65%	9.290	23,21%
2002	47.044	24.736	52,58%	10.278	21,85%	12.029	25,57%
2003	53.091	27.181	51,20%	12.144	22,87%	13.765	25,93%
2004	65.141	32.703	50,20%	16.028	24,61%	16.409	25,19%
2005	74.674	37.145	49,74%	17.236	23,08%	20.292	27,17%
2006	84.118	40.750	48,44%	19.798	23,54%	23.569	28,02%
2007	93.995	44.303	47,13%	22.566	24,01%	26.425	28,11%
2008	109.036	48.670	44,64%	27.922	25,61%	32.444	29,76%

Fonte: Gastos com ações e serviços públicos de saúde como proporção do PIB: <http://tabnet.datasus.gov.br>

Quadros 5 - COMPARAÇÃO DOS GASTOS EM SAÚDE ESTADOS E MUNICÍPIOS E GOVERNO FEDERAL

ANO	GOVERNO FEDERAL	ESTADUAL E MUNICIPAL
2000	20,3	13,6
2007	44,3	48,8
2008	48,6	60,36
2008	90,09*	-

Fonte: Gastos com ações e serviços públicos de saúde como proporção do PIB: <http://tabnet.datasus.gov.br>

Elaboração do autor

*Valor que seria aplicado se os gastos do Governo Federal tivessem o mesmo crescimento dos gastos dos Estados e Municípios.

Dados do Governo federal mostram também a queda dos gastos de saúde como proporção dos seus gastos totais: de 5,2% em 1995 caiu continuamente até 3,3% no ano 2000; subiu para 3,7% em 2001 e 2002 voltando a cair continuamente até 3,4% em 2006, subindo para 4,2% em 2009. Dados de 2010 indicam uma nova queda para 3,5%. (Quadro 6)

Quadro 6 - GASTOS FEDERAIS EM SAÚDE COMO PROPORÇÃO DOS GASTOS TOTAIS

(Em bilhões de reais)

ANO	GASTO FEDERAL COM SAÚDE	GASTOS		PROPORÇÃO (%) DOS GASTOS FEDERAIS COM SAÚDE SOBRE OS GASTOS FEDERAIS TOTAIS	
		TOTAIS	NÃO FINANCEIROS	TOTAIS	NÃO FINANCEIROS
1995	12.620	241	128.631	5,2	9,8
1996	12.888	287	151.228	4,5	8,5
1997	15.709	390	164.891	4	9,5
1998	15.440	499	185.140	3,1	8,3
1999	17.974	588	200.429	3,1	9
2000	20.039	616	232.485	3,3	8,6
2001	22.218	603	275.635	3,7	8,1
2002	24.888	674	314.875	3,7	7,9
2003	26.870	876	348.106	3,1	7,7
2004	31.477	908	397.784	3,5	7,9
2005	34.101	1.106	467.879	3,1	7,3
2006	39.774	1.183	534.797	3,4	7,4
2007	44.142	1.223	611.609	3,6	7,2
2008	49.531	1.258	699.678	3,9	7,1
2009	59.042	1.416	773.896	4,2	7,6

Fonte: Gastos com ações e serviços públicos de saúde como proporção do PIB:
<http://tabnet.datasus.gov.br>

Quando se calcula os gastos em saúde do Governo Federal como proporção do PIB mais uma vez se configura que o setor de saúde não tem sido contemplado de acordo com suas necessidades. Com algumas oscilações no período, caiu de 1,73% do PIB em 2.000 para 1,60 em 2003, crescendo, crescendo para 1,72% em 2006, voltando a cair em 2007/2008 para 1,66% e 1,61%, ou seja, valores bem menores que no ano 2000. (Quadro 7)

Quadro 7 - GASTOS PÚBLICOS EM SAÚDE POR ESFERA DE GOVERNO COMO PROPORÇÃO DO PIB

(ANO REFERÊNCIA: 2000)

ANO	% GASTO TOTAL/ PIB	% GASTO FEDERAL/ PIB	% GASTO ESTADUAL/ PIB	% GASTO MUNICIPAL/ PIB
TOTAL	3,32	1,69	0,76	0,87
2000	2,89	1,73	0,54	0,62
2001	3,07	1,73	0,63	0,71
2002	3,18	1,67	0,70	0,81
2003	3,12	1,60	0,71	0,81
2004	3,36	1,68	0,83	0,85
2005	3,48	1,73	0,80	0,94
2006	3,55	1,72	0,84	0,99
2007	3,50	1,66	0,85	0,99
2008	3,60	1,61	0,92	1,07

Fonte: Gastos com ações e serviços públicos de saúde como proporção do PIB:
<http://tabnet.datasus.gov.br>

Levantamentos mais recentes (O Globo, 28/11) revelam, entretanto um fato ainda mais grave. É que os números que mostram os gastos do Governo federal em Saúde não correspondem à realidade, pois os números empenhados são diferentes do que foi efetivamente gasto, pois o Governo anula nos exercícios subsequentes as verbas empenhadas que ficaram em Restos a Pagar.

Assim no exercício de 2010 ao invés de 1,83% do PIB os gastos federais em saúde corresponderiam a apenas 1,66% do PIB, ou seja, um número que revela uma grande queda em relação ao que ocorreu há 10 anos atrás. Somente em 2010 essa diferença chegou a R\$ 6,4 bilhões e no período 2000-2010 a R\$ 46 bilhões a valores não corrigidos.

Dessa forma, mesmo que tenha destinado para si uma vinculação que reduzia os gastos em saúde em relação a outros critérios, como por exemplo, aquele utilizado para Estados e Municípios, a União nem assim cumpriu essa obrigação constitucional, prejudicando fortemente o setor de saúde.

Não custa lembrar ainda a insuficiência dos gastos públicos totais em saúde no Brasil como proporção do PIB, considerando as três esferas de Governo. Eles chegaram em 2008 a 3,6% do PIB, quando para países com um sistema de cobertura universal como o Brasil a média mundial é de 6 a 6,5% do PIB.

A questão da diferente forma como são tratados e os Estados e Municípios nas suas obrigações com o setor da saúde é uma prova incontestável como essas diferenças

acabam trazendo um grande prejuízo a população num setor tão vital com a assistência a saúde.

Mais uma vez, em dezembro de 2011, o Congresso Nacional, ao regulamentar a Emenda 29, sem dúvida necessária para disciplinar que tipos de despesas os Estados podem contabilizar como gastos em saúde, evitando alguns abusos, novamente adotou processo discriminatório, consagrando os atuais critérios diferenciados para a vinculação dos recursos destinados ao setor. O que vale para Estados e Municípios não vale para a União.

DRU? E PORQUE NÃO DRE E DRM?

Ainda dentro do campo da assimetria nas obrigações do Governo Federal e dos Governos Estaduais e Municipais, surge a questão da DRU, a Desvinculação dos Recursos da União, ou seja a prerrogativa do Governo Federal, de antes de calcular as vinculações constitucionais sobre a sua receita, retirar 20% para aplicação livre, reduzindo assim, quando desejar, as suas aplicações naqueles setores beneficiados .

A explicação é singela: a União necessita dessa liberdade para fugir do engessamento orçamentário e então fechar as suas contas de acordo com os conceitos de responsabilidade fiscal.

Sem entrar no mérito da necessidade ou não da DRU, a pergunta é inevitável: Estados e Municípios também não precisariam de tal liberdade? Até nos parece que Estados e Municípios são mais sensíveis a um mecanismo desse tipo, pois que não tem, à sua disposição, instrumentos de captação de recursos que seriam utilizados para eventualmente reequilibrar suas contas. Enquanto a União rola parte de suas dívidas, emitindo títulos, os Estados amortizam essas dívidas utilizando os recursos próprios do seu orçamento fiscal.

Mas enfim, não se deseja discutir aqui, a efetiva necessidade de um mecanismo de desvinculação de receitas para Estados e Municípios, mas sim o porquê do privilégio da União ter um dispositivo desse tipo como instrumento de equilíbrio fiscal, que não existe para outros membros da Federação.

Isso, na verdade, parece traduzir uma atitude preconceituosa que considera Estados e Municípios como perdulários e não merecedores de quaisquer liberalidades, e a União um exemplo de responsabilidade fiscal. Os últimos anos não têm confirmado esse panorama. Os Estados brasileiros tem contribuído significativamente para a formação do *superavit* primário das contas públicas.

Acho até que houve uma época em que muitos estados brasileiros, principalmente os mais ricos, mereceram essa fama. Entretanto isso acabou com o Acordo de Renegociação das Dívidas Estaduais e posteriormente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ambos monitorados pelo Ministério da Fazenda. Tratam-se de dois instrumentos extremamente relevantes em uma nova fase vivida pelos Estados brasileiros e que não têm sido lembrados com a importância que merecem.

Alguém pode raciocinar que o erro não seria a DRU, mas sim as excessivas vinculações que engessam o orçamento e tiram dos gestores a prerrogativa de manter os

orçamentos sob equilíbrio. Isso pode até ser verdadeiro, mas infelizmente a prática tem demonstrado que muitos governos se descuidam das aplicações em áreas de grande importância para a vida da população, argumento que tem sido utilizado não apenas para criar, mas para manter as vinculações existentes e até propor novas outras.

Entretanto, como tem se demonstrado para a área de saúde, e também educação básica e segurança pública, que figuram entre as maiores demandas da população, é o Governo Federal que tem frustrado as expectativas com aplicações muito aquém das necessidades.

A ele, contudo, e somente a ele, cabe o privilégio da desvinculação. Coisas da federação brasileira, originadas pelas relações de dependência do Congresso com o Governo.

Mais uma vez, em dezembro de 2011, o Congresso renovou a DRU, mas nenhuma concessão semelhante foi feita aos Estados e Municípios.

LIMITES DE ENVIDAMENTO: PORQUE SÓ PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS?

Aqui está, talvez, o mais eloquente entre tantos exemplos, da enorme diferença de tratamento entre os entes federativos numa questão essencial, principalmente quando há uma tendência de nível mundial, de valorizar fortemente os princípios da responsabilidade fiscal.

A partir da segunda metade da década de 90, houve uma verdadeira escalada de marcos legais que disciplinaram fortemente a questão relacionada ao endividamento dos Estados brasileiros.

A grande crise de endividamento dos Estados, sobretudo os mais ricos, e que confluíu para um grande acordo que culminou com a Lei 9.496 de setembro de 1997, que criou o Programa de Apoio a Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, marca o início de uma nova fase de disciplina fiscal dos Estados brasileiros.

Independentemente das suas causas imediatas e que tornaram inevitável que a União interferisse na consolidação, assunção e refinanciamento das dívidas dos Estados, o sistema federativo não pode prescindir de mecanismos permanentes que assegurem responsabilidade de todos os membros da Federação na condução de suas finanças.

Veja-se, até mesmo numa escala supra-nacional, como é o caso da União Européia, os problemas surgidos com as finanças de alguns países membros e suas repercussões em escala mundial.

Posteriormente a Lei Complementar 101 de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), ampliou os mecanismos de controle, muito além das questões do endividamento, abrangendo também o Planejamento através do Plano Plurianual, da Lei das Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, as Receitas e as Despesas, essas últimas legitimando as limitações de despesas com Pessoal, bem como as questões relacionadas à Transparência, Controle e Fiscalização.

Fazendo valer a sua missão constitucional, estabelecida claramente no Artigo 52 da Constituição Federal, o Senado Federal, através das Resoluções 40 e 43 de 2001,

estabeleceu os limites globais para a dívida pública dos Estados, Distrito Federal e Municípios e também sobre as operações de crédito desses entes federados, na verdade já fixadas nos Acordos de Renegociação das Dívidas Estaduais, mas fortalecidas agora por aquelas Resoluções. Entretanto, nada foi feito em relação à União.

Dessa forma, Estados e Municípios estão monitorados quanto à condução de suas finanças de uma forma global, tanto pela União (Ministérios da Fazenda e Planejamento e Banco Central) como pelo Senado Federal, esse último para o caso das operações de crédito externo e também dos limites do endividamento, após todo um rito de manifestações daqueles Ministérios.

Se os responsáveis pelo cumprimento desses controles atuarem de acordo com os pressupostos estabelecidos na legislação, o que aparentemente tem acontecido, Estados e Municípios são sujeitos a regras que zelam pela sua situação financeira, o que contribui fortemente para regularidade das finanças nacionais.

Todos, de sã consciência, entendem o papel primordial da União de guardiã das contas nacionais e, portanto da importância de que disponha de autoridade para agir na sua condução. Isso, entretanto, nem de longe pode colocá-la independente de controles que estão legalmente previstos, fora do âmbito do Poder Executivo.

A Constituição Federal no seu Artigo 52 atribuiu ao Senado, por proposta do Presidente da República, a fixação de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, bem como sobre limites globais e condições para operações de crédito interno e externo de todos esses entes federados, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal. Doze anos mais tarde, a Lei Complementar 101 de 2000, reiterou a atribuição do Senado para disciplinar, mediante proposta do Presidente da República, o montante da dívida consolidada da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, estabelecendo para 90 dias após a publicação da lei o seu encaminhamento ao Senado. Isso foi feito através da Mensagem da Presidência da República 1069 de 3 de agosto de 2.000.

Como já vimos a parte referente aos Estados, Municípios e Distrito Federal foi convertida nas Resoluções do Senado Federal 40 e 43 de 2001, não havendo até hoje a Resolução que deveria disciplinar a matéria referente a União.

Assim 23 anos depois da Constituição de 1988 e 11 anos após a Lei de Responsabilidade Fiscal continua ao livre arbítrio do Poder Executivo as questões referentes aos limites globais da dívida da União. É claro que essa lacuna em nada contribui para a consolidação dos conceitos básicos de disciplina fiscal a qual devem estar sujeitos todos os entes federativos.

Algumas iniciativas de retomar o assunto malograram por evidentes resistências do Governo Federal. É claro que a fixação daqueles limites pode estabelecer salvaguardas que permitam ao Governo saída para situações excepcionais, sempre com a aprovação do Senado e, por exemplo, com quorum qualificado, o que anularia completamente o argumento de que o Governo Federal não pode ficar imobilizado ante situações imprevistas.

Entretanto a falta de limites legalmente estabelecidos para o endividamento da União pode determinar uma certa liberalidade nos gastos, o que em nada contribui para a consolidação do conceito de orçamentos equilibrados e dívida dentro de níveis saudáveis.

Vê-se pois que o não cumprimento de determinações constitucionais, nesse caso não consubstancia apenas uma discriminação entre obrigações da União e dos demais entes federados e elas sujeitos, mas principalmente uma omissão que pode se revelar desastrosa para a saúde financeira do país.



***Paulo Souto** é geólogo pela Universidade Federal da Bahia(1966), com doutorado pela Universidade de São Paulo.Iniciou a carreira profissional como geólogo da CEPLAC, realizando o mapeamento geológico do Sul da Bahia e em 1970 tornou-se professor do Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia, onde chegou a Professor Adjunto. Foi Secretário de Minas e Energia entre 1979-1987, Superintendente da SUDENE entre 1987-1990, Vice Governador e Secretário da Indústria e Comércio entre 1990-1994. Foi Governador da Bahia entre 1995-1998, Senador da República entre 1999-2002 e novamente Governador entre 2003-2006.