

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA

ESTUDO:

NOVAS PERSPECTIVAS DO FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Relatório Final do Estudo intitulado “Novas Perspectivas do Financiamento do Desenvolvimento Urbano no Brasil”, financiado através de contrato com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sob o número BRA/92/028, para o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento (PMSS).

Databrasil, 17 de Fevereiro de 1997

Equipe Técnica:

Hamilton C. Tolosa * (Coordenador do Projeto)

Carlos von Doellinger*

Thompson de Almeida Andrade

Cristovam Santos de Faria

Márcia Marques de Carvalho*

Luiz de Arruda Villela (Consultor)

***Do mestrado em Economia Empresarial, Conjunto Universitário Candido
Mendes,
Rio de Janeiro.**

SUMÁRIO GERAL

Introdução

Capítulo 1 Condicionantes Macroeconômicas ao Desenvolvimento Urbano

Parte I - Fontes Tradicionais de Financiamento do Desenvolvimento Urbano, 13

**Capítulo 2 Reforma Tributária e Gestão das Fontes Tradicionais de
Financiamento**

Parte II - Novas Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

Capítulo 3 Identificação das Fontes Alternativas de Financiamento

Capítulo 4 Políticas Alternativas de Tarifação dos Serviços Urbanos

Bibliografia

Anexo Estatístico

SUMÁRIO DETALHADO

Introdução, 6

Capítulo 1 Condicionantes Macroeconômicas ao Desenvolvimento Urbano, 9

Parte I - Fontes Tradicionais de Financiamento do Desenvolvimento Urbano, 15

Capítulo 2 Reforma Tributária e Gestão das Fontes Tradicionais de Financiamento

2.1 Aspectos Históricos e Institucionais, 17

2.2 Gastos Urbanos e Descentralização Fiscal, 22

2.3 Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria, 32

2.4 O Papel dos Governos Subnacionais no Financiamento do Desenvolvimento Urbano, 37

2.4.1 A Evolução das Finanças dos Municípios das Capitais, 37

2.4.2 A Evolução das Finanças dos Estados, 40

2.5 Reforma Tributária e o Financiamento do Desenvolvimento Urbano, 44

2.6 Possibilidades para Ampliação das Fontes Tradicionais de Financiamento do Desenvolvimento Urbano, 53

2.7 Resumo das Principais Conclusões, 57

Anexo I Relação Comentada das Propostas de Emenda Constitucional Presentemente

em Apreciação no Congresso Nacional, 63

Parte II - Novas Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

Capítulo 3 Identificação das Fontes Alternativas de Financiamento

3.1 Introdução, 76

3.2 Princípios Gerais do *Project Financing*, 77

3.2.1 Disposições legais, 78

3.2.2 Conceitos e Modalidades de *Project Financing*

3.2.2.1 Principais Atores, 80

3.2.2.2 Modelos de *Project Financing*, 81

3.2.2.3 Fontes de Recursos, 83

3.2.3 Riscos Inerentes ao *Project Financing*, 86

3.2.3.1 Riscos Comerciais, 87

3.2.3.2 Riscos Não Comerciais, 88

3.3 A Experiência Internacional, 88

3.4 Principais Obstáculos ao *Project Financing* no Brasil, 93

Capítulo 4 Políticas Alternativas de Tarifação dos Serviços Urbanos

4.1 Introdução, 96

4.2 A Tarifação dos Serviços Prestados por um Monopólio Natural, 98

4.2.1 A Tarifa como Redistribuição de Renda, 102

4.2.2 Avaliação do Desempenho Distributivo das Tarifas, 105

4.2.3 A Regulamentação Tarifária para as Empresas Privadas Prestadoras de

Serviços Públicos, 109

4.2.3.1 As Tarifas Determinadas pela Regulamentação da Taxa de Retorno, 111

4.2.3.2 As Tarifas Determinadas pela Regulamentação *price cap*, 112

4.2.4 A Adoção de um Sistema Tarifário com Subsídios Cruzados, 115

4.3 Resumo das Principais Conclusões, 118

Bibliografia, 123

Anexo Estatístico, 128

SUMÁRIO DOS QUADROS

- I Sistema Tributário Nacional - Distribuição da Receita de Impostos, 19**
- II Reforma Tributária: Propostas de Emenda Constitucional, 46**
- III Proposta de Emenda Constitucional nº175, 52**

SUMÁRIO DAS TABELAS

Parte I

- I.1 Transferências per-capita para Estados e Municípios, segundo as macrorregiões Brasileiras, 25**
- I.2 Evolução e Composição da Carga Tributária bruta, 29**
- I.3 Finanças dos Municípios das Capitais, 38**
- I.4 Finanças dos Estados da Federação, 42**
- I.5 Estrutura Funcional das Despesas Estaduais, 43**

Parte II

- II.1 Tarifa média, desvio padrão e valores extremos para o consumo domiciliar de água, Paraná, 106**
- II.2 Tarifa média da água consumida em domicílios, por classe de rendimento domiciliar, Paraná, 107**

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o papel do Estado na economia brasileira vem sofrendo mudanças estruturais de grande vulto. O Estado reduziu a sua participação como empreendedor de atividades econômicas e passou a atuar como regulador e promotor de investimentos privados. Paralelamente, a experiência internacional tem demonstrado, enfaticamente, que a poupança doméstica não tem sido capaz de fazer face as necessidades de investimentos nos países do terceiro mundo e a única forma de atender as necessidades de expansão da infra-estrutura econômica e social naqueles países tem sido através do recurso a empréstimos e financiamentos externos, com aval governamental.

O início dos anos oitenta foi marcado não apenas pela moratória da dívida externa e pelas crescentes restrições de acesso à poupança internacional, mas também pelo agravamento das crises fiscais internas aos países, em particular nas economias latino-americanas. Desde então, a persistência dessas duas restrições, a primeira de caráter financeiro e a outra de natureza institucional, tem motivado a busca de novas fontes de financiamento para a expansão da infra-estrutura, pré-condição fundamental para qualquer país viabilizar um ritmo estável de crescimento.

Dentre as alternativas mais promissoras para financiar a expansão da infra-estrutura econômica e social cabe destacar o *project financing*¹, modalidade desenvolvida nos últimos anos para viabilizar um novo pacto de parceria entre os setores público e privado. Trata-se de uma forma de viabilizar os investimentos na infra-estrutura através de diferentes combinações de empreendimentos privados e *funding* de fontes privadas, públicas e de agências multinacionais de fomento, sem o aval ou garantias dos governos beneficiários, ou garantias patrimoniais dos investidores. As garantias passam a ser derivadas unicamente do retorno dos empreendimentos, sendo os riscos diluídos e compartilhados pelos diversos participantes do empreendimento.

¹ Na Inglaterra, denominado de "Project Finance".

A idéia do *project financing* também implica na modificação dos procedimentos atualmente utilizados para financiar os custos operacionais dos serviços urbanos. Até muito recentemente, as tarifas dos serviços públicos vinham sendo fixadas de forma arbitrária, sem qualquer correspondência com os custos. Os reajustamentos eram feitos apenas para recuperar as perdas inflacionárias e, como conseqüência, o governo era sistematicamente acionado para suplementar a falta de recursos. Os déficits decorrentes dessa prática eram cobertos através de mecanismos tradicionais, tipo recursos orçamentários transferidos para as estatais.

Na prática, a busca de novas formas de financiamento para a expansão e operação da infra-estrutura está intimamente associada à implantação de políticas mais realistas de tarifação dos serviços urbanos. A rigor, as empresas supridoras desses serviços, tanto públicas como privadas, não podem prescindir de preços que cubram os seus custos de produção e distribuição e que, ao mesmo tempo, gerem taxas de retorno capazes de remunerar o capital dos investidores.

Com a perspectiva de retomada do crescimento em bases estáveis, deve-se esperar, já no futuro próximo, uma enorme pressão da sociedade brasileira por investimentos na infra-estrutura econômica e social. O recente Plano Plurianual, anunciado pelo Governo para o período 1996-99, reflete em parte essa necessidade, ao prever investimentos de US\$ 85,4 bilhões em apenas três setores da infra-estrutura, a saber: – transportes (US\$ 13,3 bilhões), energia (US\$ 38,3 bilhões) e comunicações (US\$ 33,7 bilhões). De acordo ainda com o próprio governo, metade desses recursos terá origem no setor privado.

Com essas preocupações em mente, os objetivos do presente estudo podem ser resumidos em dois pontos principais:

i) Primeiramente, fazer uma avaliação sucinta e objetiva das possibilidades mais promissoras em termos de geração de recursos para fins de financiamento da infra-estrutura urbana. A experiência brasileira é bastante variada no que diz respeito aos tipos, práticas e mecanismos de financiamento da infra-estrutura urbana, pertencentes ao que literatura econômica denomina de – *fontes tradicionais de financiamento*. A idéia é fazer uma análise dessas fontes, que basicamente incluem recursos orçamentários e alguns fundos especiais, do tipo FGTS. Contudo,

ao invés de procurar exaurir o tema, a Parte I (Fontes Tradicionais de Financiamento do Desenvolvimento Urbano), concentrou-se naqueles aspectos das fontes tradicionais considerados como mais promissores no que se refere ao potencial de geração de recursos, a exemplo das propostas de reforma tributária e o aperfeiçoamento de algumas práticas de gestão. Mais precisamente, a análise é centrada no exame crítico das nove principais propostas de emenda constitucional (PEC's), atualmente tramitando no Congresso Nacional, uma vez que as mesmas expressam o posicionamento político de significativos segmentos da sociedade brasileira. A Parte I traz ainda um Anexo, onde se faz uma apreciação detalhada de cada uma das PEC's.

ii) Em seguida, a Parte II, intitulada “Novas Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Urbano”, procura identificar e discutir as principais fontes alternativas de financiamento do desenvolvimento urbano, com ênfase naquelas que envolvem a participação do setor privado, tanto na implantação quanto na operação dos serviços. O propósito é dar subsídios ao governo, no que concerne às diretrizes gerais de regulação das concessões e parcerias com o setor privado. Em um nível mais específico, procura-se examinar as formas de atuação daquelas fontes alternativas assim como os arranjos institucionais e regulatórios que se aplicariam aos principais serviços semi-públicos.

Ao invés de reunir todas as conclusões do estudo em um capítulo final, optou-se por terminar cada um dos principais Capítulos, ou seja, os de números 2, 3 e 4 com uma seção-resumo das principais conclusões até então obtidas, decorrendo daí as propostas de diretrizes para a tomada de decisões, respectivamente, nas áreas de fontes tradicionais, fontes alternativas e política tarifária.

Para finalizar, cabe enfatizar que, por se tratar de um estudo inteiramente voltado para a discussão e proposição de medidas de política econômica (“policy oriented”), a metodologia de análise baseou-se, essencialmente, na literatura (inclusive sobre legislação) pertinente e nas evidências internacional e nacional disponíveis na forma de estudos assistemáticos de casos e experiências empíricas. Cabe frisar, por último, que, por abranger conceitos e proposições ainda inéditos no

Brasil, a análise das informações e séries estatísticas ficou restrita à Parte I do estudo.

O estudo encerra-se com a Bibliografia consultada e com um Anexo Estatístico reunindo as séries históricas que serviram de base às tabelas apresentadas no Capítulo 2, Seções 2.4.1 e 2.4.2.

Capítulo 1

Condicionantes Macroeconômicas ao Desenvolvimento Urbano

A idéia de um projeto de longo prazo implica discutir os contornos da sociedade brasileira nas primeiras décadas do próximo século. Significa, antes de mais nada, definir padrões desejáveis para a distribuição de bem-estar da população e, em particular, garantir o atendimento das necessidades básicas da população considerada pobre. Contudo, a premência para a solução dos problemas do dia a dia, aliada à pressão política por resultados visíveis e imediatos, acabam naturalmente desviando os tomadores de decisões dos reais objetivos do desenvolvimento, qual seja, o de conduzir o país através de uma trajetória de crescimento com equidade.

Com efeito, o objetivo da estabilização de preços tem se constituído na principal prioridade da política econômica brasileira ao longo das últimas décadas. Durante esse período, as medidas adotadas têm focalizado, quase que exclusivamente, o atendimento de alguns poucos objetivos macroeconômicos, com pouca atenção para os seus rebatimentos negativos ao nível urbano.

Na maioria das vezes, a condução da política macroeconômica parte do pressuposto de que os seus impactos locais podem, para fins práticos, ser considerados pouco relevantes. A experiência mostra, contudo, que esse pressuposto está longe de refletir a realidade dos países do terceiro mundo, onde a regra geral é a ocorrência de graves disparidades espaciais na distribuição da renda e da riqueza. Medidas macroeconômicas recentes, tais como a contenção dos gastos públicos, o controle do endividamento governamental, a elevação das taxas de juros internas e a redefinição dos encargos entre diferentes esferas do governo, são variáveis fundamentais para entender o comportamento intertemporal do sistema de cidades e as mudanças recentes observadas no desenvolvimento urbano brasileiro.

É lícito, portanto, admitir-se que os impactos da política macroeconômica sobre o espaço geo-econômico sejam bastantes significativos. Além de importantes, tais rebatimentos são também assimétricos o que, nos países de renda média, como o Brasil, explica, em grande medida, a existência de graves conflitos entre as políticas

voltadas para atender a eficiência econômica e aquelas que procuram promover a equidade social. São exemplos de políticas macroeconômicas voltadas para a eficiência econômica, dentre outras, a promoção do crescimento acelerado, a abertura para o exterior e as várias versões das políticas de estabilização de preços. Dentre os instrumentos voltados para atender a equidade, merecem destaque especial, os incentivos fiscais voltados para a redistribuição da renda regional, os investimentos na infra-estrutura social que visam melhorar as condições de acessibilidade das populações de baixa renda e os mecanismos de redistribuição das receitas tributárias, tipo fundos de participação.

A experiência internacional demonstra que o potencial de conflito entre a eficiência e a equidade tende a ser mais agudo nas fases intermediárias do desenvolvimento, ou seja, nos países ditos de porte médio. Ultrapassado esse estágio, o nível de conflito tende a decrescer em virtude da necessidade de expansão do mercado interno e, principalmente, devido a forte complementaridade entre a produção e o consumo. No caso do Brasil, o extenso território, a diversidade de recursos internos e especialmente, as extremas desigualdades de renda e riqueza, elevam ainda mais aquele potencial de conflito, dando origem a sérios focos de resistência à redistribuição da renda e da riqueza.

A distribuição espacial das atividades econômicas, no Brasil, vem experimentando algumas mudanças estruturais e institucionais importantes ao longo da década de noventa. Em primeiro lugar, a ênfase da questão espacial passou a focalizar-se nas chamadas complementaridades inter-regionais, ou seja, abandonou-se a concepção da região ou da cidade como entidade autárquica e passou-se a atribuir prioridade à consolidação de cada região como integrante de um conjunto maior de regiões fortemente interdependentes e complementares. Na prática, esse quadro reflete o atual estágio tecnológico alcançado pelo parque industrial brasileiro, onde apenas sobrevivem as atividades em condição de competir com eficiência, nos mercados interno e externo. Nesse estágio, o sistema urbano é formado por um conjunto de metrópoles e cidades fortemente interdependentes entre si e torna-se praticamente impossível circunscrever qualquer medida de política econômica a uma única região ou cidade.

Essa constatação possui alguns desdobramentos práticos relevantes. Em primeiro lugar, qualquer medida de cunho protecionista está automaticamente fadada ao insucesso. Em segundo, muda radicalmente a forma como se definem e organizam as entidades locais de fomento. Significa dizer que os mecanismos de decisão devem ser redimensionados a fim de incorporar as particularidades produtivas de cada região e cidade e passa a existir um relacionamento muito estreito entre as modificações estruturais da economia, de um lado, e os mecanismos de tomada de decisões, de outro.

Antes de passar a discussão, propriamente dita, das perspectivas de financiamento do desenvolvimento urbano, cabe fazer algumas digressões em torno das trajetórias mais prováveis de crescimento, a médio prazo, da economia brasileira e dos seus rebatimentos ao nível do sistema urbano nacional.

Hoje em dia, qualquer macrocenário para as próximas décadas deve ter como ponto de partida três paradigmas considerados como fundamentais para a evolução futura da sociedade brasileira. O primeiro, defende a consolidação da democracia e o atendimento das necessidades básicas da população menos favorecidas o que, na prática, implica na ampliação dos canais de participação política de todos os segmentos da sociedade, especialmente os de baixa renda.

O segundo paradigma prioriza a retomada do crescimento e a inserção da economia nacional na divisão internacional do trabalho. Significa, portanto, reforçar as complementaridades com a economia internacional e reduzir as restrições tarifárias e não-tarifárias à mobilidade dos fluxos mundiais de bens e serviços. Pela ótica fiscal, implica também eliminar subsídios e outros incentivos capazes de mascarar a estrutura de custos das empresas. No seu rebatimento espacial, propõe que sejam privilegiadas aquelas regiões com fortes ligações com o exterior e vantagens comparativas nas exportações.

Finalmente, o terceiro paradigma defende o apoio à iniciativa privada e a menor ingerência do Estado nas decisões alocativas. Implica, portanto, na desregulação da economia e, conforme foi frisado na Introdução acima, propõe a significativa redução no papel do Estado como empresário, que assim abster-se-ia de competir com o setor privado na produção de bens e serviços. Dentre as possíveis

exceções, pode-se mencionar a produção de algumas atividades meritórias e bens públicos, a intermediação de conflitos e principalmente a atuação do Estado como agente indutor e regulador das atividades privadas. Por sua vez, o apoio a iniciativa privada tem a ver com o esforço de modernização do parque produtivo, com a premiação dos aumentos de produtividade e com a melhoria da competitividade interna e externa dos produtos brasileiros.

Os paradigmas acima pouco esclarecem quanto as tendências à concentração espacial das atividades produtivas e da população. Segundo algumas projeções recentes, a população urbana brasileira deverá atingir mais de 150 milhões de habitantes no ano 2000, o que significa um acréscimo de 42 milhões de novos residentes urbanos a cada década. Estima-se, ainda, que as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, somadas, atinjam marca superior a quarenta milhões de habitantes, isto é, um contingente equivalente à população da Espanha. Tais números sinalizam uma forte pressão sobre o estoque de infra-estrutura urbana, hoje já considerado deficiente e sobrecarregado

A hipótese de crescimento mais provável para a próxima década admite um padrão de crescimento moderado, isto é, com taxas anuais médias da ordem de 4% ou 5%. Tudo indica que, neste cenário de médio prazo, as desigualdades sociais melhorem ao nível do país como um todo e piorem consideravelmente nos grandes centros urbanos, em particular, nas áreas metropolitanas. A fim de melhor visualizar esse cenário, basta admitir que o processo de retomada do crescimento deverá ser liderado por atividades fortemente comprometidas com a globalização da economia e, em particular, pelos exportáveis produzidos do Sudeste. A despeito de tudo, as grandes metrópoles do Sudeste ainda detêm fortes vantagens comparativas frente as demais cidades brasileiras, especialmente no que se refere à infra-estrutura e ao tamanho dos mercados metropolitanos.

Neste ponto, é ilustrativo fazer a distinção entre duas fases distintas ao longo do processo de retomada do crescimento: Na primeira, a expansão econômica e demográfica concentra-se nas metrópoles do Sudeste, enquanto as demais regiões e cidades menores mantêm-se virtualmente estagnadas. Nesta fase inicial, as migrações dirigidas para São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte respondem

rapidamente ao forte crescimento da demanda das atividades exportadoras por mão de obra qualificada e semi-qualificada. Mais adiante, durante a segunda fase, o crescimento irradia-se (*trickles down*) para as regiões retardatárias e para as cidades menores e os fluxos migratórios passam a se distribuir de maneira mais homogênea pela totalidade do território nacional.

Em ambas fases, as grandes metrópoles do Sudeste deverão enfrentar uma demanda exponencial por serviços urbanos em áreas como saneamento, saúde e educação, *o que efetivamente confere ao problema do financiamento dos investimentos na infra-estrutura básica o galardão de maior desafio da política urbana brasileira na próxima década*. Dentro desse espírito, a Constituição de 1988 promoveu uma reforma fiscal onde a tônica é a descentralização das receitas e encargos do nível federal para os governos estaduais e municipais. De acordo com a norma constitucional, os municípios são responsáveis pelos serviços básicos da saúde e educação, pela provisão do transporte público, pelo uso adequado do solo e pela proteção do patrimônio histórico e cultural do país.

A prática atual é que os municípios se concentrem nas áreas de saúde e educação básica, setores onde a recuperação de custos (*cost recovery*) é problemática em virtude das dificuldades para identificar os beneficiários diretos desses serviços. Por essa razão, os seus custos acabam sendo financiados por impostos gerais e por transferências inter-governamentais, nos moldes do fundo de participação para Estados e Municípios. Não obstante, existem outros serviços urbanos, como limpeza urbana e da iluminação pública onde a recuperação de custos é, não só possível, mas também desejável.

Em suma, face a dificuldades financeiras que hoje afligem o governo nos seus vários níveis, todas as modalidades de infra-estrutura básica enfrentam um problema comum: - o descompasso entre as necessidades de expansão da capacidade instalada e a disponibilidade de fontes de financiamento tradicionais e não-tradicionais.

Parte I

**FONTES TRADICIONAIS DE FINANCIAMENTO DO
DESENVOLVIMENTO URBANO**

Fontes Tradicionais de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

O novo arranjo federativo que resultou da Constituição de 1988 praticamente inviabilizou o modelo de política urbana vigente nos anos 70 e 80, altamente centralizado no governo federal. A extinção de fontes específicas de financiamento, a redistribuição da receita tributária entre os três níveis de governo e a crise fiscal crônica que o setor público brasileiro não tem conseguido resolver, levaram a União a praticamente interromper suas ações voltadas para a questão urbana.

Nos dias de hoje, os dois pontos focais das reformas estruturais, atualmente em discussão no Congresso Nacional, são o redimensionamento do Estado e a redefinição das atribuições entre níveis de governo. Mais especificamente, pode-se afirmar que – *a diminuição do setor público e a descentralização administrativa* – serão os fatores institucionais determinantes dos rumos futuros da política urbana no Brasil. O atual debate permite também supor que grande parte da responsabilidade pela definição e implementação da política urbana nos próximos anos deverá recair sobre as instâncias estadual e, principalmente, municipal.

A atuação do governo federal deverá essencialmente ficar limitada à:- i) coordenação das ações das instâncias subnacionais que extravasarem os seus respectivos territórios; ii) a capacitação dos quadros técnicos estaduais e municipais de modo a qualificá-los para a elaboração e implementação da política urbana e, finalmente; iii) ao necessário apoio para que esses governos tenham acesso aos mercados externos, inclusive no que diz respeito ao financiamento da infraestrutura local.

Em consonância com a tendência para a redução do tamanho do Estado é, portanto, lícito supor que a oferta de serviços de infra-estrutura urbana no Brasil torne-se progressivamente responsabilidade do setor privado, seja através da privatização de tais serviços, seja pelo estabelecimento de mecanismos de concessão ou terceirização dos mesmos.

As características dessa transferência de responsabilidade irá depender, além das propriedades específicas de cada serviço e de cada mercado, do estabelecimento de uma cuidadosa política tarifária que não iniba a atuação do setor privado. Em outras palavras, equivale dizer que, em que pese as considerações de ordem redistributiva, a fixação das tarifas (ver Capítulo 4) não pode deixar de levar em conta a necessidade de cobrir integralmente os custos dos serviços produzidos.

Do que foi dito acima, um *mix* provável e representativo das fontes tradicionais para o financiamento do investimento na infra-estrutura urbana no futuro, deverá envolver basicamente:

- recursos de caráter tradicional provenientes de fontes tributárias e de fundos específicos.
- empréstimos externos junto a agências internacionais de fomento ou lançamento de títulos (públicos, de empresas privatizadas ou concessionárias) nos mercados internacionais de capital vinculados a determinados programas de obras.

Capítulo 2

Reforma Tributária e Gestão das Fontes Tradicionais de Financiamento

2.1 Aspectos Históricos e Institucionais

Não obstante a atual tendência para a ampliação das linhas de financiamento dos investimentos urbanos e para a provisão de serviços públicos básicos pela incorporação de capitais privados, é evidente que os recursos públicos ainda têm fundamental importância na consecução das políticas de desenvolvimento urbano. Sob as mais diversas formas, os recursos oriundos das três esferas de poder (União, Estado e Município) respaldam a implantação dos empreendimentos urbanos, mormente naqueles segmentos onde o baixo nível da renda das populações atendidas comprometem a rentabilidade econômica dos investimentos e a manutenção dos serviços.

No total, são treze os impostos previstos na Constituição, sendo que um deles, o Imposto sobre Grandes Fortunas, de competência da União, não é cobrado. Dos doze impostos instituídos, seis são cobrados pela União, três pelos estados e os outros três pelos municípios. Ao Distrito Federal são atribuídos tanto os impostos dos estados como os dos municípios.

Os impostos são os seguintes:

UNIÃO

- Imposto de Importação - II
- Imposto de Exportação - IE
- Imposto de Renda - IR
- Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI
- Imposto sobre Operações Financeiras - IOF
- Imposto Territorial Rural - ITR

ESTADOS

- Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA

- Imposto de Transmissão “Causa Mortis” e Doação - ITCM

MUNICÍPIOS

- Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU
- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS
- Imposto de Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis - ITIV

A Constituição de 1988, com as emendas introduzidas posteriormente, prevê a instituição de impostos, taxas e contribuição de melhoria pelos três níveis de governo: União, estados e Distrito Federal, e municípios. Os impostos que podem ser criados por cada nível de governo foram preestabelecidos e a competência residual para a criação de novos impostos é exclusiva da União, através de lei complementar. As taxas podem ser cobradas em razão do exercício do poder de polícia (fiscalização) ou pela prestação de serviços públicos específicos, não podendo ter a mesma base de cálculo dos impostos, ao passo que as contribuições de melhoria só podem ser cobradas em decorrência de obras públicas.

Além das competências para instituir e cobrar impostos, a Constituição estabelece sistemas de partilha e de redistribuição da receita tributária, sempre a partir dos níveis hierárquicos mais elevados e em benefício dos mais baixos. A receita de um imposto é dita “partilhada” quando parcela do que é recolhido por um nível de governo é transferida para outro. Pode-se citar como exemplos o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que é cobrado pelos estados, mas que tem metade da receita repassada aos municípios onde foram licenciados os veículos, ou o Imposto Territorial Rural (ITR) , de competência da União e que repassa metade da arrecadação aos municípios onde estão localizadas as propriedades tributadas. A redistribuição da receita tributária ocorre, por exemplo, no caso do Fundo de Participação dos Estados (FPE) , onde 21,5% da receita de dois impostos da União - Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados – são divididos entre os estados em função de critérios redistributivos e não com base na receita gerada em seus respectivos territórios, beneficiando proporcionalmente mais os estados mais pobres.

Quadro I
Sistema Tributário Nacional
Distribuição da Receita de Impostos

Nível de Governo	Participação na Receita	Imposto	Motivo
UNIÃO	100%	Imp. de Importação - II	Não partilha
	100%	Imp. de Exportação - IE	Não partilha
	50%	Imp. Territorial Rural - ITR	Partilha c/ Município
	53%	Imp. de Renda - IR	21,5% FPE + 22,5% FPM + 3% FI
	43%	Imp. s/ Produtos Industrializados - IPI	10% FPEx + 21,5% FPE + 22,5% FPM + 3% FI
ESTADOS	100%	Imp. s/ Operações Financeiras - IOF	Não Partilha
	75%	Imp. s/ Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	25% Município
	50%	Imp. s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	50% Município
	100%	Imp. de Transmissão "Causa Mortis" e Doação - ITCM	Não partilha
	32%	Imp. s/ Produtos Industrializados - IPI	7,5% FPEx + 3% FI + 21,5% FPE
	24,5%	Imp. de Renda - IR	3% FI + 21,5% FPE
MUNICÍPIOS	100%	Imp. s/ Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	Não Partilha
	100%	Imp. s/ Serviços de Qualquer Natureza - ISS	Não Partilha
	100%	Imp. de Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis -	Não Partilha
	25%	Imp. s/ Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS	Partilha c/ Estado
	50%	Imp. s/ Propriedade de Veículos Automotores - IPVA	Partilha c/ Estado
	22,5%	Imp. de Renda - IR	22,5% FPM
	25%	Imp. s/ Produtos Industrializados - IPI	22,5% FPM + 2,5% FPEx
	25%	Imp. s/ Produtos Industrializados - IPI	22,5% FPM + 2,5% FPEx

De acordo com o Quadro I acima, após aplicada a partilha e a redistribuição das receitas de impostos determinadas pela Constituição, verifica-se uma significativa alteração na composição do financiamento pela via impositiva da União, dos Estados e dos Municípios. O Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, os mais expressivos de competência da União, têm, respectivamente, 47% e 57% de suas receitas transferidas para os Estados e Municípios. Os Estados têm a competência para cobrar três impostos, mas beneficiam-se da receita de cinco deles; aos Municípios também compete a cobrança de três impostos, mas recebem a receita de sete impostos, sendo dois dos Estados e dois da União.

As chamadas fontes tradicionais, isto é, recursos oriundos das esferas governamentais, compõem-se do conjunto das receitas, derivadas e originárias, da União, dos estados e dos municípios. Dentre estas fontes, as transferências intergovernamentais, voluntárias ou constitucionalmente definidas, constituem-se no elemento fundamental para estabelecer o adequado equilíbrio entre as fontes e os usos dos vários níveis de governo, caracterizando-se assim como fator indispensável para a harmonia do quadro federativo e erradicação dos desníveis regionais.

Segundo estimativas recentes², a carga tributária global do Brasil, incluindo todos os impostos, taxas e contribuições econômicas e sociais, era de 29,16% do PIB (estimado em US\$ 658 bilhões), sendo que União, Estados e Municípios são responsáveis pela arrecadação de, respectivamente, 19,20%, 8,34% e 1,62% do PIB, mas a apropriação final das receitas, após as transferências determinadas pela Constituição, é de respectivamente, 16,35%, 7,93% e 4,88% do PIB. Cabe observar que dos 16,35% do PIB relativos à receita líquida da União, apenas 5,18 pontos percentuais se referem a receitas fiscais, os restante 11,17 pontos percentuais são relativos à receitas da seguridade social.

Fazendo um parêntesis, cumpre destacar que a carga tributária brasileira nunca esteve em níveis tão elevados. Apesar disso, o setor público brasileiro persiste em apresentar resultados operacionais altamente negativos. Do ponto de vista dos

² Ver José Roberto Affonso, “Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias”, mimeo. Thinker Forum, out. 1996.

resultados primários, os principais estados e de boa parte dos municípios tem apresentado déficits significativos, ao passo que a União vem obtendo sensível redução no seu superávit. Nesse contexto, é difícil imaginar que propostas voltadas para elevação do nível de tributação, especialmente pela criação de novos tributos possam ter sucesso, por mais meritórias que sejam suas finalidades.³

Vale observar que, de maneira geral, os impostos previstos na Constituição e que compõem o Sistema Tributário Nacional, não contêm aberrações e operam de maneira bastante similar ao que ocorre na maioria dos países do mundo. A tributação das importações é a usual, sendo também comum a existência de um tributo que, eventualmente, possa incidir sobre a exportação de algumas *commodities*, evitando os efeitos nocivos e cíclicos das quedas de preços devidas ao excesso de oferta. O Imposto de Renda é uma unanimidade mundial, assim como são os impostos do tipo *excise*, que tributam mais pesadamente bens supérfluos, de luxo, ou de consumo inelástico, tal qual o IPI brasileiro. Em todo mundo existe um imposto geral sobre o consumo, seja do tipo *sales tax*, como nos EUA, ou sobre o valor adicionado (VAT) como na Europa e América Latina. O ICMS tem as características básicas de um VAT, embora de competência dos estados e não do Governo central, como é mais usual. Em 1992, o ICM foi responsável por 24 % do total das receitas tributárias do país e representou 89 % do total das receitas próprias dos estados. A tributação das operações financeiras por um imposto específico (IOF) é, de fato, uma prática pouco usual. Na Europa, por exemplo, essas transações são geralmente submetidas ao VAT, um imposto nacional. No Brasil, por ser o nosso VAT (ICMS) estadual, e a regulação do mercado financeiro federal, justifica-se a existência do IOF. A tributação das grandes fortunas e de todas as formas de transferência de propriedade é bastante usual no exterior e o mesmo ocorre com relação à propriedade imobiliária, seja urbana ou rural. Por fim, em quase todo mundo, a propriedade de veículos é de alguma forma tributada, seja por imposto ou taxa de licenciamento.

³ Veja-se o elevado grau de resistência que a proposta de recriação do tributo que incide sobre a movimentação financeira vem encontrando, mesmo com sua vinculação a gastos com a saúde.

Pode-se, dessa forma, concluir, que as bases usuais de incidência tributária já são suficientemente exploradas no Brasil, o que implica dizer que, a não ser na discriminação das competências impositivas e na repartição das receitas entre União, estados e municípios, as eventuais propostas de reforma constitucional tributária dispõem de pouca margem de manobra para gerar receitas adicionais. Dentro desse quadro, é muito provável que ganhos de uma das instâncias de governo resultem em perdas para as demais.

2.2 Gastos Urbanos e Descentralização Fiscal

O financiamento dos investimentos urbanos pode vir a ocorrer mediante as mais variadas modalidades de interação entre agentes políticos. São bons exemplos da experiência brasileira a concessão de empréstimos (a fundo perdido ou não) e as transferências de recursos vinculados a propósitos específicos, condicionados ou não a contrapartidas locais.

A experiência atualmente acumulada a respeito das políticas descentralizadas, nos mais diversos contextos, permite identificar algumas constatações básicas referentes ao financiamento das políticas públicas. Em primeiro lugar, a atribuição de responsabilidades cada vez maiores às esferas municipais não significa que as mesmas possam prescindir dos aportes das instâncias superiores, em complementação aos escassos recursos locais. Os recursos que tradicionalmente respondem pela maior parcela das receitas próprias dos municípios, provenientes da arrecadação dos impostos sobre a propriedade e serviços não são suficientes para a cobertura dos dispêndios que regularmente lhes são atribuídos. Neste sentido, as transferências intergovernamentais atendem, conforme anotam Afonso e Affonso, “a diferentes finalidades: em geral, o objetivo da redistribuição exige transferências com fórmulas que nivelem ou equalizem os membros federados; o objetivo da complementação do baixo potencial de receita de um nível de governo é atingido através de uma participação genérica nas receitas de outros níveis de governo; o da provisão de um mínimo de benefício envolve

participação em receitas ou transferências em bloco; o da correção de externalidades reclama transferências para propósitos específicos.”⁴

O traço marcante da estrutura tributária brasileira, no período que vai de meados da década de 1960 até fins dos anos 70, foi a grande concentração de poderes e recursos na esfera federal. Os Estados e os municípios desempenharam um papel coadjuvante na condução das políticas públicas e, em particular, nas políticas urbanas, restritos que estavam aos recursos que tradicionalmente financiavam suas operações (impostos sobre propriedade, serviços e circulação de mercadorias). Em suma, os recursos gerados pelas esferas subnacionais não eram suficientes para manutenção das suas atividades básicas.

A fase que se seguiu foi caracterizada pela pressão das forças políticas de cunho municipalista e pela paulatina drenagem dos recursos tributários da União, canalizados para estados e municípios pela via dos Fundos de Participação. As transferências, que representavam em torno de 28% das receitas disponíveis dos municípios em 1960, mais que dobraram em 1980, alcançando 66,3 %. Em 1989, essa mesma participação atingia a faixa dos 77,5% e em 1992 situava-se em torno dos 66 %.

A configuração atual das fontes tradicionais de financiamento dos gastos urbanos é, portanto, o resultado de um processo de descentralização fiscal que, pode-se dizer, teve início com a reforma tributária de 1969 e culminou com a Constituição de 1988. Tal processo procurou conferir aos municípios maior autonomia financeira, bem como maior flexibilidade na elaboração e execução dos planos de desenvolvimento social de âmbito local.

A conveniente descentralização fiscal, intentada pela Constituição de 1988, não representou, contudo, um completo aperfeiçoamento dos mecanismos voltados para o financiamento dos investimentos urbanos. Assim, por exemplo, o aumento das receitas dos estados e municípios não significou necessariamente a ampliação de tais investimentos. Ao contrário, alguns analistas sugerem que, em decorrência do

⁴ J. R. Afonso e R. Affonso, “O Financiamento Público das Políticas Sociais no Brasil”, em Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, Eficiência e Equidade, Parte I, Rio de Janeiro, INAE, 1995.

incremento das receitas, houve uma correspondente elevação das despesas de manutenção e custeio das instâncias locais de governo, com evidente prejuízo para as políticas de desenvolvimento urbano. Tal constatação é referendada pela atual crise fiscal experimentada pela quase totalidade dos estados e por um grande número de municípios.

Por sua vez, os critérios estabelecidos para o rateio dos recursos provenientes do Fundo de Participação também suscitam controvérsias. Em linhas gerais, o Código Tributário Nacional estabelece três elementos básicos para a definição dos critérios de rateio dos recursos dos Fundos de Participação de estados e municípios. São eles: a área das unidades participantes, a população e a renda “per capita”. O menos relevante deles é a extensão territorial, uma vez que é usada apenas no Fundo de Participação dos estados e como chave de rateio para 5% dos recursos do mesmo. Pode-se, daí, afirmar que a quase totalidade (95% do FPE e 100% do FPM) dos recursos dos referidos fundos é rateada segundo critérios que levam em conta a população e a renda das unidades participantes.

Pelo que preceitua o artigo 88 do Código Tributário Nacional (CTN), 5% do FPE é distribuído entre os estados na proporção direta das suas extensões territoriais. Nesse quesito, os maiores beneficiários são os estados do Amazonas e do Pará, com respectivamente, 18,5% e 11,5%, do território nacional, que correspondem a 0,9% e 0,6% do FPE. Rio de Janeiro e São Paulo, com cerca de 30% da população nacional (contra 5,1% daqueles primeiros estados) representam, no conjunto, não mais de 0,18% do referido fundo, ou seja, menos de um terço da arrecadação do estado do Pará. A rigor, considerando-se a pequena parcela do fundo distribuída de acordo com o critério da área geográfica, as eventuais distorções alocativas daí decorrentes não parecem afetar significativamente os indicadores de transferências *per capita* apresentados na Tabela I.1, a seguir.

A outra parcela do Fundo de Participação dos Estados (95%) é rateada entre as unidades da federação segundo um coeficiente definido, i) proporcionalmente ao peso relativo das respectivas populações e ii) inversamente proporcional aos desvios em relação a renda média “per capita” do país.

O coeficiente de participação de cada estado, segundo os artigos 89 e 90 do Código Tributário Nacional, é calculado multiplicando-se um fator referente a

população de cada estado (percentual em relação a população do país) por outro inversamente proporcional às respectivas rendas *per capita* (inverso do percentual da renda *per capita* do estado em relação a renda *per capita* média do país). Assim, por exemplo, um estado que reúna 5% da população do país e apresente uma renda *per capita* equivalente a 80% da renda *per capita* nacional, terá seu coeficiente de partilha calculado multiplicando-se 5 por 1,25, ou seja, 6,25.

O Código Tributário Nacional também define a partilha dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre os municípios das capitais dos estados e os demais municípios. Aos primeiros são destinados 10% dos recursos enquanto que aos demais municípios cabem os restantes 90%. Vale notar que embora os municípios das capitais reúnam uma população superior a 23,6% do total do país, lhes cabe apenas 10% do FPM.

Para os restantes 90% dos recursos do FPM a serem distribuídos pelos demais municípios, o CTN impõe uma sistemática onde apenas a população é considerada. Os municípios não-capitais são estratificados segundo faixas de população e a cada uma delas é atribuído um coeficiente de participação. Esses coeficientes variam entre 0,6 para os municípios com menos de 16980 habitantes, e 4, para as centros com mais de 156 126 habitantes.

Refletindo os critérios de partilha dos Fundos de Participação, os indicadores de transferências *per-capita*, reunidos na Tabela I.1 abaixo, mostram que, pelo atual sistema brasileiro, existe flagrante tendência no sentido de conceder benefícios comparativamente maiores para as unidades estaduais e municipais menos desenvolvidas e populosas, o que, por conseqüência, penaliza as áreas com maior demanda por investimentos na infra-estrutura urbana.

Tabela I.1
Transferências Per-Capita para Estados e Municípios
segundo as Macroregiões Brasileiras, 1991.
(em US \$ por habitante)

Regiões	Estados	Municípios
Norte	143	39
Nordeste	60	39
Centro-Oeste	127	38
Sudeste	21	23

Sul	32	36
Distrito Federal	520	-

Fonte: José Roberto Afonso, "Descentralização Fiscal na América Latina: Estudo de Caso do Brasil", mimeo, Nov/1993.

Com efeito, a lógica dos critérios utilizados para as transferências parece ser a de que as transferências devem fluir prioritariamente para aquelas unidades com base econômica menos expressiva e cujo potencial de geração de recursos tributários é limitado em relação aos centros mais desenvolvidos.

Na prática, um dos resultados mais perversos do incremento das transferências da União foi o acelerado processo de criação de novos municípios e desmembramento de estados, verificado nos últimos anos. Dentro do atual quadro político brasileiro, ainda em fase de transição para uma nova realidade democrática, tal situação torna-se praticamente irreversível, redundando normalmente em gastos adicionais desnecessários que competem com as verdadeiras prioridades locais.

O ambiente político, à época da Assembléia Nacional Constituinte e no período subsequente, não parece ter sido propício para o estabelecimento de um padrão tributário consistente e compatível com as exigências de um quadro de estabilização econômica e de retomada do crescimento. Conforme já foi visto acima, a Constituição de 1988 favoreceu estados e municípios via descentralização de recursos, facultando-lhes, inclusive, ampla liberdade para legislar, coletar e gerir recursos próprios. Em contrapartida, não dotou a União dos instrumentos indispensáveis para o ajuste macroeconômico. A bem da verdade, cabia na época, uma ampla discussão sobre o modelo nacional e sobre as reformas do Estado, que na medida que não ocorreu, acabou resultando em um enorme descompasso entre as atribuições do Estado e a sua real capacidade de financiamento.

A magnitude dos dispêndios federais, enormemente ampliada ao longo da década de 1980, compromete a ação da União até mesmo nas atividades que lhe são típicas. Em outras palavras, a Carta de 1988 além de não ter resolvido a crise fiscal poderá vir a comprometer a própria estabilização da economia e a retomada de um crescimento auto-sustentável para o país.

O debate em torno da repartição da massa tributária nacional pelos três níveis de governo ainda não foi satisfatoriamente resolvido, nem mesmo pela Reforma Constitucional de 1993. Na época, o debate político foi polarizado em torno das teses centralista versus municipalista. A primeira bate-se pelo restabelecimento de uma base arrecadatória para a União onde cabe ao planejamento federal a definição e o encaminhamento da solução dos problemas regionais. Por sua vez, a tese municipalista, ferrenha opositora do centralismo federal, defende a ampliação das responsabilidades locais na produção de bens e serviços públicos, não apenas como forma de ampliar as fontes de financiamento da infra-estrutura, mas também como instrumento para elevar a eficiência do gasto público.

Um dos resultados mais significativos do sistema tributário implantado a partir de 1988 foi a incorporação das contribuições sociais como uma das mais importantes fontes de financiamento da União. A partir daquela data, aquelas contribuições assumiram um caráter bem mais abrangente do que em períodos anteriores, facultando à esfera federal a ampliação da sua base arrecadatória e estendendo as suas ações bem além dos limites da saúde, previdência e assistência social.

De acordo com a atual Constituição, as contribuições sociais estão elencadas nos artigos 149 e 195. O primeiro dos artigos estabelece que “compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas.” O artigo 195 trata das contribuições destinadas ao custeio da seguridade social, propriamente dita, que “compreende o conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Embora sujeita a controvérsias, a posição prevalecente entre os especialistas é de que, conceitualmente, as contribuições sociais são uma espécie tributária, ou seja, em razão da sua natureza de receitas derivadas e compulsórias, são consideradas como tributos.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço foi instituído pela lei 5107 de 1966, com o objetivo de proteger o trabalhador contra o desemprego, ao mesmo

tempo que geraria recursos para o financiamento de programas sociais nas áreas de habitação e saneamento básico. Esta lei estabelecia a obrigatoriedade, por parte dos empregadores, de depósitos em contas vinculadas, em nome dos trabalhadores, cuja retirada estaria condicionada à dispensa motivada ou aposentadoria. Adicionalmente, o texto legal previa ainda as seguintes possibilidades de saque: aquisição de casa própria, aquisição de equipamentos destinados ao desempenho de atividades autônomas, casamento do empregado do sexo feminino e aplicação do capital em atividade comercial, industrial ou agropecuária, em que se haja estabelecido individualmente, ou em sociedade, o titular da conta.

A remuneração das contas vinculadas se dava pela intermediação do Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pela gestão das mesmas, sob a orientação de um Conselho Curador, integrado por um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, um do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, um representante das categorias profissionais e o presidente do BNH, que exercia também a presidência do Conselho.

Inicialmente, a correção das contas vinculadas se fazia mediante a aplicação de correção monetária mais 3% ao ano, durante os dois primeiros anos de permanência no trabalho, 4% ao ano, do terceiro ao quinto ano, 5% ao ano, do sexto ao décimo ano e 6% ao ano, após 10 anos de serviço.

A primeira alteração significativa na legislação do Fundo de Garantia veio com a lei nº 7839 de 1989, cujos objetivos fundamentais relacionavam-se ao aperfeiçoamento do controle das contas vinculadas, mediante a criação de um cadastro único na CEF (novo gestor do fundo), assim como ao aprimoramento dos mecanismos de fiscalização da arrecadação das contribuições, ao estabelecimento de parâmetros de aplicação dos fundos, dentre outros. Outras alterações, pouco significativas, foram introduzidas pela lei nº 8036 de 1990.

Por muitos anos, o Fundo de Garantia foi a principal fonte de crédito para o financiamento do desenvolvimento urbano nas áreas de habitação e saneamento. Entretanto, fatores como o aumento do nível de desemprego, a deterioração dos padrões salariais, instabilidade econômica, ampliação das possibilidades de saque

dos recursos, inadimplência dos mutuários e má gestão, provocaram o paulatino esvaziamento dessa importante fonte de recursos tradicionais.

Para que se tenha uma idéia deste processo de esvaziamento, de acordo com dados oficiais, o emprego formal nos centros urbanos corresponde, atualmente, à totalidade dos trabalhadores com registro em carteira de trabalho e forma a base de incidência da alíquota do FGTS. Nas regiões metropolitanas mais importantes do país, o número de trabalhadores com registro em carteira era de 7,5 milhões em 1984, contingente equivalente ao observado no início dos anos 80. Além disso, a queda do padrão salarial dos trabalhadores (o salário médio real caiu, nos 10 anos que precederam a implantação do Plano Real), também, contribuiu para que o FGTS perdesse a posição de principal fonte de financiamento do desenvolvimento urbano.

Segundo estimativa de Zamboni⁵, um quarto da demanda por habitação, derivada do crescimento da população urbana do Brasil desde a instituição do FGTS, foi financiada pelo mesmo, o que corresponde a cerca de 4 milhões de moradias. A arrecadação do Fundo em 1993 situava-se no patamar médio do quinquênio 79-83, tendo acusado significativo aumento nos anos 79 e 80 em função da redução do prazo de recolhimento dos bancos, então, de 45 dias. Dotado de uma rede ineficiente de fiscalização e cobrança, supõe-se que a parcela de recursos não recolhidos situa-se na faixa de 35 a 50 % do potencial de arrecadação do sistema.

No que concerne à alocação das fontes de financiamento entre os três níveis de governo, a estrutura tributária brasileira segue os princípios estabelecidos pela teoria da descentralização fiscal. Conforme já foi visto na Seção 2.1 acima, aos municípios devem estar associados os tributos relacionados à propriedade imobiliária; aos estados cabe a apropriação dos tributos relacionados à produção e comercialização; e a União tem como principal fonte de recursos os tributos sobre a renda.

Em resumo, a evolução dos agregados tributários nos últimos anos evidencia uma clara tendência gradual à ampliação das receitas municipais, ao aumento da

dependência federal relativamente aos recursos provenientes das contribuições sociais, além de outros movimentos próprios do processo de acomodação a uma nova realidade fiscal.

A Tabela I.2 abaixo, mostra um expressivo aumento de 66 %, entre 1980 e 1993, na participação das receitas próprias dos municípios no total dos recursos tributários do país. Incorporadas as transferências intergovernamentais, verifica-se que receita própria dos municípios em 1993 cresceu cerca de 45,5% em relação a 1988 e 77,8%, com respeito a 1980. Similarmente, a participação das receitas própria dos municípios em relação ao PIB cresce no período examinado, chegando a atingir a significativa marca de 4,2% em 1993. A comparação entre receitas próprias e disponíveis, também permite ver que os municípios foram favorecidos por aportes (da União e dos estados) de 6%, 1980; 8%, em 1988 e 11%, em 1993, da massa tributária nacional. Desses dados fica evidente que as finanças subnacionais foram “infladas” por auspiciosos aumentos nas transferências federais. Não fica claro, contudo, se os estados e municípios foram igualmente beneficiados nesse processo.

Tabela I.2
Evolução e Composição da Carga Tributária Bruta
(no conceito das Contas Nacionais)

NÍVEIS DE GOVERNO	1980		1988		1993	
	% REC	% PIB	% REC	% PIB	% REC	% PIB
RECEITA TRIBUTÁRIA	100	24,5	100	22,5	100	26,4
ESTRUT. REC. PRÓPRIA						
União	75	18,4	71	15,9	68	18,0
Impostos	38	9,3	36	8,1	28	7,3
Contrib. Seguridade	28	6,9	29	6,5	38	10,0
Outros	9	2,2	6	1,3	3	0,7
Estados	22	5,4	26	5,8	27	7,1
ICM/ICMS	20	4,9	24	5,4	24	6,3
Outros	2	0,5	2	0,4	3	0,8
Municípios	3	0,7	3	0,7	5	1,3

⁵Ver Zamboni; “Subsídios para a Análise dos Limites do Fundo de Garantia enquanto Instrumento para Financiar Políticas de Proteção ao Trabalhador e de Desenvolvimento Urbano”, (versão preliminar) 1994 - 77 p. - mimeo.

ESTRUT. REC. DISPONÍVEL						
União	69	16,9	62	13,9	58	15,3
Contrib. Seguridade	28	6,9	29	6,5	37	3,8
Fiscal	41	10,0	33	7,4	21	5,5
Estados	22	5,4	27	6,0	26	6,9
Municípios	9	2,2	11	2,5	16	4,2

Fonte: elaborado a partir de J.R. Afonso e R. Affonso

No caso dos estados, os dados mostram um quadro bem diverso dos municípios. Comparando-se as receitas próprias estaduais com as disponíveis, verifica-se que a participação relativa das transferências líquidas para os estados (transferências da União para os estados menos as transferências destes últimos para os municípios) com respeito ao total das receitas tributárias foram praticamente nulas em 1980, 1% em 1988 e negativas (- 1%), em 1993. Daí, pode-se afirmar que, ao contrário do que ocorreu com os municípios, o processo de descentralização das receitas, pela via das transferências da União, não favoreceu os estados, o que, em grande medida, explica o crônico desequilíbrio fiscal destes últimos.

A verdade, contudo, é que não existe unanimidade de opinião dos especialistas quanto aos efeitos do processo de descentralização fiscal sobre as políticas de desenvolvimento urbano. Mais grave ainda, a situação atual é de total desaparelhamento da esfera federal para a elaboração de programas nacionais e coordenação dos planos locais de desenvolvimento urbano.

Um breve histórico desde os anos setenta, mostra que, de início, a programação dos gastos com habitação, saneamento e transportes urbanos, era parte inseparável da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. No período que vai de 1974 a 1979, esses programas especiais eram coordenados pela Comissão Nacional de Políticas Urbanas (CNPU), subordinada a Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). De 1979 a 1985, a CNPU mudou de nome e passou a chamar-se de Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), subordinada ao Ministério do Interior (Minter). São bons exemplos desses programas especiais, o de trens metropolitanos e o de promoção das cidades médias.

É também deste período, particularmente entre 1985 e 1987, a proliferação das chamadas “transferências negociadas” (convênios firmados com os governos locais), voltadas para obras de pequena monta em melhorias urbanas, saneamento básico, transportes coletivos urbanos e equipamentos habitacionais. Em 1985 foi criado Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU, mais tarde, Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente MHU), e o que parecia ser um esforço para a coordenação das ações da política urbana, perdurou apenas até 1989, quando várias das entidades pertencentes ao MDU foram remanejadas para quatro diferentes ministérios. A breve cronologia das mudanças institucionais que caracterizaram o setor, permite melhor visualizar o progressivo esvaziamento da política urbana no nível nacional, assim:

- *em Novembro de 1986*, o BNH é extinto e parte das suas funções originais é incorporada à Caixa Econômica Federal (CEF), subordinada ao Ministério da Fazenda;

- *em Outubro de 1987*, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) é substituído pelo Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) e a CEF passa à subordinação desse ministério;

- *em Setembro de 1988*, o MHU passa a denominar-se Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SAEC), antes subordinada à SEPLAN, passa para o controle desse novo ministério; a CEF volta a ser subordinada ao Ministério da Fazenda, e o muito esvaziado Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) passa a ser vinculado ao MINTER.

- *em Março de 1989*, o MBES é extinto, e alguns de seus órgãos, como a SEMA e a SEAC, passam para o controle do Minter; a EBTU volta a ser vinculada ao Ministério dos Transportes e o Ministério da Saúde assume a coordenação da política de saneamento.

A contrapartida da desagregação institucional das políticas de desenvolvimento urbano foi a drástica redução nas dotações orçamentárias voltadas para as áreas de urbanismo e infra-estrutura urbana.

Rezende,⁶ destaca três aspectos danosos aos investimentos urbanos causados pela política de descentralização embutida na Constituição de 1988. Em primeiro lugar, a descentralização das receitas contribuiu para agravar o estrangulamento fiscal da União, uma vez que não houve uma correspondente desoneração das despesas e redistribuição de encargos. A princípio, esperava-se que o incremento das transferências da União para os estados e municípios incentivasse, em muito, a expansão dos gastos com o custeio em detrimento dos programas de investimento. Contudo, a evidência sobre o desempenho dos governos locais parece refutar essa expectativa (Ver Seção 2.4). De acordo com Rezende as “evidências recentes de que a omissão forçada do Governo Federal foi acompanhada de uma maior destinação de recursos municipais a programas sociais,..., constituem um sinal positivo com respeito a novas possibilidades abertas pela descentralização, mas levantam novas questões relacionadas a coordenação das decisões, ao adequado tratamento dos problemas regionais e as possibilidades de atendimento de uma pauta mínima de demandas essenciais ao nível regional e local”⁷.

Os dois outros aspectos negativos apontados por Rezende, são a desvinculação das receitas dos impostos de fundos ou programas (art. 167, IV) e a fragmentação orçamentaria dos escassos recursos da União disponíveis para aplicações no setor urbano.

2.3 Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria

O financiamento do Estado visando a provisão de bens e serviços públicos à sociedade, é feito, principalmente, por intermédio dos tributos, que, por sua vez, são divididos em impostos, taxas e contribuições de melhoria. Tributar os cidadãos de forma justa, ou seja, de molde a distribuir adequadamente pela sociedade o ônus do exercício da atividade pública, é objeto de preocupação e discussão há muitos anos.

Existem dois princípios universalmente aceitos para obter justiça na distribuição do ônus tributário entre os contribuintes. O “Princípio da Capacidade Contributiva”, dispõe que a maneira justa de tributar é distribuir o ônus de forma

⁶Rezende ; “Financiamento do Desenvolvimento Urbano” - Rio de Janeiro - RJ - jul 1995

⁷Rezende, op cit. .

tal que os cidadãos paguem em função de sua correspondente capacidade econômica - paga mais quem pode mais e paga menos quem pode menos -. Indicadores tradicionais da capacidade contributiva são a riqueza (estoque), a renda (fluxo) e o nível e/ou o tipo de consumo (uso ou disposição). Esse “princípio” respalda o estabelecimento de impostos que têm como fatos geradores a renda, o consumo e a propriedade. Não há qualquer condicionalidade quanto ao uso dos recursos assim gerados e, como o nome indica, trata-se de um tributo que é imposto aos cidadãos por meio de regras genéricas e impessoais, sempre que configurar-se um fato gerador, indicando existência de capacidade contributiva.

A segunda norma é conhecida como “Princípio do Benefício”, de acordo com o qual, um tributo é justo quando o montante pago corresponde aos benefícios proporcionados pela ação do Estado ao contribuinte. Este princípio respalda a cobrança das taxas e contribuições de melhoria, onde o tributo é pago em contrapartida a um serviço público. Assim, quem se utiliza de um serviço público paga por ele, ao passo que os não beneficiados não são onerados. O “Princípio do Benefício” respalda o estabelecimento de taxas e contribuições de melhoria, que constituem contrapartida de benefícios reais ou potenciais proporcionados pelo Poder Público.

De acordo com as circunstâncias, a conjunção dos dois “princípios” proporciona justiça fiscal e, como decorrência, a base tributária que financia as ações públicas deve ser composta tanto por impostos, como taxas e contribuições de melhoria. A dependência de apenas uma categoria de tributo, além de representar renúncia de receita fiscal, pode indicar iniquidade no sistema tributário. Conclua-se daí, que é fundamental uma adequada “dosagem” no uso de impostos, taxas e de contribuições de melhoria. Se o sistema tributário for essencialmente calcado na cobrança de taxas e contribuições de melhoria, o Poder Público ficará impossibilitado de exercer ações redistributivas, já que a contribuição dos ricos deverá ser aplicada em seu benefício próprio. Nessas condições, restarão poucos serviços disponíveis para os pobres, uma vez que estes dispõem de poucos recursos para custeá-los e o sistema daí resultante será flagrantemente iníquo.

Em contraste, um sistema impositivo exclusivamente baseado no “Princípio da Capacidade Contributiva”, embora detenha ampla liberdade na destinação do gasto e possa atuar de forma redistributiva, não está imune a iniquidade. Não se pode considerar razoável e justo, por exemplo, que certos equipamentos urbanos, tais como, arruamento, iluminação pública, galerias de águas pluviais, etc., sejam custeados com recursos de impostos, particularmente, quando se tratar de comunidades de elevado poder econômico. Isto implica na socialização de um custo por toda a sociedade, muito embora o benefício seja claramente destinado a uns poucos, dotados de capacidade econômica acima da média dos contribuintes. Da mesma forma, não faz sentido que a operação e manutenção de um aeroporto, por exemplo, seja custeada a partir da receita dos impostos coletivamente distribuídos, inclusive por contribuintes que jamais se utilizarão de um avião.

Vale destacar que não procede o contra-argumento de que, tratando-se de contribuintes mais abastados, já pagariam impostos acima da média dos contribuintes. O fato de um rico pagar mais que um pobre, - o que nem sempre é verdade, não quer dizer que seu ônus seja relativamente maior, visto que sua capacidade contributiva é mais elevada.

Isto posto, fica claro que para que um sistema tributário seja aceito como razoavelmente justo, deve cobrar tanto impostos, como taxas e contribuições de melhoria. Infelizmente, há uma antiga tradição no Brasil de só se dar importância aos impostos, negligenciando os demais tributos. É possível que tal distorção decorra de uma concepção ultrapassada do Estado, concepção esta que se caracteriza pelo gigantismo estatal, pelo paternalismo, pela mentalidade corporativista e que adota a redistribuição como sua função única e precípua.

Grande parte das ações públicas em benefício do desenvolvimento urbano tem características próprias e a categoria de tributo mais adequada para o seu financiamento é a das contribuições de melhoria, seja por estarem associadas à contraprestação de serviços ou ainda porque seus beneficiários são identificáveis. Nessa condição, os impostos teriam papel importante apenas nos momentos em que algum tipo de subsídio ou equalização se fizer necessário. Segundo o Código

Tributário Nacional⁸, as taxas podem ser cobradas pelas três instâncias de Governo - União, estados e municípios - desde que o fato gerador esteja dentro das suas respectivas atribuições, conforme determinado na Constituição Federal, Constituições dos Estados e Leis Orgânicas dos Municípios. Os fatos geradores podem ser: i) o exercício regular do poder de polícia, e ii) a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

O chamado “poder de polícia” constitui a atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

No caso específico do desenvolvimento urbano, as taxas pelo exercício do poder de polícia podem ter um papel importante para os municípios, fundamentalmente no financiamento do controle e fiscalização das chamadas posturas urbanas. O seu cumprimento resulta em melhoria da qualidade de vida nas cidades e, em grande medida, em economia para o Poder Público, ao obrigar os cidadãos e demais agentes privados a empreenderem ações que resultem no bem comum.

Sob determinadas condições, as taxas também podem ser usadas para o custeio de serviços públicos. É necessário que estes sejam utilizados pelos contribuintes para que possam ser cobrados. O uso tanto pode ser efetivo, quando usufruído pelo contribuinte, quanto meramente potencial, desde que o serviço público seja de uso compulsório e esteja disponível para ele. Adicionalmente, os serviços públicos devem ser *específicos*, ou seja, podem ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade pública - além de *divisíveis* - isto é, suscetíveis de utilização em separado por cada um dos seus usuários.

⁸ Artigos 77 usque 80 da Lei nº 5.172 de 25-10-1996.

A exigência de que a taxa seja vinculada a um serviço público específico impede a imposição genérica de taxas, a exemplo de uma suposta taxa de urbanização, pelo fato de se tratar de um conjunto amplo de serviços públicos. A exigência de divisibilidade é a que mais cria restrições ao uso das taxas, uma vez que é quase sempre incompatível com os serviços públicos, especialmente aqueles que têm como característica marcante a indivisibilidade.

Assim como as taxas, a contribuição de melhoria pode ser cobrada pela União, pelos estados e pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições e tem como fato gerador o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas. Este tributo só pode ser instituído para fazer face ao custo de uma obra pública que gere valorização imobiliária e tem como limite total, a despesa realizada e como limite individual, o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

A lista de obras públicas suscetíveis de serem financiadas por contribuição de melhoria⁹ é bastante variada, incluindo, dentre outras:

- A abertura, alargamento, pavimentação, iluminação, arborização, esgotos pluviais e outros melhoramentos de praças e vias públicas;
- A construção e ampliação de parques, campos de desportos, pontes, túneis e viadutos;
- A construção ou ampliação de sistemas de trânsito rápido, inclusive todas as obras e edificações necessárias ao funcionamento do sistema;
- Os serviços e obras de abastecimento de água potável, esgotos, instalações de redes elétricas, telefônicas, transportes e comunicações em geral, ou de suprimento de gás, funiculares, ascensores e instalações de comodidade pública;
- A proteção contra secas, inundações, erosão, ressacas, e de saneamento e drenagem em geral, diques, cais, desobstruções de barras, portos e canais, retificação e regularização de cursos d'água e irrigação;
- A construção de estrada de ferro e construção, pavimentação e melhoramentos de estradas de rodagem;

- A construção de aeródromos e aeroportos e seus acessos;
- Os aterros e realizações de embelezamento em geral, inclusive desapropriações visando o desenvolvimento de plano de paisagístico.

O critério para a cobrança da contribuição de melhoria é o benefício resultante da obra pública, calculado a partir de índices cadastrais que considerem a situação do imóvel na zona de influência da obra, sua testada, área, finalidade de exploração e outros elementos a serem considerados isoladamente ou em conjunto. O detalhamento desses elementos é fundamental para a determinação do rateio do tributo e deve constar da regulamentação da cobrança das contribuições de melhoria, conforme explicitamente determina o Decreto-Lei nº 195/67 art. 3ª. A inexistência de adequada regulamentação tem dificultado o uso mais freqüente desse tributo, especialmente na atualidade, visto que no estado de direito os critérios de proporcionalidade e de razoabilidade são zelosamente protegidos pelas cortes jurídicas.

A contribuição de melhoria é determinada a partir do rateio proporcional, do custo parcial ou total das obras, entre todos os imóveis incluídos nas respectivas zonas de influência. A percentagem do custo real a ser cobrado através desse tributo será determinado tendo em vista a natureza da obra, os benefícios para os usuários, as atividades econômicas predominantes e o nível de desenvolvimento da região.

O processo administrativo para a imposição da contribuição de melhoria envolve a publicação de memorial descritivo da obra, seu orçamento e a parcela de seu custo a ser ressarcida pela contribuição, com o correspondente plano de rateio entre os imóveis beneficiados. É previsto um prazo de trinta dias para impugnações de qualquer dos elementos, cabendo ao impugnante o ônus da prova. Vale observar que requerimentos de reclamação e impugnação, assim como quaisquer recursos administrativos, não suspendem o início ou prosseguimento das obras e não podem obstar a administração de lançar e cobrar o tributo.

⁹ Ver artigos 81 e 82 da Lei 5.172, de 25-10-1966 e o Decreto-Lei nº 195 de 24-02-1967.

A contribuição de melhoria constitui um ressarcimento, pois somente após a valorização do imóvel, em decorrência da conclusão parcial ou total da obra, esta pode ser cobrada. A grande limitação existente na legislação é a de que a parcela anual atribuída a cada contribuinte não pode exceder a três por cento do maior valor fiscal do seu imóvel. Não há, contudo, qualquer limitação relativamente a prazo. Existem ainda duas outras particularidades importantes. Em primeiro lugar, a dívida fiscal oriunda da contribuição de melhoria tem preferência sobre outras dívidas fiscais relativas ao imóvel beneficiado; e segundo, para efeito de apuração do Imposto de Renda, é permitida a dedução dos pagamentos da contribuição de melhoria do montante da valorização do imóvel.

2.4 O Papel dos Governos Subnacionais no Financiamento do Desenvolvimento Urbano

A análise das duas próximas Seções abrange o agregado da execução orçamentária dos estados da federação, assim como dos municípios das capitais, ambos obtidos a partir dos dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Objetiva-se, além de examinar a evolução das finanças de estados e municípios das capitais, investigar o papel que essas unidades da federação vêm desempenhando no financiamento do desenvolvimento urbano, antes e depois da reforma tributária constitucional de 1988. Como seria de esperar, a União gasta pouco na área do desenvolvimento urbano, adotando uma postura mais normativa, gerencial e, principalmente, de financiamento através das linhas de crédito dos bancos oficiais, em especial, da Caixa Econômica Federal. Para todos os efeitos, a grande maioria das aplicações diretas de recursos em desenvolvimento urbano são feitas eminentemente pelos estados e municípios.

2.4.1 A Evolução das Finanças dos Municípios das Capitais

Os municípios das capitais têm uma população conjunta de 35 milhões de habitantes, cerca de 32% da população urbana total de 111 milhões de habitantes em 1991 e são os únicos dentre os municípios brasileiros para os quais se dispõe de séries temporais sistematicamente organizadas a partir dos seus respectivos

Balancos Orçamentários. Foram utilizados dados financeiros já agregados para esse conjunto de municípios, com base em valores nominais nas respectivas épocas e moedas, convertidos para reais de dezembro de 1995, pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna, da Fundação Getúlio Vargas-. A fim de facilitar e robustecer a análise, os valores médios do período entre 1985 e 1987, antes da reforma tributária constitucional de 1988, foram comparados com os valores médios observados entre 1992 a 1994, o último triênio para o qual existem dados disponíveis. Note-se que a comparação dos valores médios para três anos, além de minimizar as distorções típicas das comparações pontuais também tem a vantagem de diminuir o impacto das variações conjunturais.

De acordo com a Tabela I.3 abaixo, houve crescimento real de 33,3% na receita tributária entre os referidos períodos, um aumento de 21,7% nas transferências oriundas dos estados e um acréscimo de 26,7% nas transferências com origem na União. Esse resultado agregado comprova a importância do esforço fiscal empreendido pelos municípios (pelo menos os das capitais) após a reforma tributária de 1988, chegando a superar o aumento dos repasses recebidos dos estados e da União. Cabe destacar que os ganhos mais expressivos de receita ocorreram com o ISS e com o IPTU, impostos já existentes antes da reforma tributária. No que se refere aos repasses federais e estaduais, é importante observar que, a despeito do significativo aumento nos percentuais de distribuição estabelecidos na Constituição de 1988, o ICMS, por exemplo, passou de 20% para 25%. O incremento nos montantes transferidos aos municípios não foi tão expressivo, ficando aquém da elevação observada na arrecadação própria dos impostos locais.

Tabela I.3
Finanças dos Municípios das Capitais
(a preços de dez/95)

Itens da Receita e Despesa	(mil)			
	média de 1985/87	média de 1992/94	aumento	variação
RECEITA ORÇAMENTARIA	7.854.273	10.606.354	2.752.081	35,0%
1. Receitas correntes	6.206.193	9.224.370	3.018.177	48,6%
Receita tributária	2.429.588	3.239.388	809.800	33,3%
Transferências correntes	3.192.648	3.917.697	725.049	22,7%
2. Receitas de capital	1.648.080	1.381.984	-266.096	-16,1%
Operações de crédito	1.112.526	695.517	-417.009	-37,5%
Transferências de capital	490.180	151.347	-338.833	-69,1%

DESPESA ORÇAMENTARIA	8.765.409	11.812.631	3.047.222	34,8%
DESENVOLVIMENTO URBANO	3.533.425	5.686.006	2.152.581	60,9%
Habitação e Urbanismo	1.566.248	2.367.082	800.834	51,1%
Saúde e Saneamento	1.011.341	1.716.088	704.748	69,7%
Transportes	955.837	1.602.836	646.999	67,7%
DÍVIDA PÚBLICA				
Encargos	562.165	334.993	-227.172	-40,4%
Amortização	457.123	586.601	129.478	28,3%
Serviço	1.019.288	921.594	-97.694	-9,6%

Fonte: Execução Orçamentaria dos Estados e Municípios das Capitais, STN, Ministério da Fazenda

Nota: Receitas Correntes = Receita Tributária + Transferências + Outras
Receitas de Capital = Operações de crédito + Transferência de Capital + Outras

Por outro lado, as receitas de operações de crédito mostram queda de 37,5% na comparação entre os dois períodos, o que claramente indica diminuição na importância do crédito para o financiamento dos municípios. Por sua vez, o serviço da dívida pública reduziu-se em 9,6%, resultado da elevação dos gastos com amortização e diminuição das despesas com juros e encargos. Vale ainda observar que, na média do período 1985/87, as receitas de operação de crédito superam os gastos com o serviço da dívida. Nos anos mais recentes a situação mudou significativamente, com os gastos com amortização e encargos da dívida pública superando em 32% as receitas obtidas com empréstimos.

Tomando-se os gastos por função de governo, parece claro que a quase totalidade do que é aplicado na função Habitação e Urbanismo e na função Transportes (tratando-se de municípios) está relacionada ao desenvolvimento urbano. O mesmo não ocorre com a função Saúde e Saneamento, uma vez que o peso da saúde pode ser ponderável. De qualquer forma, é razoável admitir que a soma dos gastos com essas três funções de governo aferem relativamente bem os gastos realizados pelos municípios com o desenvolvimento urbano.

Nesses termos, a comparação dos períodos pré e pós reforma constitucional mostra que houve um aumento real de 60,9% nos gastos em desenvolvimento urbano¹⁰. Esse número é ainda mais significativo quando se verifica que, nesse mesmo período, as receitas e despesas totais cresceram apenas 35%. Ou seja, o

¹⁰ Mais precisamente, os gastos com as funções típicas de desenvolvimento urbano passam, em média, de 40,3%, da despesa total no triênio 1985-1987 para 48,1% entre 1992-1994.

aumento dos gastos reflete a firme prioridade atribuída pelos municípios às funções típicas do desenvolvimento urbano.

Foi excepcional o aumento real dos gastos relacionados ao desenvolvimento urbano, e mais que isso, sua participação no total do gasto orçamentário que já era elevada; 40,3% no triênio 1985/87, passou a 48,1% no período mais recente. Considerando as atribuições dos municípios, destinar quase metade do gasto público ao desenvolvimento urbano denota um desempenho auspicioso. Vale inclusive destacar, que o aumento médio obtido com a arrecadação própria entre os dois períodos (R\$ 810 milhões), somado ao crescimento das transferências federais (R\$ 171 milhões) e ao das estaduais (R\$ 554 milhões), atingem a cerca de R\$ 1,5 bilhão, ao passo que o incremento nos gastos relacionados ao desenvolvimento urbano, no mesmo período, foi de R\$ 2,1 bilhões.

2.4.2 Evolução das Finanças dos Estados

Assim como no caso dos municípios das capitais, a análise dos estados também utiliza os dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, por serem os únicos para os quais se dispõe de séries temporais sistematicamente organizadas a partir os Balanços Orçamentários. Os dados já aparecem agregados para o conjunto dos estados e para o Distrito Federal, na forma de valores nominais nas respectivas épocas e moedas, convertidos em reais de dezembro de 1995 pelo IGP-DI/FGV. Da mesma forma que na Seção anterior, afim de simplificar e robustecer a análise, são comparados os valores médios para os períodos 1985-1987 e 1992-1994.

De acordo com a Tabela I.4, entre os períodos acima, a receita tributária dos estados cresceu apenas 1,6%, em termos reais, ao passo que a receita tributária líquida, ou seja, após excluídas as transferências para os municípios, mostra uma queda real de 4,2%. Esses números sugerem fortemente que a reforma constitucional tributária de 1988 não foi benéfica para o conjunto dos estados e que os ganhos da receita tributária bruta foram anulados pelo aumento dos repasses para os municípios.

É bastante provável que um dos principais motivos para o fraco desempenho da arrecadação tributária dos estados tenha sido o fato da arrecadação estar essencialmente centrada em um único imposto, o ICMS, reconhecidamente sensível às flutuações do nível de atividade econômica e da inflação. Observa-se, pela Tabela A.16 (Anexo Estatístico), que a receita tributária dos estados, em 1985, era de R\$ 36,1 bilhões, elevando-se para R\$ 47,6 bilhões (aumento de quase 32%) em 1986, em decorrência do aumento da atividade econômica causado pelo Plano Cruzado e pela estabilização de preços. Logo em seguida, com o fracasso do Plano, a receita tributária dos estados cai para R\$ 39,7 bilhões, em 1987. Mais recentemente, verifica-se que o patamar de R\$ 41,2 bilhões verificado em 1992 é superior ao de 1987 (antes da reforma), mas logo reduz-se para R\$ 38,4 bilhões em 1993, resultado da forte elevação do patamar inflacionário, que passa de 991% em 1992 para 2103% em 1993 (IGP-DI/FGV). Com a radical diminuição da inflação (Plano Real) e o consequente aquecimento da economia no segundo semestre de 1994, a arrecadação de tributos por parte dos estados elevou-se para R\$ 45,8 bilhões, um incremento real de quase 20% em relação ao ano anterior, embora ainda inferior ao observado em 1986, no Plano Cruzado.

Da Tabela I.4 observa-se claramente o aumento da partilha da receita tributária dos estados para com seus municípios, que na média do período 1985/87 era de 20,8% e passa para 25,4%, no triênio 1992/94, após a reforma tributária de 1988. De fato, a partilha do antigo ICM era de 20% e passou para 25%, com a introdução do ICMS. O resultado final é que, em termos de receita tributária líquida, os estados perderam, em média, 4,2%, na comparação entre os dois períodos. Em contrapartida, os estados foram aquinhoados com aumentos no FPE e com a introdução do FPEx (IPI exportação), que determinaram um aumento real de 26,7%, nas transferências recebidas da União. Estas últimas beneficiaram proporcionalmente mais os estados mais atrasados, o que sugere que os mais desenvolvidos, essencialmente dependentes do ICMS, podem ter saído perdendo com a reforma tributária de 1988.

A queda relativa de 36,5% (de 15,5% para 9,3% da receita orçamentária) nas receitas das operações de crédito entre os dois períodos, sinaliza claramente a perda de importância do crédito para o financiamento dos estados. Ainda assim, o serviço da dívida pública estadual apresentou elevação média líquida de 8,3%, em função do aumento dos gastos com amortização (48,3%) e da diminuição das despesas com juros e encargos (23,2%). Vale também destacar que, na média do período 1985/87, as receitas das operações de crédito superavam os gastos com serviço da dívida em 24,7%. Essa situação muda significativamente nos anos mais recentes, quando os gastos com a amortização e os encargos da dívida pública passaram a superar, em 36,6%, as receitas obtidas com empréstimos. Em suma, no período mais recente, os estados assumem a posição de pagadores líquidos de dívida, o que, por sua vez, sugere que a União, cuja atuação no financiamento do desenvolvimento urbano se dá, essencialmente, via linhas de crédito para os estados (companhias estaduais de saneamento e habitação, por exemplo), tem tido um papel nessa área cada vez menor.

No agregado, cabe observar, que de acordo com a comparação entre os dois períodos, o total da receita orçamentária cresceu apenas 5,4%, contra um aumento de 11,6%, no total da despesa orçamentária. Assim, o hiato entre receita e despesa orçamentária que era de 5%, na média do período 1985/87, aumenta para 9%, no triênio mais recente; demonstrando que, no seu conjunto, os estados passaram a se

financiar cada vez mais através do déficit fiscal, ou seja, recorrendo a dívida flutuante, resultado dos atrasos no pagamento de obrigações.

Passando, em seguida aos gastos por função de governo, observa-se que, tal como ocorreu com os municípios, a totalidade do que é aplicado na função Habitação e Urbanismo está relacionada ao desenvolvimento urbano. Em se tratando de estados, responsáveis para a construção e manutenção de rodovias, fica claro que os gastos com a função Transportes pouco tem a ver com o desenvolvimento urbano. Por outro lado, embora na função Saúde e Saneamento o peso da saúde possa ser ponderável, mais uma vez por se tratar dos estados, os gastos em saneamento tendem a ser preponderantes. Conclui-se daí que, tal como ocorreu com os municípios das capitais, a soma dos gastos nessas três funções de governo constitui um bom indicador para os gastos estaduais com o desenvolvimento urbano.

Tabela I.4
Finanças dos Estados da Federação
(a preços de dez/95)

Itens da Receita e Despesa	(mil)			
	média de 1985/87	média de 1992/94	aumento	variação
RECEITA ORÇAMENTÁRIA	69.330.786	73.063.389	3.732.603	5,4%
1. Receitas correntes	55.784.450	62.343.251	6.558.801	11,8%
Receita tributária	41.133.204	41.792.202	658.998	1,6%
Transferências correntes	10.201.520	12.850.087	2.648.567	26,0%
2. Receitas de capital	13.546.335	10.720.136	-2.826.199	-20,9%
Operações de crédito	10.724.517	6.820.199	-3.904.317	-36,4%
Transferências de capital	2.465.864	831.501	-1.634.363	-66,3%
DESPESA ORÇAMENTÁRIA	72.974.700	81.408.304	8.433.604	11,6%
DESENVOLVIMENTO URBANO	14.779.731	15.948.229	1.168.498	7,9%
Habitação e Urbanismo	809.669	1.353.183	543.514	67,1%
Saúde e Saneamento	5.683.697	7.177.615	1.493.918	26,3%
Transportes	8.286.364	7.417.431	-868.933	-10,5%
DÍVIDA PÚBLICA	4.813.805	3.699.345	-1.114.61	-23,2%
Encargos	3.789.884	5.619.768	1.829.884	48,3%
Amortização	3.789.884	5.619.768	1.829.884	48,3%
Serviço	8.603.689	9.319.112	715.423	8,3%

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais, STN, Ministério da Fazenda

Nota: Receitas Correntes = Receita Tributária + Transferências + Outras

Receitas de Capital = Operações de crédito + Transferência de Capital + Outras

A Tabela seguinte, de número I.5, mostra que na comparação entre os períodos pré e pós constituição houve um aumento real de apenas 7,9% nos gastos globais com as três funções associadas ao desenvolvimento urbano. Trata-se de um aumento médio considerado modesto, especialmente quando se considera que o total da despesa orçamentária cresceu 11,6%. Vale, contudo, destacar que os gastos com Habitação e Urbanismo cresceram 67,1% e os de Saúde e Saneamento aumentaram 26,3%, ao passo que a função Transportes, com o maior peso entre as três, mostra queda de 10,5%. A bem da verdade, deve ser salientado que uma parcela dos gastos com as transferências dos estados para seus municípios pode estar classificada como parte da Habitação e Urbanismo, o que, na prática, distorce o elevado aumento observado. Ainda assim, toda a evidência disponível aponta no sentido da prioridade atribuída pelos estados aos gastos típicos do desenvolvimento urbano.

Tabela I.5
Estrutura Funcional das Despesas Estaduais
Conjunto dos Estados da Federação
(a preços de dez/95)

Atividades	média de 1985/87	média de 1992/94	(mil) aumento	variação
ATIVIDADES MEIO	30.995.047	37.319.759	6.324.712	20,4%
Legislativa	1.014.819	1.560.214	545.395	53,7%
Judiciária	2.943.878	5.783.803	2.839.925	96,5%
Administração e Planejamento	19.325.260	20.966.502	1.641.241	8,5%
Assistência e Previdência	7.711.089	9.009.241	1.298.151	16,8%
ATIVIDADES FIM	8.743.275	9.696.856	953.581	10,9%
Agricultura	1.599.083	1.607.756	8.673	0,5%
Comunicações	125.162	98.506	-26.657	-21,3%
Desenvolvimento Regional	5.102.177	5.921.738	819.560	16,1%
Energia e Recursos Minerais	925.621	1.314.963	389.342	42,1%
Indústria, Comércio e Serviços	878.359	612.495	-265.864	-30,3%
Relações Exteriores	-	-	-	0,0%
Trabalho	112.872	141.399	28.527	25,3%
ATIVIDADES PRECÍPUAS	33.236.047	34.391.672	1.155.625	3,5%
Segurança Pública	4.898.407	5.407.120	508.713	10,4%
Educação e Cultura	13.557.908	13.036.323	-521.586	-3,8%
Habitação e Urbanismo	809.669	1.353.183	543.514	67,1%
Saúde e Saneamento	5.683.697	7.177.615	1.493.918	26,3%
Transporte	8.286.364	7.417.431	-868.933	-10,5%

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais, STN, Ministério da Fazenda

Como se viu, a Tabela I.5 mostra a evolução da estrutura funcional das despesas para o conjunto dos estados brasileiros. Os gastos por funções de governo foram agrupados em três grandes categorias: a) atividades meio, b) atividades fim, e c) atividades precípuas. Verifica-se que para um aumento médio global do gasto de 11,6%, as atividades meio lideraram com 20,4%, seguidas pelas atividades fim com 10,9%, e por um baixíssimo desempenho - crescimento real de apenas 3,5% - nos gastos com as atividades precípuas da ação pública estadual.

A análise por função revela algumas distorções preocupantes, tais como o vertiginoso aumento nos gastos com o Legislativo (53,7%) e o Judiciário (96,5%) lado a lado com as reduções nas aplicações em Educação e Cultura (-3,8%) e Transportes (-10,5%). Esses números corroboram a fragilidade das finanças estaduais e sugerem que eventuais ganhos adicionais de receita decorrentes de uma nova reforma tributária podem ser facilmente desperdiçados com gastos em atividades meio.

A despeito das controvérsias envolvendo a consistência e comparabilidade dos dados estatísticos, parece razoável concluir esta Seção admitindo que as medidas de reforma tributária que privilegiam as finanças dos municípios, na maioria dos casos, produzem um efeito positivo sobre os gastos com o desenvolvimento urbano, ou seja,, induzem e/ou promovem gastos adicionais com habitação, saneamento e transporte urbanos.

2.5 Reforma Tributária e o Financiamento do Desenvolvimento Urbano

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, sucessivas tentativas de reforma tributária vêm sendo perseguidas, sem que, nos últimos oito anos, se tenha logrado significativas alterações na estrutura impositiva do país. A mais destacada dessas mudanças, a Emenda Constitucional nº 3, pôs fim ao Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e ao Adicional do Imposto de Renda, tributos criados em 1988 e considerados anacrônicos pela maioria dos especialistas.

O IPMF foi criado e extinto, e seu sucessor, a CPMF, terá vida efêmera, pois é provisória em sua própria denominação.

A rigor, pouca coisa mudou no Sistema Tributário Nacional, de 1988 até o presente, apesar de haver quase consenso quanto a prioridade atribuída ao tema “reforma tributária”. A União defende profundas reformas, assim como estados e municípios. O mesmo sucede com as várias correntes de economistas e com a quase totalidade do empresariado. Trata-se, contudo, de um “consenso” resultante de interesses antagônicos e conflitantes e que, por consequência, tem dado origem a muita polêmica e poucas mudanças concretas. Essencialmente, os três níveis de governo objetivam aumentar suas receitas disponíveis, ao passo que, aos empresários, interessa pagar o menor número de impostos e arcar com uma carga fiscal reduzida. Similarmente, os economistas defendem interesses distintos, tais como o aumento de receita, com o consequente equilíbrio fiscal; ou ainda, o aumento da eficiência econômica, via desoneração tributária das exportações e dos bens de capital (prejudicando, pelo menos no curto prazo, o equilíbrio fiscal).

Exatamente pelo fato do tema “reforma tributária” ser tão conflituoso, existem atualmente no Congresso Nacional pelo menos nove Propostas de Emenda Constitucional (PEC), a mais antiga delas datando de 1991. A mais cuidadosa e consistente das propostas é a PEC nº 175/95, de iniciativa do Poder Executivo, mas submetida a importantes alterações por seu relator.

A presente Seção dará ênfase especial à análise da PEC nº 175, não apenas por ser de iniciativa do Poder Executivo, mas por ter incorporado importantes pontos de várias das demais propostas. Vale lembrar, que o objetivo desta análise é possibilitar a identificação de efeito das PEC's sobre o potencial de recursos disponíveis para o financiamento do desenvolvimento urbano.

Antes de prosseguir na análise comparada das PEC's, é importante salientar que as mudanças no quadro tributário que venham a proporcionar maior disponibilidade de recursos financeiros ao Governo, seja federal, estadual ou municipal, não devem implicar inequivocamente na mobilização de recursos adicionais para financiar o desenvolvimento urbano. Sem a vinculação de impostos, nada pode ser garantido quanto ao destino final dos recursos.

Das nove Propostas de Emenda Constitucional aqui analisadas, três têm escopo bastante limitado, cinco procuram fazer transformações radicais no quadro tributário nacional, e uma delas, justamente a que teve origem no Executivo, procura aperfeiçoar o sistema tributário de forma gradual e pouco traumática. O Quadro II, abaixo, tem a vantagem de permitir comparar rapidamente as principais características de cada uma das propostas. Contudo, o leitor mais interessado nos seus detalhes, deve recorrer ao Anexo desta Parte I, onde as mesmas são comentadas individualmente.

Quadro II
Reforma Tributária: Propostas de Emenda Constitucional

C	DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS	REPARTIÇÃO DE RECEITAS	BASE DE INCIDÊNCIA	TAXAS E CONTRIB. DE	OUTRAS
. HAULY - 14/91			Acaba com a não incidência do ICMS nas operações que destinem a outros Estados petróleo, combustíveis e energia elétrica.		
RIGOTTO - 0/92	União: Cria o Imposto sobre o Comércio Exterior, ao fundir o I.Imp. e o I.Exp.; acaba com o IPI. Estados: Cria o Imposto de Circulação de Produtos no lugar do ICMS e do IPI, e passa a ser o único imposto estadual, com base mais ampla para tributar bens, mas não incidindo sobre serviços. Acaba com o ITD. Municípios: Cria o Imposto sobre a Propriedade Imobiliária e Mobiliária (só veículos), fusão do ITR, IPTU e IPVA; e consolida o ITD e o ITIV em um só. O ISS tem sua base ampliada pelos serviços de comunicações e transportes.	Da União: FPE (21,5%) , FPM (22,5%) e Fundos de Investimento Regionais (3%) com base só no IR; dos demais impostos federais (IOF, IGF e ICE), 20% são repartidos com Estados e Municípios, sendo metade em função do local da arrecadação; acaba a quota-parte do IPI exportação. Dos Estados: Mantida a partilha de 25% com os Municípios, mas ICP é mais amplo que ICMS; critério novo: 40% arrecadação, 45% valor adicionado no município e até 15% lei estadual.	O Imposto sobre a Circulação de Produtos (ICP) tem base mais ampla que o ICMS, mas não incide sobre serviços de comunicações e transportes. O ISS tem base ampliada.		
JORGE - 176/93			Acaba com a imunidade tributária dos templos de qualquer culto; patrimônio, renda ou serviços de partidos políticos; e dos livros,		

Continuação do Quadro II

PEC	DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS	REPARTIÇÃO DE RECEITAS	BASE DE INCIDÊNCIA	TAXAS E CONTRIB. DE MELHORIAS	OUTRAS
V. FACCIONI - 195/95	União: IPI passa a ser imposto seletivo sobre bebidas, fumo, armas, munições e receita de prognósticos; acaba IOF, ITR e IGF. Estados: cobrança apenas de um imposto, incidindo sobre a venda de bens e serviços, seguindo o princípio do destino; acaba ITD e IPVA. Municípios: impostos sobre a propriedade urbana e rural; acaba ITIV e ISS.	Da União: acabam os fundos (FPE, FPM, IPI exp, etc.), podendo a União realizar transferências orçamentárias a título de ajuda temporária aos Estados que comprovarem deficiência de receita tributária própria. Dos Estados: pertence aos municípios parte da receita do imposto estadual sobre vendas, cabendo a parcela e o critério de rateio a lei	Acaba com o tratamento "adequado" previsto para as cooperativas; elimina possibilidade de cobrança de empréstimo compulsório para investimento público de caráter urgente; veda a incidência de imposto sobre operações de exportação; pedágio pode ser cobrado pela utilização de via pública; veda a cobrança de tributos e contribuições cumulativos	Limita a cobrança de taxas ao custo do serviço prestado; determina que a contribuição de melhoria só pode ser cobrada se valorizar o imóvel, e seu valor fica limitado ao custo da obra.	
F. CASTRO - 124/95	União: Cria o Imposto sobre o Comércio Exterior, ao fundir o I.Imp. e o I.Exp.; acaba com o IPI e cria imposto seletivo sobre bebidas, fumo, veículos e produtos e serviços especiais; cria Imposto sobre Transações Financeiras, mas acaba com IOF. Estados: mantém ICMS, seguindo princípio do destino (alíquota zero), e acaba com IPVA e ITD. Municípios: passam a cobrar o IPVA, e o IPTU incorpora o ITR.	Da União: FPE e FPM passam a ser compostos de 12%, cada um, do total da receita tributária da União, e os fundos de investimentos regionais compostos de 3%. Dos Estados: mantém os 25% do ICMS destinados aos municípios. Dos Municípios: 50% do IPVA e 50% do ITR, que será partilhado com o Estado	Acaba com o tratamento "adequado" previsto para as cooperativas; elimina possibilidade de cobrança de empréstimo compulsório para investimento público de caráter urgente; ICMS não incidirá operações exportação e terá alíquota zero nas interestaduais	As taxas e contribuições de melhoria existentes na data da promulgação da emenda extinguir-se-ão se não forem ratificadas por lei no prazo de 12 meses.	
P. GOUVEA - 38/95					A União aplicará, anualmente, nunca menos de 3% da receita resultante de impostos no Fundo Rodoviário Nacional.

Continuação do Quadro II

PEC	DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS	REPARTIÇÃO DE RECEITAS	BASE DE INCIDÊNCIA	TAXAS E CONTRIB. DE MELHORIAS	OUTRAS
L.R. PONTE - 46/95	União passa a ser a <u>única com competência para instituir impostos</u> . São eles: Imposto Comércio Exterior, (fusão do I.I. e do I.E.); Imposto sobre Movimentação ou Transmissão Financeira; Imposto sobre a Circulação, Distribuição ou Consumo de bebidas, veículos, tabaco, petróleo, combustíveis, e serviços de telecomunicações Imposto sobre a Renda; e Imposto sobre a Propriedade Imobiliária.	Origem: Impostos exceto IR e IMTF. Destinação: União 34%, Estados 40%, Municípios 25% e programas de financiamento do setor produtivo NO/NE/CO 1% da totalidade da receita tributária. Rateio Estados: 30% em função da arrecadação do ICDC, 45% população, 5% extensão territorial, e 20% Lei Complementar. Municípios: 30% em função da arrecadação do IPTUR, 45% população, 5% extensão territorial, e 20% Lei Complementar.	Elimina possibilidade de cobrança de empréstimo compulsório para investimento público de caráter urgente; o Imposto sobre a Circulação, Distribuição ou Consumo será <u>monofásico</u> , não incidindo mais sobre o valor adicionado, não incidirá nas exportações; Imposto sobre a Propriedade Imobiliária (IPTU + ITR) poderá ser <u>progressivo no tempo</u> .	Taxas não podem mais ser cobradas em razão do poder de polícia, e passam a ter cobrança limitada ao custo da prestação do serviço; contribuição de melhoria decorrente de obras públicas e limitada ao seu custo.	Receita do IR e do IMTF destinada exclusivamente ao financiamento da seguridade social. Arrecadação dos dois impostos limitada a 6% do PIB. Total da receita de impostos limitada a 20% do PIB.
L.C. HAULY - 47/95	União: Acaba com o IPI e cria imposto seletivo e <u>monofásico</u> sobre bebidas, fumo, veículos, energia, combustíveis, e serviços de telecomunicações; cria imposto sobre operações financeiras e movimentação ou transmissão de valores; acaba ITR. Estados: ICMS adota princípio do destino e incorpora a base do ISS; acaba ITD e IPVA. Municípios: Passa a cobrar imposto sobre a propriedade e transmissão de imóveis urbanos e rurais (IPTU + ITR + ITD + ITIV), e sobre propriedade de veículos (IPVA); acaba o ISS.	Da União: da receita do IR, do imposto seletivo sobre a produção, circulação e distribuição, e do imposto sobre operações financeiras e movimentação de valores, o FPE leva 12%, o FPM 13% e 5% vão para programas de financiamento do setor produtivo no NO/NE/CO. Estados: 30% do ICMS é destinada aos municípios, dos quais 40% em função da população, 40% valor adicionado e 20% lei estadual			

A PEC nº 14/91, isoladamente, proporciona um rearranjo na distribuição das receitas do ICMS entre os estados produtores e consumidores de eletricidade, petróleo e combustíveis, além de uma provável elevação da receita devido a menor possibilidade de sonegação nas operações interestaduais. A PEC nº 176/93, introduz medidas de efeito moralizador, ao propor o fim da imunidade tributária para sindicatos, partidos políticos, igrejas, livros e periódicos. Quanto à PEC nº 38/95, apenas cria a vinculação de 3% da receita de impostos a um fundo rodoviário. Contudo, a rigor, nenhuma destas traz qualquer benefício evidente para o financiamento do desenvolvimento urbano.

As quatro PECs que trazem maiores modificações para o Sistema Tributário Nacional, tem em comum um diagnóstico equivocado, ou seja, o de que o Brasil padece de um número excessivo de impostos. Nessas PEC's as mudanças mais radicais tem a ver com a discriminação das competências para tributar de cada nível de Governo.

A PEC nº 110/92, de autoria do Dep. Germano Rigotto, propõe a redução do número de impostos dos atuais doze para apenas sete, dos quais três seriam de competência da União (comércio exterior, renda e operações financeiras), apenas um dos estados (circulação e consumo de produtos), e três dos municípios (propriedade imobiliária urbana, rural e de veículos; transferência de propriedade; e serviços). Adicionalmente, propõe mudanças radicais na fonte de recursos para os fundos de participação (FPE e FPM). É quase certo que os estados perderão tanto na arrecadação própria (e dependência da receita de um único imposto), quanto nas transferências constitucionais, prejudicando tanto estados ricos como pobres. Os municípios pequenos, dependentes de transferências dos estados e da União, deverão perder com tal proposta, cujo efeito final será o de beneficiar apenas os municípios mais bem organizados e de maior porte, ou seja, aqueles que conseguirem explorar eficientemente o aumento de base tributária lhes concedido. Em resumo, pode-se concluir que a proposta 110/92 seria danosa ao financiamento do desenvolvimento urbano, uma vez que tende a disponibilizar menos recursos tributários a estados e à grande parte dos municípios. Cabe ainda lembrar que embora os aumentos da receita possam não significar, necessariamente, gastos adicionais em

desenvolvimento urbano, a redução de recursos certamente trará efeitos deletérios sobre o bem-estar nas cidades.

Da mesma forma que a anterior, a PEC nº 195/95 (Dep. Victor Faccioni) propõe significativa redução no número de impostos, que passariam a apenas sete, sendo quatro da União (importação, exportação, renda e consumo seletivo), um dos estados (um IVA englobando todos os serviços), e dois dos municípios (propriedade imobiliária urbana e rural, e sobre veículos). Mais que isso, o esquema de partilha dos tributos e de transferências automáticas seria todo desmontado, passando a ser negociado caso a caso. A proposta apresenta mudanças desnecessárias no que diz respeito à cobrança de taxas e contribuições de melhoria, o que poderá causar dificuldades ainda maiores para a sua cobrança, prejudicando, principalmente, os municípios para os quais essas categorias de tributos são proporcionalmente mais importantes. Ao que tudo indica, dentre outros efeitos, esta proposta institui a mais completa desordem nas relações intergovernamentais, a volta da política do “pires na mão” e a queda generalizada na receita de impostos e da carga tributária global. Os municípios em geral e os estados menos desenvolvidos deverão arcar com as perdas mais elevadas e, a resultante final será muito prejudicial para o financiamento do desenvolvimento urbano.

Pela proposta do Deputado Firmo de Castro (PEC nº 124/95), o Sistema Tributário Nacional seria reduzido a sete impostos, ficando a União com quatro (comércio exterior, renda, transações financeiras e seletivo sobre bens e serviços), os estados apenas com um (o ICMS, que seguiria o “princípio do destino”) e os municípios com dois (propriedade urbana e rural e de veículos automotores). A vulnerabilidade financeira dos estados seria aumentada pelo fato de passarem a depender de apenas um imposto, regido por regras novas (princípio do destino). O *funding* do FPE e do FPM seria alterado, e o FPEX seria extinto. Os municípios perderiam o ISS e o ITIV, e receberiam em troca o ITR, muito pouco produtivo, principalmente para os mais urbanizados. Além disso, todas as taxas e contribuições de melhoria atualmente existentes devem ser ratificadas dentro do prazo de um ano sob pena de perderem a eficácia, o que prejudicaria em muito os municípios. Pode-se concluir que a proposta é francamente prejudicial aos estados e municípios mais

desenvolvidos, justamente aqueles lugares onde os problemas urbanos são mais agudos. Apenas a União sairia fortalecida com tal reforma.

Para fins práticos, a maioria das PECs aqui analisadas tem poucas possibilidades de vir a ser aprovada. Isto é especialmente verdade quando se considera que o relatório e o substitutivo do relator para a PEC nº 175 (originalmente de iniciativa do Poder Executivo) analisa todas as demais e mais um significativo conjunto de emendas isoladas, demonstrando habilmente que as principais idéias já estariam contempladas na PEC do executivo.

A atual redação da PEC nº 175/95 (Ver Quadro III, logo abaixo), devida ao seu relator, Deputado Mussa Demes, destaca-se das demais pelo seu tom de ponderação e pela ênfase nos chamados, “ajustes finos”, cuja função é promover o aumento da eficiência do sistema impositivo, viabilizar a elevação da carga tributária global e minimizar os efeitos negativos sobre o equilíbrio federativo.

Quadro III
Proposta de Emenda Constitucional N°.175: Substitutivo do Relator

DISCRIMINAÇÃO DE RENDAS	REPARTIÇÃO DE RECEITAS	BASE DE INCIDÊNCIA	TAXAS E CONTRIB. DE MELHORIAS	OUTRAS
<p>União: Imposto de Importação incidindo sobre produtos estrangeiros e serviços; I.E., I.R. , I.O.F e I.G.F ficam como está, acabando I.T.R e I.P.I. O ICMS passa a ser federalizado, no sentido que será administrado, arrecadado e fiscalizado tanto pela União como pelos Estados, com base em convênio, na forma de lei complementar.</p> <p>Estados: permanecem com a competência sobre o IPVA e o ITD, compartilhando com a União o ICMS.</p> <p>Municípios: além do IPTU , do ITIV e do ISS, lhes competirá instituir o ITR</p>	<p>Da União: o FPE, FPM e FI para as regiões NO/NE/CO permanecem em 21,5%, 22,5% e 3%, respectivamente, só que calculados com base na arrecadação do IR e do ICMS Federal, que substitui o IPI. O Fundo de Exportação (FPEX) permanece, agora composto de 10% do ICMS Federal. Novo fundo de ressarcimento das perdas dos Estados com a exoneração das exportações é estabelecido, composto de outros 10% do ICMS Federal. Esses dois últimos fundos relativo às exportações são temporários, começam a acabar gradualmente em 2001 e extinguem-se ao final de 2003.</p> <p>Dos Estados: permanece a partilha com os municípios de 50% do IPVA e 25% do ICMS Estadual, este último mantendo a regra de ¾ em função do valor adicionado no município e até ¼ conforme dispuser lei estadual. Das duas transferências recebidas pelos Estados relativas a compensação pela exoneração das exportações, 25% será transferido aos municípios, pelas mesmas regras de rateio do ICMS Estadual.</p>	<p>Acaba com a limitação da cobrança de pedágio às vias conservadas pelo Poder Público. Fica virtualmente eliminada a concessão de incentivos e benefícios fiscais, exceto ZFM, pois legislação ICMS passa a ser federal e uniforme, e ISS passa a ser pago pelo destino. Fica garantida a não incidência do ICMS e do ISS nas exportações de qualquer mercadoria ou serviço. O princípio do destino no ICMS passa a ser perseguido, com a meta de ser alcançado plenamente em 6 (seis) anos, quando acabarão as compensações por perda de receita com a exoneração das exportações. As alíquotas internas dos Estados serão uniformes por mercadoria ou serviço e as interestaduais fixadas pelo Senado. Nas operações interestaduais a alíquota da União será automaticamente acrescida pelos pontos percentuais da diferença entre a alíquota interna e a interestadual. Nas operações interestaduais com energia elétrica, petróleo e combustíveis só incidirá o ICMS Federal. O ICMS na importação caberá ao Estado em que estiver situado o destinatário ou domicílio do adquirente</p>		<p>Sobrevivência da Zona Franca de Manaus fica assegurada até 2013</p> <p>Pelo prazo de 5 (cinco) anos, a contar de 1998, a receita líquida da União com o Imposto de Importação e o ICMS Federal, incidentes sobre petróleo, combustíveis e derivados, será aplicado na conservação e recuperação de rodovias federais.</p> <p>Na criação de Município novo, não haverá mais redução no montante do FPM dos demais municípios, apenas daquele do qual se desmembrou</p>

Considerando que o IPI passará a ser o ICMS federal e que, pelas suas características muito próprias, este último não deve ser confundido com o ICMS estadual, a proposta do executivo estabelece que o número de impostos deverá permanecer igual ao de hoje (12). Aparte disto, apenas o ITR passa da União para os municípios, com uma partilha de 50% com os estados, como artifício para interessar os estados na cobrança do imposto. A proposta também prevê outras modificações nas regras de transferências e partilhas.

A grande inovação da PEC 175 reside na federalização da legislação do ICMS, como forma de conferir maior eficiência ao tributo, coibir a sonegação e evitar a guerra fiscal. A transformação do IPI em ICMS federal, foi um artifício engenhoso de tornar a União partícipe do processo de ajustamento do mais robusto de todos os impostos, dando-lhe um instrumento de intervenção e uma base cognitiva que atualmente não dispõe. Com isso, torna-se viável a implementação, de forma paulatina e não traumática, do “princípio do destino” no ICMS. A rigor, não devem ser esperadas expressivas mudanças na distribuição da receita dos impostos entre a União, estados e municípios. Não obstante, a médio e longo prazo, todos deverão ganhar com o aumento da eficiência do sistema tributário e da economia com um todo. É questionável até que ponto tais modificações serão benéficas ao financiamento do desenvolvimento urbano, não obstante, *a priori* pode-se afirmar que, no seu conjunto, a PEC do executivo não será prejudicial aos investimentos na infra-estrutura urbana.

2.6 Possibilidades para Ampliação das Fontes Tradicionais de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

Conforme visto anteriormente, na Seção 2.2, o processo de descentralização fiscal no Brasil não adotou linhas bem definidas e não se baseou em um amplo debate nacional. Em outras palavras, esse processo não conduziu a um ordenamento tributário que permitisse atender adequadamente as demandas da sociedade brasileira. Ao contrário, o que se vê, na prática, é um processo quase anárquico de “aprender fazendo” que, a despeito de tudo, tem conseguido assentar as bases de um novo sistema mais adequado à nova ordem econômica e social do país. O ambiente

democrático atual contribui significativamente para tais mudanças uma vez que impõe maior transparência às contas públicas e exige rígida obediência às prioridades definidas pela via das urnas.

As últimas eleições municipais são um bom exemplo do papel da democracia como condicionante das políticas públicas. Neste pleito, os temas nacionais de caráter ideológico cederam lugar à discussão de assuntos de interesse local e não foram capazes de eleger um único candidato.

Contrariando as expectativas mais pessimistas quanto aos resultados da descentralização fiscal, os municípios das capitais tem dado mostras de um efetivo esforço no sentido da redução do *gap* entre oferta e demanda por serviços e equipamentos urbanos. Ficou patente da experiência desses municípios que as injunções políticas e o imediatismo não conseguiram sobrepujar a seriedade na condução da coisa pública. Dentro desse espírito, o aumento das transferências provenientes das esferas superiores foi parcimoniosamente alocado pelas autoridades locais, sem a exacerbação dos gastos com pessoal e custeio.

Embora União persista atuando em áreas tradicionalmente da competência dos governos subnacionais, tais como educação, merenda escolar, saúde, transporte urbano e saneamento básico, os estados e municípios vêm paulatinamente chamando a si tais atribuições, com claras repercussões positivas sobre a eficiência e a qualidade dos serviços públicos prestados. São bons exemplos desse fato a atuação do Rio de Janeiro e de São Paulo na construção e manutenção das redes rodoviárias.

Os mecanismos voltados para o aumento da eficiência administrativa e gerencial da máquina tributária, oferecem margem razoável para a recuperação das receitas fiscais. Dentre as diretrizes gerais básicas para a implantação de tais mecanismos vale mencionar, dentre outras, a introdução de novas técnicas de fiscalização, informatização e aperfeiçoamento da administração tributária e a agilização da cobrança da dívida ativa.

Neste sentido, a implantação de novas tecnologias de informática é instrumento poderoso no combate a evasão e a sonegação fiscal, que secundada por uma legislação mais rigorosa, pode resultar em significativos aumentos da receita fiscal. No que diz respeito a resistência do contribuinte em cumprir suas obrigações

fiscais, Villela recomenda que, “com vistas a reduzir o amplo e fértil campo disponível para se contestar judicialmente o recolhimento de tributos, deve-se pensar em rever e consolidar normas legais e administrativas de tributos, realizando-se uma autentica limpeza no emaranhado de dispositivos em que se transformou a legislação tributaria brasileira. A idéia seria empreender uma profunda reformulação na administração fiscal e na relação fisco-contribuinte, uma relação inerente de conflito mas que deveria estar associada a respeito mútuo e não está. O objetivo seria em resumo: ao bom contribuinte, tudo que seja possível para facilitar o cumprimento de suas obrigações; ao mau, a lei revisada para ser mais severa”¹¹

Ainda como parte da estratégia para aumentar a eficiência do setor público, algumas medidas podem ser adotadas com vistas ao melhor gerenciamento dos caixas estaduais e municipais. Dentre estas vale citar as seguintes:

- a integração dos orçamentos estaduais e municipais com os respectivos caixas;
- a programação racional dos pagamentos;
- a centralização dos referidos caixas, de modo a obter taxas favoráveis de aplicação no mercado financeiro.

Em um quadro de estabilidade de preços, quando se ampliam os horizontes de planejamento e reduz-se a incerteza dos pagamentos, o estabelecimento de prazos mais rígidos de desembolso dá margem ao poder público para exigir, em seus contratos, que fornecedores e empreiteiros retirem dos preços a estimativa do custo financeiro embutida por conta de eventuais atrasos no pagamento. A redução de preços, assim conseguida, pode ser expressiva, tendo-se em conta o alto custo de oportunidade do dinheiro em conjunturas de taxas reais de juros elevadas.

Ao nível dos governos locais, é possível expandir a arrecadação tributaria própria via aperfeiçoamento dos cadastros imobiliários, base para o recolhimento do IPTU. A julgar pelas informações sobre a execução orçamentaria dos municípios das capitais, examinadas anteriormente na Seção 2.4.1, a atualização dos cadastros

¹¹Villela, R. “Uma Agenda para a Reforma Fiscal” em *Perspectivas da Economia Brasileira*,

imobiliários já vem ocorrendo em vários desses municípios. As informações antes analisadas, mostram ainda que o incremento das receitas líquidas municipais, no período pós constitucional, deveu-se muito mais a um esforço arrecadatório próprio do que ao aumento das transferências via fundos de participação, tal como preconizado pela nova sistemática constitucional. Não obstante, resta muito ainda a fazer em termos de melhoria das bases cadastrais, especialmente, nos municípios de menor porte.

A progressividade do IPTU é também aventada como outra alternativa para a ampliação das receitas municipais. A PEC 175-95, propõe, por exemplo, que o ITR (Imposto Territorial Rural) seja transformado em imposto municipal com arrecadação partilhada com os estados, maneira engenhosa de envolver as instâncias intermediárias de poder no esforço arrecadatório dos municípios.

No que tange a melhoria da qualidade das despesas públicas, a experiência recente de alguns municípios demonstra que existem margens significativas para a redução dos gastos públicos, tanto de custeio (exceto pessoal) como de investimentos, através do controle mais rigoroso dos custos. Neste sentido, é recomendável estudar a viabilidade de serem implantados esquemas de acompanhamento, monitoramento e controle dos dispêndios públicos. Nos itens relativos ao custeio, a experiência recente de alguns municípios revela que os setores com maior potencial de redução de custos tem sido os de alimentação escolar, serviços de segurança, manutenção e limpeza de prédios públicos e compra de material para rede hospitalar. Pelo lado dos investimentos, faz-se necessário o monitoramento dos custos das empreiteiras de obras públicas. A rápida elevação dos preços e a sistemática adotada para a atualização dos valores contratados tem sido responsáveis por enormes distorções no custo final das obras públicas. Nos dias de hoje, mesmo com a economia estabilizada, a antiga sistemática aliada a virtual incapacidade do poder público para auditar custos, permite que muitos dos contratos continuem vigindo como se estivessem em regime de inflação alta.

A redução de custos pela via da redução dos quadros funcionais das três esferas de poder é, sem dúvida, outro componente importante na busca da maior

eficiência governamental. A prática comprova, contudo, que os gastos com pessoal tendem a ser bastante inelásticos, em razão do atributo legal da estabilidade no emprego. O nível de adesão aos recentes Planos de Demissão Voluntária (PDV) implantados pela União e alguns estados, esteve bem aquém da expectativa oficial. No PDV lançado pela União, o nível de adesão situou-se na faixa de 3,5% das expectativas, ao passo que, para o estados, a média do índice de adesão foi de apenas 4%. A exceção cabe ao Estado do Rio Grande do Sul, onde a adesão ao plano foi da ordem de 10% das expectativas.

Em resumo, consideradas as restrições impostas pelo processo de descentralização e municipalização dos encargos, a utilização de uma política tarifária eficiente aliada a medidas rigorosas de redução dos gastos é o pilar onde se assenta a estratégia para melhorar o acesso da população de baixa renda aos serviços urbanos fundamentais tais como, transporte coletivo, saneamento básico e educação. É preciso também considerar que o progressivo aumento das responsabilidades dos estados e municípios nas áreas da saúde, da educação básica e da assistência social, impõe severas restrições a utilização de subsídios que facilitem a acessibilidade das populações pobres à infra-estrutura social. Em suma, o próprio processo de crescente municipalização cria dificuldades para a implantação de mecanismos de subsídios cruzados (Ver Capítulo 4, Seção 4.2.4, abaixo) que beneficiem os estratos menos favorecidos da população urbana.¹²

Outro ponto a ser discutido é o da reformulação do FGTS, com sérias implicações sobre o potencial de financiamento dos programas de desenvolvimento urbano. As principais proposições nessa área envolvem: alterações no padrão de gerenciamento do Fundo através de modificações no perfil dos seus ativos; ampliação dos poderes do Conselho Curador; implantação dos Conselhos Estaduais; criação de um novo Fundo formado com recursos da securitização do FGTS além de tornar possível uma nova modalidade de saque que viabilize a retirada do saldo do Fundo de Garantia para utilização no Programa Nacional de Desestatização.

¹² Ainda que essa mesma municipalização acene com a possibilidade de redução, a longo prazo, de custos e de tarifas, é recomendável que as três esferas de poder desenvolvam

No que se refere as proposições atualmente em curso para a reformulação do FGTS, Rezende¹³ levanta a hipótese da criação de novo fundo, em substituição ao PIS-PASEP e ao FGTS, que atenderia a dois propósitos principais:- i) respaldar financeiramente um programa abrangente de seguro desemprego e, ii) restabelecer as linhas de financiamento, de longo prazo, para os investimentos na infra-estrutura urbana. Adicionalmente, o novo fundo contaria ainda com recursos da União, consignados nos orçamentos plurianuais, para a realização de investimentos em áreas carentes e regiões retardatárias.

2.7 - Resumo das Principais Conclusões.

De acordo com o IBGE, em 1991, 76% da população brasileira residia em áreas urbanas, o que implica dizer que o grande desafio das finanças públicas no início do próximo século será a identificação de fontes de financiamento, tradicionais e novas, capazes de suprir o crescimento exponencial dos recursos requeridos pelo desenvolvimento das cidades. Na linha do fortalecimento da descentralização de decisões o caminho já começou a ser trilhado a partir dos anos 80, com os aumentos nas quotas-partes do FPM, e com a reforma constitucional tributária de 1988. Os governos locais estão cada vez mais conscientes das suas responsabilidades e a sociedade brasileira, ao mesmo tempo que se dispõe a pagar mais tributos, também cobra e fiscaliza os tomadores de decisão. Apesar disso tudo, resta muito a ser feito para evitar o estrangulamento das cidades brasileiras.

Em primeiro lugar, é relevante enfatizar que a retomada do crescimento econômico deve ser vista como condição necessária para, genericamente, melhorar o acesso à infra-estrutura urbana e elevar a qualidade de vida nas grande metrópoles brasileiras. À nível específico, o instrumento essencial para obter sucesso na luta contra a pobreza e contra as desigualdades de bem-estar, é tornar os serviços sociais básicos disponíveis para as classes de baixa renda. Considerando que parcela

esforços conjuntos no sentido da criação de um esquema nacional que vise a identificação de alternativas mais baratas e a sustentação das tarifas subsidiadas.

¹³Ver, Rezende, F. (Coordenador) Grupo de Assessoramento Técnico da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa - "Sumário das Propostas para Reformulação do Sistema Tributário"; Cap. 6,

considerável dos pobres residem em áreas urbanas degradadas, a política anti-pobreza passa também a assumir uma dimensão de preservação ambiental e o foco da discussão se desloca do conflito entre eficiência e equidade para as contradições entre crescimento e preservação do meio ambiente.

A análise evidência empírica disponível, nesta Primeira Parte, mostra que, tanto os estados quanto os municípios (das capitais) têm atribuído prioridade ao desenvolvimento urbano, através do incremento dos gastos destinados ao setor.

Com efeito, os municípios das capitais têm demonstrado bastante dinamismo no passado recente, em especial, no que diz respeito aos esforços para incrementar a arrecadação própria e para diminuir a dependência das operações de crédito para seu financiamento. Foi também excepcional o aumento real dos gastos relacionados ao desenvolvimento urbano,

No que se refere aos estados, o aumento dos gastos associados ao desenvolvimento urbano não foi tão significativo e seu peso no total da despesa orçamentaria reduziu-se, um pouco, entre o período pré e pós Constituição de 1988.. A rigor, no caso dos estados, o objeto de preocupação tem sido o baixo dinamismo das receitas e o aumento do déficit orçamentário. Vale lembrar que os gastos em desenvolvimento urbano são constituídos essencialmente de investimentos, exatamente o primeiro item da despesa a ser cortado em épocas de dificuldade financeira. É nesses momentos, que a fragilidade das finanças estaduais fica mais exposta, podendo, no longo prazo, vir a comprometer seriamente a capacidade dos governos locais investirem em novos equipamentos urbanos.

Em suma, das Seções anteriores ficou patente que as alterações do Sistema Tributário Nacional, realizadas pela Constituição de 1988, foram especialmente benéficas às finanças dos municípios das capitais e, em certa medida, prejudiciais às finanças dos estados. Observou-se também que, de maneira geral, os ganhos obtidos pelos municípios através da Reforma Tributária foram integralmente aplicados em gastos adicionais com o desenvolvimento urbano. Em outras palavras, a experiência passada indica que é bastante provável que novas alterações tributárias que carregem recursos adicionais para os municípios, terão com efeito principal o aumento dos gastos associados ao desenvolvimento das cidades. Seguindo esse

mesmo raciocínio, a experiência pregressa dos estados permite duvidar que eventuais ganhos adicionais de receitas estaduais produzam efeitos positivos similares aos observados no caso dos municípios.

No que diz respeito ao papel dos tributos com geradores de receitas, fica patente que, a despeito do seu enorme potencial para o financiamento de ações e serviços urbanos, as taxas são ainda pouco utilizadas no Brasil, em grande medida, por culpa da legislação inadequada. As regras para a imposição de taxas estão consignadas no Código Tributário Nacional, que data de 1966, tem conseguido passado incólume pelas sucessivas propostas de reforma tributária. Por sua vez, as contribuições de melhoria dispõem de legislação avançada e flexível (Decreto-Lei nº 195/67), mas devido a ausência da devida regulamentação, são raramente utilizadas.

Ao que parece, a razão para o pequeno uso desses tributos é de natureza cultural. A relativa abundância de recursos federais no passado também desincentivou a utilização desse expediente, trabalhoso e que gera certa resistência do contribuinte. Em muitos casos, a baixa renda das populações beneficiadas impede a recuperação dos custos.

A idéia do imposto, modulado para dar a impressão de que grava mais os ricos do que os pobres, disfarçado nos contracheques mensais ou na fatura da mercadoria, tem uma aceitação bem superior a das taxas e contribuições de melhoria

Dentre as ações a serem tomadas com vistas a crescer a atual geração de recursos para o desenvolvimento urbano a partir das fontes tradicionais, cabe destacar as seguintes:

I. No que diz respeito aos *Recursos Tributários Gerais*:

I.1 - Implementar programas que visem aumentar a eficiência da arrecadação tributária estadual e municipal. Organismos internacionais como o Banco Mundial e o BID dispõem de recursos específicos para esse fim, que abrangem:

- **melhoria da administração tributária: - renovação dos cadastros imobiliários dos municípios e dos registros de veículos dos estados, procedimentos de manutenção e atualização desses cadastros, agilização dos processos de recolhimento e apropriação dos tributos;**

- **incorporação de novas tecnologias, especialmente na área da informática, aos processos de fiscalização tributária. A experiência argentina recente é particularmente rica em exemplos de como é possível aumentar a eficiência fiscalizadora com auxílio de bases de dados abrangentes e bem estruturadas.**

I.2 - Incentivar a atuação integrada dos diversos níveis de governo associados a uma determinada área urbana, principalmente os estados e os municípios, no sentido de atuar conjuntamente na fiscalização tributária com comprovados e expressivos ganhos de eficiência. Tal procedimento, focalizado especificamente nos serviços ligados à rede urbana, como transporte coletivo, coleta terceirizada de lixo, etc., tem a vantagem adicional de gerar informações para melhorar o controle dessas atividades por parte do poder concedente.

II. No que diz respeito aos *Recursos Tributários Vinculados*

Em que pese a já aludida dificuldade de criar novos tributos ou vincular os já existentes à diferentes setores, vale a pena averiguar as possibilidades e estimar o impacto financeiro da recriação do Imposto sobre Vendas a Varejo de

Combustíveis (IVVC), vinculando-o ao desenvolvimento urbano, assim como tentar direcionar, no todo ou em parte, a receita do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA) para o mesmo fim.

III. *Contribuições de Melhoria*

As opções I e II acima não estão, e nem devem estar, necessariamente vinculadas aos *investimentos em infra-estrutura urbana*. Sendo recursos tributários ordinários, é razoável imaginar que devam financiar a operação e manutenção dos serviços já implantados. As Contribuições de Melhoria estão vinculadas à obras; tratando-se, portanto, de mecanismo para a recuperação *a posteriori* dos custos dos investimentos em determinada área pelo rateio e parcelamento no tempo desses custos entre a população beneficiada. Vale a pena tentar, portanto, explorar as possibilidades de adotar tal procedimento nas vizinhanças e bairros de ocupação recente e com maior nível de renda

IV. *Redução de Custos e Liberação da Receita Tributária*

A experiência recente de alguns municípios mostra que é considerável a margem de redução dos gastos públicos, tanto de custeio (exceto pessoal), quanto de investimentos, através de um controle mais rigoroso de custos. Mais precisamente, na grande parte dos estados, nos municípios e até mesmo na União, pode-se obter ganhos significativos via *algum tipo de controle*, já que praticamente não existe nenhum.

- *Redução nos gastos de custeio*: - as áreas com maior potencial de ganho são as de: alimentação escolar, serviços de segurança, manutenção e limpeza de próprios públicos, serviços de alimentação e compra de material para a rede hospitalar. Nesses casos, o acompanhamento dos preços dos mercados atacadistas e dos insumos dos prestadores de

serviços por instituições independentes, tem se mostrado capaz de reduzir significativamente o nível de gastos.¹⁴

• *Acompanhamento da estruturas de custos das empreiteiras de obras públicas e adequação à nova situação de estabilidade econômica.* O regime de alta inflação, prevalecente até há pouco e a sistemática adotada para a atualização dos valores das obras (as empreiteiras podem rever os valores licitados sob a alegação de “desequilíbrio econômico-financeiro”) foram responsáveis por distorções significativas no custo das mesmas. Com base nesse expediente e na incapacidade do poder público auditar tais custos, muitos dos contratos continuam a ser tocados como se estivesse na situação anterior. A estabilidade nominal dos salários e a evolução do preço de alguns insumos abaixo da inflação pactuada para corrigir os contratos, dão margem para renegociações bastante vantajosas do ponto de vista dos contratantes.

• *Administração Eficiente do Caixa do Tesouro Estadual ou Municipal.* O estabelecimento de prazos rígidos de pagamento e, principalmente, seu cumprimento dão margem para o poder público exigir em seus contratos de compra de serviços ou de obras que os contratados retirem de sua estrutura de preços a estimativa do custo financeiro embutida por conta de eventuais atrasos. Em uma conjuntura de taxas reais de juros elevadas a redução de preços assim conseguida é substancial.

O volume de recursos liberados das maneiras listadas acima podem atingir cifras consideráveis. Evidentemente, nada garante *a priori* que os resultados dessas iniciativas serão empregados no financiamento do desenvolvimento urbano, devem, contudo, ser encaradas como parte importante de uma *estratégia mais geral de aumento da eficiência do setor público.*

¹⁴ À guisa de exemplo, basta mencionar que o custo médio de manutenção na rede de saúde do Município do Rio de Janeiro, após a adoção de medidas dessa natureza, é de 30 a 50% inferior a das redes estadual e federal ali localizadas.

Anexo I

Relação Comentada das Propostas de Emenda Constitucional Presentemente em Apreciação no Congresso Nacional

- *PEC nº 14/91 do Dep. Luiz Carlos Hauy*

A proposta se limita a acabar com a não incidência do ICMS sobre as operações que destinem a outros estados petróleo, combustíveis e derivados, além da energia elétrica. Atualmente esses produtos/serviços são tributados exclusivamente no estado de destino. Do ponto de vista agregado, a aprovação da PEC não traria alteração nas receitas dos estados e municípios, mas teria o efeito de reduzir a sonegação fiscal nas operações interestaduais de combustíveis e derivados de petróleo. Hoje, a não incidência nas vendas a outros estados propicia a sonegação, pois não há como ter controle sobre o destino efetivo de combustíveis e lubrificantes. Os estados exportadores líquidos de eletricidade e de petróleo e derivados seriam beneficiados em detrimento dos demais.

- *PEC nº 110/92 do Dep. Germano Rigotto*

Partindo do diagnóstico de que existe um número excessivo de impostos, a proposta objetiva a redução desse número. Assim, os Impostos de Importação e de Exportação seriam substituídos por um único Imposto sobre o Comércio Exterior. O Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI é extinto, o ICMS incorpora a base do IPI, mas deixa de incidir sobre serviços (de comunicação e transportes), transformando-se em um Imposto sobre a Circulação de Produtos, o ICP. Os dois impostos de transmissão (ITIV e ITCM) são consolidados em um só, de competência municipal, assim como todos os impostos sobre propriedade (ITR, IPTU e IPVA). O ISS passa a ter a sua base ampliada pela incorporação dos serviços antes tributados pelo ICMS.

Com o fim do IPI, os fundos de participação (FPE, FPM e FI) passam a ser constituídos apenas do IR (acaba o FPEX), sendo mantidos os atuais percentuais. Por outro lado, 20% do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), do IOF e do

Imposto sobre o Comércio Exterior (ICE) seriam partilhados com estados e municípios, sendo que metade dessa transferência dar-se-ia em função do local da arrecadação.

Os municípios de porte médio e grande que estiverem estruturados para cobrar o ISS sobre serviços de comunicações serão beneficiados. As operações intermunicipais de transporte e comunicações passam a fazer parte de um “limbo”, deixando pura e simplesmente de ser tributadas, resultando em perda geral de receita. A concentração dos impostos sobre transmissão e sobre propriedade mobiliária e de automóveis nos municípios deverá beneficiar apenas os mais bem estruturados. É irrealista imaginar que municípios de pequeno porte possam instituir imposto sobre propriedade de veículos ou transferência de propriedades imobiliárias. Vale lembrar que os cartórios (distribuídos em comarcas) subordinam-se à justiça estadual, assim como todo o sistema de regulação do trânsito, por meio dos Departamentos de Trânsito.

Como o ICE pouco rende e o IGF nem ao menos é cobrado, fica claro que os estados e municípios perdedores com o fim do IPI - que alimenta o FPE (21,5%), o FPM (22,5%), os FI (3%) e o FPEx (10%) - não serão nem de longe compensados pela distribuição de 20% da receita daqueles impostos.

Os estados passarão a ter como única fonte de receita própria um imposto sobre a circulação de produtos (ICP), tornando-se de vez reféns do nível da atividade econômica. Mais que isso, é bastante provável que a incorporação da base do IPI ao ICP não compense o fim da tributação das comunicações, das transmissões “causa mortis” e das doações, bem como os 50% do IPVA que os estados estarão perdendo. Em outras palavras, perdem tanto os estados mais desenvolvidos, que dependem de suas receitas próprias, quanto os mais pobres, dependentes das transferências federais.

Em resumo, a proposta em causa é esteticamente correta pois agrupa os impostos de maneira aparentemente lógica - todos os serviços tributados pelo ISS, todos os produtos pelo ICP, todas as propriedades com um só gravame, etc.. - reduzindo significativamente seu número. As perdas de receita causadas pela proposta podem ser bastante grandes. A União e os estados deverão ser os

perdedores e apenas os grandes municípios, como os das capitais, serão beneficiados.

• *PEC nº 176/93 do Dep. Eduardo Jorge*

A proposta se limita a acabar com a imunidade tributária dos templos de qualquer culto; patrimônio, renda ou serviços de sindicatos, partidos políticos; e dos livros jornais e periódicos.

O argumento é que essas imunidades, inscritas na Constituição: a) permitiram a criação de uma indústria religiosa; b) resultaram do casuísmo e corporativismo dos políticos e sindicalistas; e c) permitem que até publicações inúteis, chulas ou pornográficas sejam beneficiadas. De fato, tais imunidades são totalmente incoerentes em um país que tributa o alimento básico.

Embora o efeito sobre as receitas não deva ser expressivo, a proposta traria aumento de arrecadação para os três níveis de governo.

• *PEC nº 195/95 do Dep. Victor Faccioni*

De acordo com essa proposta, o IPI seria substituído por um imposto seletivo sobre bebidas, fumo, armas, munições e a receita de prognóstico (loterias), em uma verdadeira cruzada contra tudo que é considerado nocivo para a sociedade *mal*. Os bens de consumo duráveis, inclusive automóveis, não seriam mais tributados por imposto seletivo, tipo *excise*, e deixariam de existir o IOF e o IGF, passando o ITR para a competência municipal.

Aos estados competiria cobrar apenas um imposto que incidiria sobre bens e serviços, de acordo com o princípio do destino, isto é, a receita do imposto é apropriada pelo estado onde a mercadoria tem seu consumo final. Trata-se da adoção completa do VAT ao estilo europeu ou do *sales tax* norte-americano, pois é facultativo aos estados instituir imposto monofásico ou multifásico, mas vedada a tributação cumulativa. Tal como o VAT europeu, incidiria sobre todos os serviços, sendo, por isso, extintos tanto o IOF (sobre os serviços financeiros) como o ISS.

Aos municípios competiria a cobrança de impostos apenas sobre a propriedade urbana e rural. A transferência de patrimônio, seja por venda, herança ou doação, não mais seria gravada por imposto específico. A propriedade de

veículos automotores também deixaria de ser tributada (taxas de licenciamento poderiam ser instituídas para fins de compensação).

No que se refere a repartição das receitas, seriam extintos os fundos de participação, podendo a União realizar transferências orçamentárias, a título de ajuda temporária, às unidades federadas que comprovarem deficiência de receita própria. A partilha da receita do imposto de consumo dos estados entre os seus municípios seria regulada por lei estadual.

A União certamente perderia receita, mas em contrapartida seria aliviada da obrigação de fazer transferências para estados e municípios, podendo, dar origem a um certo equilíbrio final. Na prática, Orçamento Geral da União ficaria a disposição do fisiologismo e a receita seria fortemente prejudicada. Os estados mais desenvolvidos, que não dependem das transferências, certamente seriam beneficiados com o novo imposto, com base francamente ampliada. Cabe observar que, segundo o princípio do destino, o que é importante é o consumo, não mais a produção. Além disso, os estados que lograrem aprovar “boas” leis de partilha de receita, terão suas finanças protegidas e sairão fortalecidos em sua política interna, tornando seus municípios deles dependentes. Os estados e municípios pobres, hoje fortemente dependentes do FPE e do FPM, ficariam órfãos ;e dependentes da “boa vontade” da União e dos lojistas do Congresso Nacional. Com o fim do ISS e a incerteza sobre as transferências relativas ao imposto de consumo estadual, até mesmo os municípios mais desenvolvidos serão prejudicados.

Em resumo, a proposta em foco instituiria o caos nas relações intergovernamentais; a volta da política do “pires na mão” e das transferências negociadas; queda generalizada na receita de impostos e da carga tributária global, com perdas evidentes para os municípios, em geral, e para os estados menos desenvolvidos.

A proposta também trata das taxas e contribuições de melhoria. No caso das taxas, introduz a limitação ao valor do serviço prestado, sem deixar claro se está se referindo ao total da receita em relação ao custo global do serviço prestado (prática usual), ou se o princípio pode ser individualizado. Nessa hipótese, o valor da taxa a ser paga por cada contribuinte não pode exceder o valor do serviço prestado, uma

variável bastante subjetiva. A contribuição de melhoria só poderá ser cobrada quando a obra implicar em valorização do imóvel. Mais uma vez, a inovação pode trazer subjetividade e dificultar ainda mais a cobrança do tributo.

Vale observar, finalmente, que os poucos pontos positivos da proposta se resumem em: i) o impedimento da cobrança de impostos ou contribuições cumulativos; e ii) a permissão para cobrança de pedágio pela mera utilização da via pública; atualmente só pode ser cobrado pela utilização de vias conservadas pelo Poder Público.

•- *PEC nº 124/95 do Dep. Firmo de Castro*

Por esta proposta, o II e o IE passariam a constituir um único imposto sobre o comércio Exterior; o IPI seria substituído por um imposto seletivo sobre bebidas, fumo, veículos e produtos e serviços especiais; e o IOF substituído por um Imposto sobre Transações Financeiras. Embora a fusão dos impostos sobre o comércio exterior seja irrelevante, o mesmo não podendo ser dito quanto ao imposto seletivo que deverá substituir o IPI. Ao incorporar à sua base “produtos e serviços especiais”, fica aberta a porta para a tributação federal de serviços como comunicações e transmissão de dados, por exemplo. Similarmente, um imposto sobre transações financeiras poderia incorporar a base não apenas do atual IOF como do antigo IPMF (hoje CPMF), com a vantagem de não ser provisório.

Os estados ficariam limitados a cobrar o ICMS, que passaria a ser regido pelo princípio do destino, com a aplicação de alíquota zero sobre as operações interestaduais. A cobrança do IPVA passaria a ser responsabilidade dos municípios, assim como o imposto de transmissão “causa mortis” e doações. Considerando que o imposto seletivo da União abrangerá “produtos e serviços especiais”, com a possibilidade de vir a incidir sobre produtos e serviços tributados pelo ICMS, os estados podem perder receita. Da mesma forma, com a aplicação do princípio do destino, existirão estados perdedores e ganhadores, isto sem contar a possibilidade de que durante certo período de ajustamento das normas e das estruturas de fiscalização, todos poderão vir a perder.

Os municípios manteriam o ISS e passariam a tributar toda a propriedade, seja imobiliária, urbana e rural, ou de veículos. A transferência de patrimônio, seja

por venda, herança ou doação, não mais seria gravada por imposto específico, o que significa perda de receita para estados e municípios.

No que diz respeito às transferências, o FPE e o FPM passariam a ser compostos de 12% de toda a receita tributária da União, ao invés dos percentuais mais elevados hoje vigentes, embora limitados à receita do IR e do IPI. O FPE deixaria de existir, até porque não se justificaria compensar perdas com a exportação de manufaturados, a partir da instituição do princípio do destino.

A proposta inova nas transferências intergovernamentais, propondo que os municípios partilhem com os estados 50% das receitas obtidas com a tributação da propriedade de veículos e das propriedades rurais.

Quanto às taxas e contribuições de melhoria, a proposta em foco determina que as já existentes sejam ratificadas no prazo de 12 meses ou seriam automaticamente extintas. Isso significa colocar sob suspeição de legalidade todas as taxas e contribuições atualmente existentes, usurpando um papel que cabe ao Poder Judiciário. Trata-se de medida contraproducente, que tornará o Executivo refém das barganhas políticas, caso deseje preservar os tributos existentes.

A proposta em causa é francamente favorável às finanças da União, pois amplia sua capacidade de tributar bens e serviços, além de transações financeiras. A mudança da base para os fundos de participação pode ser marginalmente vantajosa para os estados e municípios mais pobres, dependentes do FPE e do FPM, principalmente pela estabilidade no fluxo dos repasses. Os estados mais desenvolvidos deverão ser afetados negativamente, principalmente em função da possibilidade de superposição de base tributária na imposição de “serviços especiais”, e da aplicação do princípio do destino. O fim dos impostos de transmissão será negativo para estados e municípios e só poderá beneficiar (além dos contribuintes) a União, que assim teria espaço para gravar esse fato gerador com o Imposto de Renda. A cobrança pelos municípios do IPVA e ITR, com a partilha de 50% da receita com os respectivos estados é, no mínimo, inócua, especialmente quando se considera que cerca da metade dos municípios brasileiros têm menos de 10.000 habitantes e carecem de capacidade gerencial para efetivamente cobrarem esses tributos.

• *PEC n° 38/95 do Dep. Paulo Gouvêa*

Esta Proposta de Emenda Constitucional apenas estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 3% da receita resultante de impostos no Fundo Rodoviário Nacional, destinado a financiar a construção e restauração de rodovias federais. Não teria maiores implicações sobre as finanças dos estados e municípios.

• *PEC n° 46/95 do Dep. Luiz Roberto Ponte*

É a proposta mais radical dentre as examinadas, uma vez que determina que compete exclusivamente à União a instituição de impostos, retirando essa prerrogativa dos estados e municípios. O Sistema Tributário Nacional seria composto de apenas cinco impostos de base abrangente, muito na linha de que o problema tributário brasileiro reside no número excessivo de impostos.

Os cinco impostos seriam: i) sobre o Comércio Exterior (ICE), criado com a fusão do II e do IE; ii) sobre Movimentação ou Transmissão Financeira (IMTF); iii) sobre a Circulação, Distribuição e Consumo de bebidas, veículos, tabaco, petróleo, combustíveis e serviços de telecomunicações (ICDC); iv) o Imposto de Renda (IR); e finalmente v) sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana e Rural (IPTUR).

A criação do ICE tem a ver exclusivamente com o esforço de redução no número de tributos, uma vez que é inócuo do ponto de vista fiscal. O IMTF, implica no restabelecimento, em bases permanentes, do antigo IPMF, agregado ao tradicional IOF, com vistas a gravar toda e qualquer espécie de transação financeira, dentro da concepção inicialmente vislumbrada de um imposto único. O ICDC tributará apenas o consumo de um conjunto de produtos “mais rentáveis” e os serviços de telecomunicações, ficando a grande maioria dos bens de consumo (todos os duráveis, exceto automóveis) e os demais serviços (exceto de telecomunicações) absolutamente imunes. Adicionalmente, o ICDC seria monofásico, isto é, tipo *sales tax* norte-americano. O IPTUR resultaria da fusão do IPTU com o ITR, ou seja, mais uma tentativa contraproducente de reduzir o número de tributos, visto que a tributação da propriedade rural é absolutamente diferente, em técnica e doutrina, da tributação do patrimônio imobiliário urbano. O primeiro procura modular o gravame em função do tamanho da propriedade rural

e de sua taxa de exploração, procurando coibir a ociosidade, ao passo que o segundo, trata muito mais de identificar a capacidade contributiva do proprietário e dar ao tributo um caráter progressivo.

Do conjunto dos impostos (todos são federais), dois deles, o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Movimentação e Transações Financeiras (IMTF), passariam a ter suas receitas destinadas exclusivamente ao financiamento da seguridade social, não sendo partilhados. Dos demais, 34% da receita ficaria com a União, 40% com os estados e 25% com os municípios, sendo o 1% restante destinado a programas de financiamento do setor produtivo na Regiões Norte, nordeste e Centro-Oeste. Quanto ao rateio, os critérios diferem para estados e municípios. No caso dos estados, 30% seriam distribuídos em função da arrecadação do ICDC nos respectivos territórios, 45% com base na população, 5% em função da extensão territorial, e os 20% restantes de acordo com o que vier a ser determinado por lei complementar. Nos municípios, 30% seriam distribuídos em função da receita do IPTUR nos respectivos territórios e, tal como nos estados, 45% com base na população, 5% em função da extensão territorial, e os 20% restantes também de acordo com o que vier a ser determinado por lei complementar. Trata-se de critérios de distribuição aparentemente objetivos, mas que face a realidade dos estados e municípios brasileiros acaba tornando-se muito desigual e assimétrica.

A PEC nº 46/95 também estabelece que as taxas não poderão mais ser cobradas em função do poder de polícia, além de passarem a ter sua cobrança limitada ao custo da prestação de serviços, o mesmo ocorrendo com as contribuições de melhoria. Tal como na PEC nº 195/95, a introdução da limitação do valor do serviço prestado, sem deixar claro se está se referindo ao total da receita em relação ao custo global do serviço prestado (prática usual), ou se o princípio pode ser individualizado, de tal sorte que o valor da taxa a ser paga por cada contribuinte não poderá exceder o valor (subjeto) do serviço prestado, pode trazer sérios problemas.

Historicamente, estados e municípios brasileiros detêm um alto grau de autonomia política, fato coerente com uma organização federativa. A proposta de centralização de toda a arrecadação de impostos na União e a distribuição de

parcela desta a estados e municípios através de fórmulas padronizadas e rígidas, indubitavelmente, destruiria a atual forma de organização federativa no País.

• *PEC nº 47/95 do Dep. Luiz Carlos Hauly*

Na União, o IPI seria substituído por um imposto seletivo e monofásico (tipo “sales tax”) sobre bebidas, fumo, veículos, energia elétrica, combustíveis e serviços de telecomunicações; seria também criado um imposto sobre operações financeiras e movimentação ou transmissão de valores, que representaria a fusão do antigo IPMF e do tradicional IOF; o ITR deixaria de ser cobrado.

O ICMS adotaria o “princípio do destino”, onde a receita fica com o estado consumidor, nada cabendo ao produtor, e além disso teria sua base ampliada pela incorporação de todos os serviços, além dos de transporte e comunicação. Por outro lado, como o imposto seletivo federal que substituiria o IPI passaria a incidir sobre combustíveis, energia elétrica e serviços de telecomunicações, tradicionais e produtivas bases do ICMS, deve-se esperar um efeito do tipo “crowding out”, prejudicando a arrecadação dos estados. Adicionalmente, a PEC nº 47/95 propõe o fim da cobrança pelos estados do imposto de transmissão “causa mortis” e doações (ITCM) e do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA).

Os municípios passariam a cobrar um amplo imposto sobre a propriedade e a transmissão de propriedades, urbanas e rurais, além de veículos, o que representaria a fusão dos atuais IPTU, ITR, ITCM, ITIV e IPVA. Como os serviços passariam a ser tributados pelo ICMS de base ampliada, seria extinto o ISS.

Da receita do imposto de renda, do imposto seletivo e do imposto sobre transações financeiras, 12% seriam destinados ao FPE, 13% ao FPM e 5% a programas de financiamento do setor produtivo nas Regiões Noryte, Nordeste e Centro-Oeste. Com o fim do IPI e com a adoção do “princípio do destino” no ICMS, não haveria mais o FPEX, nem outra forma de compensação pelas “perdas” nas exportações.

Os estados passariam a partilhar com seus municípios não mais 25%, mas 30% da receita do ICMS. Quanto ao rateio, 40% seriam distribuídos em função da população, 40% com base no valor adicionado do município, e os 20% restantes de acordo com o que vier a ser disposto em lei complementar.

É difícil dizer se a redução dos percentuais destinados ao FPE e ao FPM seriam plenamente compensados pela ampliação da base de incidência (hoje é só IR e IPI). Isto certamente dependerá das alíquotas que vierem a ser praticadas pelo novo imposto de operações financeiras e movimentação de valores, e de como se dará a tributação do imposto seletivo federal sobre os combustíveis, energia elétrica e serviços de comunicação. É certo, contudo, que os estados em geral deverão perder, na medida que o volume de aporte da União aos fundos (FPE e FPM) dependerá, em última análise, do “avanço” da União sobre as bases tributárias dos estados mais desenvolvidos.

O “princípio do destino” certamente alterará a divisão da apropriação da receita do ICMS entre os estados. Os mais pobres geralmente consomem mais do que produzem, sendo, em tese, beneficiados com a medida. Contudo, como a concentração dos meios de produção é maior do que os de venda ao consumidor final, as estruturas estaduais de fiscalização teriam de se adaptar à nova realidade, e os estados menos desenvolvidos teriam, em princípio, mais dificuldade. O aumento da partilha do ICMS com os municípios para 30% aparentemente visa compensá-los pela perda do ISS, o que seria parcialmente neutralizado pela ampliação na base do imposto estadual. Contudo, na prática isso certamente não ocorrerá. Municípios (em geral de porte médio e grande porte) que hoje arrecadam bem o ISS perderão receita; os municípios (em geral de menor porte) que hoje pouco ou nada arrecadam vão ser premiados; e os estados dificilmente serão compensados pelo aumento na arrecadação (com a incorporação dos serviços), com o aumento da partilha para 30%. A perda do IPVA e do ITCM certamente prejudicará a receita dos estados, principalmente os mais desenvolvidos.

No que diz respeito aos municípios, os de médio e grande porte, conforme já foi dito, serão prejudicados com o fim do ISS, em compensação, terão maiores possibilidades de explorar o novo imposto sobre a propriedade e sobre a transmissão de imóveis e veículos. Cabe observar, contudo, que a idéia de concentrar toda a tributação patrimonial em um único imposto é mais um contra-senso ditado pelo suposto excesso de impostos. Como foi dito anteriormente, a tributação da propriedade urbana difere da rural em técnica e doutrina. Adicionalmente, a gravação da propriedade, principalmente da imobiliária, é muito

diferente da imposição do ato de sua transferência, quando fica claramente identificada uma disponibilização de poder aquisitivo. Os municípios de menor porte, geralmente com menor capacidade para realizar esforço fiscal próprio, continuarão a ter suas finanças dependente do FPM e da partilha do ICMS. Dificilmente o valor do FPM aumentará (mesmo argumento do FPE), e as quotas-partes do ICMS apresentarão comportamento diferente em cada estado, em decorrência do introdução do “princípio do destino”. Vale observar, contudo, que sendo a distribuição feita em função do valor adicionado (40%) e da população (40%), os municípios de pequeno porte não devem esperar tempos melhores.

• *PEC nº 175/95 - Substitutivo do Relator, Deputado Mussa Demes*

Essa proposta partiu de Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional, que, ao longo do processo de tramitação legislativa, acolheu sugestões diversas, levando seu relator a apresentar projeto substitutivo. A redação final da proposta do relator, Deputado Mussa Demes, contando ainda com o apoio do Governo federal.

Trata-se de um importante conjunto de reformas, que aperfeiçoam o Sistema Tributário Nacional sem o radicalismo da maioria das demais PECs, de sorte que, certamente, terá boas chances de ver aprovada grande parte das suas proposições.

O Imposto de Importação passaria a incidir não apenas sobre produtos estrangeiros, mas também sobre serviços, um importante avanço considerando a globalização da economia e a expansão do setor serviços. Permaneceriam sem alterações o IE, IR, IOF e IGF. O ITR seria municipalizado e o IPI deixaria de existir. Em compensação, o ICMS seria federalizado, pois seria administrado, arrecadado e fiscalizado tanto pela União como pelos estados.

Os estados permaneceriam com a competência sobre o IPVA e o ITCM, passando o ICMS, como mencionado acima, a ser compartilhado com a União. Vale salientar que a legislação do ICMS passa a ser federal e uniforme, o que virtualmente elimina as perdas resultantes da “guerra fiscal” criada com a concessão pelos estados de incentivos e benefícios fiscais.

Os municípios manteriam sua atual competência, com o IPTU, ITIV e ISS, além de passarem a poder cobrar o ITR. Vale aqui a observação de que a tributação

da propriedade rural é bastante distinta da imposição dos imóveis urbanos, na medida que se procura desestimular a propriedade improdutiva. Além disso, os municípios menos urbanizados, onde o ITR pode ter um bom potencial de receita, são os que, geralmente, detêm a menor capacidade gerencial para administrar o gravame.

Com o fim do IPI e sua substituição pelo ICMS federal, o FPE, o FPM e o Fundo de Investimentos nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passam a ser compostos com as receitas do IR e do ICMS federal, mantendo-se os mesmos percentuais atuais. Uma importante novidade é que na criação de novos municípios, não haveria mais a redução na quota-parte dos demais municípios, apenas daquele do qual se desmembrou. O FPEX permanece como está, também composto por 10% do ICMS federal, com outros 10% da receita do ICMS federal seria constituído um novo fundo de ressarcimento dos estados pelas perdas com a exoneração das exportações de produtos primários. Esses dois fundos relativos às exportações, entretanto, iriam se extinguindo gradualmente e desapareceriam em 2003. Permanece sem alterações a partilha com os municípios de 50% do IPVA e de 25% do ICMS estadual, este último mantendo a regra de rateio em função do valor adicionado no município.

As principais alterações constantes da Proposta são, sem dúvida, a criação do ICMS federal em substituição ao IPI, e a introdução progressiva do “princípio do destino”. Na verdade, a federalização do ICMS foi a fórmula encontrada justamente para viabilizar o “princípio do destino”, além de combater a sonegação nas transações interestaduais e coibir a guerra fiscal entre estados.

Conforme mencionado anteriormente, a introdução do “princípio do destino” fará com que a receita do ICMS seja apropriada exclusivamente pelo estado consumidor, e não mais, como hoje, também pelo estado produtor dos bens e serviços tributados. Esse princípio, por si só, virtualmente eliminaria a guerra fiscal, pois as ações de um estado no campo tributário só afetariam as mercadorias e serviços vendidas e consumidas no próprio estado. O problema é que a mudança do sistema atual para o novo pode ser difícil, não apenas pelos embaraços operacionais que a nova metodologia de apropriação do tributo ocasionará inicialmente, mas,

principalmente, pelo fato de que alguns estados perderão e outros ganharão receita com a medida. Assim, sabiamente, a PEC nº 175 apresenta um conjunto de medidas que deverão permitir que ao longo de seis anos, o “princípio do destino” de forma paulatina e sem grandes traumas.

A criação de um ICMS federal dará à União um instrumento de intervenção e uma base de informações fundamentais para que esta possa conduzir a transição e fazer os ajustes finos. A federalização da legislação implicará que as regras impositivas passariam a ser uniformes em todo o País, com a aplicação das mesmas alíquotas internas em todos os estados, de acordo com os bens ou serviços tributados. As alíquotas seriam determinadas pelo Senado, e aquelas relativas a operações interestaduais não poderão ser superiores às internas. Além disso está previsto que União, estados e Distrito Federal celebrem convênio, na forma de lei complementar, para assegurar a uniformidade de procedimentos administrativos e interpretações.

Como o ICMS permanece como um imposto não-cumulativo, tipo VAT, é previsto que no ICMS estadual haverá a compensação com o montante pago nas operações anteriores no mesmo estado ou em outros, e no ICMS federal, a compensação dar-se-á com os montantes cobrados anteriormente pela União, seja em operações internas ou interestaduais. Isto é, não se compensa imposto federal com estadual e vice-versa.

O ICMS federal terá alíquotas uniformes por mercadoria ou serviço, em todo o território nacional, sem que haja distinção entre as operações internas e interestaduais. Além disso, fica estabelecido que a alíquota da União será acrescida, automaticamente, dos pontos percentuais correspondentes à diferença entre a alíquota interna e a interestadual. Isso fará com que a alíquota reduzida das operações interestaduais deixe de ser um atrativo para a sonegação. Outra característica proposta para o ICMS federal é que ele apenas gravará as operações interestaduais com energia elétrica, petróleo e seus derivados, sob o argumento de coibir a sonegação. Este é um ponto controvertido, porque permitiria a União “avançar” sobre uma base tributária importante para a receita dos estados e que jamais foi tributada pelo IPI. Em compensação, fica estabelecido que durante cinco

anos, a receita líquida da União com a tributação do petróleo, combustíveis e derivados será destinada à conservação e recuperação de rodovias federais.

Pode-se dizer que as reformas apresentadas na PEC n° 175/95 têm a grande virtude de não resultarem em expressivas alterações na distribuição da receita de impostos entre União, estados e municípios. Fora a criação do ICMS federal em substituição ao IPI e a passagem da competência tributária do ITR da União para os municípios, tudo mais são ajustes de grande importância que visam aumentar a eficiência da economia e do sistema tributário, reduzir a sonegação e proporcionar ganhos, embora relativamente modestos, para os três níveis de governo. Ao contrário da maioria das outras PECs analisadas, os ganhos de uns não resultarão em perdas para os demais.

Parte II

Novas Fontes de Financiamento do Desenvolvimento Urbano

Capítulo 3

Identificação das Fontes Alternativas de Financiamento

3.1 Introdução

Nas últimas décadas, os investimentos na infra-estrutura econômica passaram ao controle do Estado, tanto no Brasil como na maioria dos países. Mas nem sempre foi assim, até os anos 40 ainda prevaleciam as concessões à empresas privadas estrangeiras, que aos poucos foram caducando pela deterioração da rentabilidade operacional na prestação dos serviços.

Ainda assim, a poupança interna, mesmo com essa presença quase total do Estado a partir do pós-guerra, nunca foi suficiente para atender à demanda pelos investimentos necessários. Foi a complementação da poupança externa, através de empréstimos e financiamentos, que tornou possível manter um ritmo de investimentos na infra-estrutura condizente com o crescimento da economia.

A partir da moratória da dívida externa de vários países em desenvolvimento, no início dos anos oitenta, o modelo de financiamento externo, de intermediação financeira internacional com aval do Tesouro, entrou em colapso.

As experiências mais recentes de privatização, em diversos países, tem deixado claro que a lógica da economia de mercado deve prevalecer como fator determinante da eficiência na prestação dos serviços que, na verdade, não se caracterizam como "públicos", no sentido estrito, e dentro dessa categoria, encontra-se a maior parte dos serviços associados à infra-estrutura urbana.

No mundo atual, a restrição financeira aliada a preocupação com a eficiência, tem motivado a busca de novas alternativas para financiar e operar a oferta de serviços, classificados como "semi-públicos". Nesse novo contexto, o setor público afasta-se da atividade produtiva de bens e serviços e passa a exercer uma nova função regulatória, através de órgãos e agências específicas, da prestação de serviços urbanos pelo setor privado. Mais que isso, a nova função do Estado demanda mudanças legais e operacionais, uma vez que, sem tais pré-requisitos, os investidores privados não disporão da segurança mínima necessária para mobilizar recursos de grande vulto a longo prazo.

Uma parte importante das reformas diz respeito às mudanças no sistema legal e na filosofia do direito público tidos, no Brasil e na maioria dos países em desenvolvimento, como excessivamente intervencionistas e centralistas, ao mesmo tempo que a lógica processual privilegia a atividade-meio em detrimento da atividade fim. A bem da verdade, essa legislação já se encontra em processo de mudança com as recentes aprovações, pelo Congresso Nacional, das leis que regulam as concessões nos setores de energia e de telecomunicações.

Atendidos tais pré-requisitos, a modalidade denominada de *project financing* destaca-se como uma das mais importantes alternativas desenvolvidas, nos últimos anos, para viabilizar o novo pacto de parceria entre os setores público e privado. Na sua essência, trata-se de desenvolver distintos arranjos para a operação privada dos empreendimentos com *funding* de fontes privadas e oficiais, sem aval ou garantias dos governos. A garantia passa a ser o retorno do próprio empreendimento, sendo os riscos diluídos e distribuídos entre os diversos participantes.

3.2 Princípios Gerais do *Project Financing*

A participação da iniciativa privada na oferta de serviços públicos fundamenta-se tanto no direito administrativo e de processo quanto nas categorias da teoria econômica. De fato, ambos fazem clara distinção entre os "bens públicos" propriamente ditos e os chamados "bens quase-públicos". Os primeiros são gerais, próprios do Estado e relacionados ao interesse público coletivo, sem usuário determinado. Os serviços públicos são prestados diretamente e exclusivamente à comunidade e custeados de forma coercitiva por impostos ou taxas. É o caso típico da defesa nacional, justiça, polícia, manutenção da ordem interna, preservação da saúde pública, educação básica, etc. São bens imprescindíveis à manutenção e à segurança do próprio Estado.

Os bens e serviços "quase públicos" também satisfazem necessidades comuns da sociedade, mas seus usuários são conhecidos e sua utilização particular é mensurável. Por essa razão, a prestação do serviço é remunerada diretamente (por tarifas) através de órgãos ou empresas especializadas e descentralizadas da administração pública direta (autarquias, empresas públicas, sociedades de

economia mista etc.) ou é delegada à empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas do setor privado, sob supervisão do poder público, mas por conta e risco dos prestadores do serviço. Enquadram-se nesta categoria os setores de transportes, energia elétrica, água, saneamento, gás e telefonia. No caso dos bens e serviços públicos não é possível excluir qualquer cidadão do seu consumo através dos mecanismos de preços, ao passo que o acesso aos bens e serviços quase-públicos opera (pelo menos parcialmente) segundo as leis do mercado.

3.2.1 Disposições legais

Do ponto de vista do direito administrativo, dois aspectos são especialmente relevantes: o da titularidade dos bens passíveis de uso econômico e o da competência governamental para operar ou delegar a exploração desses bens. O novo regime de concessões, apesar de tímido em algumas formulações, alcançou plenamente o objetivo de abrir o caminho através de diretrizes gerais seguidas de legislação mais detalhada. Enquadram-se nessa situação, por exemplo, os serviços subordinados às administrações municipais. Em particular, a legislação estabeleceu regras claras para as licitações que impedem as impugnações dos perdedores, tão comuns no passado e de efeitos paralizantes.

O contrato de concessão, base para a montagem do *project financing*, é composto de um elenco de cláusulas principais, além de outras específicas para a modalidade da área ou do setor econômico a qual o serviço se vincula. As cláusulas têm por objetivo:

- indicar o objeto, o modo e a forma da prestação do serviço;
- assegurar o serviço adequado;
- dispor sobre a fiscalização, reversão e encampação, fixando os critérios de indenização;
- estabelecer o valor do investimento e o modo de integralização do capital;
- fornecer os critérios para a determinação dos custos dos serviços e consequentemente para a fixação e revisão das tarifas, na base de uma justa e razoável retribuição ao capital;
- determinar a constituição de reservas para eventuais depreciações e fundo de renovação;

- assegurar a expansão do serviço pela justa fixação de tarifas;
- prever a forma de fiscalização da contabilidade, dos métodos e práticas da execução dos serviços;
- precisar a responsabilidade da concessionária pela não execução ou deficiente execução do serviço e estabelecer as sanções respectivas;
- estabelecer os casos de cassação e conseqüente rescisão dos contratos;
- fixar os critérios de indenização para os casos de encampações;
- dispor sobre os direitos e deveres do usuário (prazos para a prestação dos serviços domiciliares, modo de pagamento da tarifa e adiantamento para a instalação, forma de atendimento dos pedidos etc.);
- indicar o foro para solução das divergências contratuais;
- estabelecer o modo e a forma de aplicação das penalidades contratuais e administrativas, assim como a autoridade competente para impô-las.

Do ponto de vista do interesse da sociedade como um todo, os temas relevantes transcendem em muito as questões meramente técnicas da lei das concessões, devendo compreender a seguinte agenda mínima:

- políticas relacionadas à ação das empresas que operam no setor de serviços públicos e na promoção do desenvolvimento regional/nacional;
- adequação das empresas às políticas do meio ambiente, especialmente relevantes no suprimento de água e no saneamento;
- participação das empresas no desenvolvimento tecnológico do país;
- adoção de políticas relacionadas com a melhoria das relações capital/trabalho no âmbito das empresas;
- medidas destinadas a evitar a formação de monopólios e cartéis privados nos setores de serviços públicos;
- adequação dos preços ao poder aquisitivo dos consumidores;
- nível de regulação dos mercados;
- atuação do governo como promotor e articulador de consumidores e de acionistas na supervisão da operação e gerenciamento financeiro da empresa concessionária, nos casos em que a regulação de mercado é insuficiente.

Do ponto de vista da empresa concessionária e dos demais participantes do *project financing*, a agenda deve conter ainda os seguintes pontos:

- magnitude do investimento inicial;
- fontes de financiamento complementares à participação acionária do promotor/operador;
- rentabilidade do empreendimento;
- incertezas e riscos, tanto aqueles próprios do mercados e do empreendimento, como os que tem origem nas medidas tomadas pelas diversas esferas do governo.

A discussão dessa agenda torna-se indispensável em virtude da ausência de uma diretriz ou visão de longo prazo por parte das autoridades governamentais e da própria sociedade.

3.2.2 Conceito e Modalidades de *Project Financing*

Na sua conceituação estrita, o *project financing* é uma operação integrada de financiamento de infra-estrutura de natureza industrial, exploração de recursos naturais ou serviço público, onde as partes que financiam – investidor/garantidor/promotor – buscam receitas a serem geradas a partir da operação, ampliação ou melhoria do empreendimento por um promotor/operador/concessionária, que amortizarão o investimento realizado.

O elemento crucial para a viabilidade do projeto é a engenharia financeira voltada para a redução dos riscos inerentes à própria natureza do processo, e que será analisada em maiores detalhes mais adiante. Pode-se ainda demonstrar que a transferência, diluição e as formas de cobertura dos riscos assumidos, em um primeiro momento, pela entidade com respaldo creditício (patrocinador), pelas partes financiadoras e por outras envolvidas na operação, são a própria essência do *project financing*.

3.2.2.1 Principais Atores

A engenharia do *project financing* é iniciada a partir da constituição de uma SPC (Companhia de Propósito Especial), que passa a ser a promotora do empreendimento. Essa entidade específica celebra um contrato com o governo (entenda-se aqui qualquer nível de governo) para a implementação do empreendimento, contrato este calcado na legislação de concessões e licitações. Simultaneamente, é estabelecido um contrato de compra de serviços pelo comprador final, onde se estabelecem as condições de venda, preços (tarifas), qualidade dos serviços, regularidade, tempo de duração, etc.

Cabe a uma agência regulatória o acompanhamento das cláusulas contratuais e, conseqüentemente, a representação legal do usuário final. O passo seguinte, é a celebração de um “acordo de acionistas” entre a SPC e um conjunto de principais investidores, individuais e/ou institucionais, com vistas à formação de um mínimo de *equity capital* capaz de deflagrar o processo de financiamento da forma mais ampla.

O acordo de acionistas passa a definir as regras da gestão financeira do empreendimento e propicia a busca de financiadores nos mercados financeiros e de capitais, que assim passam a se relacionar com a SPC através de um agente de *escrow*. A SPC, o agente de *escrow* e os financiadores interligam-se em um acordo de *escrow* com vistas a estabelecer o encadeamento das operações financeiras com o desenrolar “físico” do projeto. Isso normalmente permite que se complete a composição do *funding* necessário ao projeto, através de uma combinação de empréstimos e financiamentos.

Cumpridas as etapas acima, o passo seguinte consiste no desenvolvimento das ações próprias do empreendimento. A SPC contrata com empreiteiras/construtoras a construção propriamente dita, e com fornecedores específicos o suprimento das matérias primas e equipamentos. Simultaneamente, são estabelecidos os contratos necessários à cobertura dos riscos junto a companhias de seguro e agências especializadas. Finalmente, através de acordos de operação e administração, é contratado o operador dos serviços que ficará também responsável pela manutenção e conservação dos equipamentos e instalações.

3.2.2.2 - Modelos de *Project Financing*

Do ponto de vista da sua concepção legal e institucional, existem seis modelos básicos de *project financing*, a saber:

i) *BOTO (Build-Own-Operate-Transfer)*

O poder público concede o direito de construção, exploração e prestação de serviços por período determinado, com retorno dos ativos à propriedade do Estado após o fim da concessão, sem qualquer reparação. Admite-se que o prazo e as tarifas sejam suficientes para remunerar e amortizar os investimentos realizados, além de remunerar todos os fatores de produção utilizados na prestação dos serviços.

ii) *BTO (Build-Transfer-Operate)*

O setor privado constrói e o poder público concede ao construtor, ou a outra empresa, o direito de operação. Nesse caso, os ativos são de propriedade do Estado, havendo diferenciação nítida entre a contratação da construção e a posterior operação.

iii) *BOO (Build-Own-Operate)*

A construção é feita pelo empreendedor privado que assume a propriedade do ativo e opera o serviço. Findo o prazo de concessão e não havendo renovação do contrato, é feita a liquidação, com a venda ou dissolução dos ativos, supostamente já amortizados.

iv) *BBO (Buy-Build-Operate)*

É o caso em que o Estado já possui os ativos e os privatiza contra garantia de expansão e concede a operação para a prestação dos serviços.

v) *LDO (Lease-Develop-Operate)*

O Estado possui os ativos e os arrenda ao empreendedor privado contra garantia de operação, expansão e modernização.

vi) *Terceirização*

São modalidades de arrendamento dos ativos estatais na prestação de serviços públicos, mas sem caracterizar concessão. As formas mais usuais são conhecidas como *CAO (Contract/Add/Operate)* quando há investimento na expansão ou melhoria dos serviços e *OMC (Operation and Maintenance Contract)*.

Em princípio, essas modalidades esgotam as alternativas mais usuais. É possível, contudo, que ocorram situações híbridas. Assim, por exemplo, uma forma de terceirização pode derivar para um LDO ou mesmo BBO. Ou um BTO pode ter prosseguimento através de um LDO ou uma terceirização.

Há também a possibilidade de qualquer dessas modalidades a partir de alguma forma das chamadas "privatizações sem venda" (abertura de capital de empresas públicas de serviços públicos em que o governo se abstém de integralizar sua parcela, tornando-se então acionista minoritário), ou de "controle sem venda" (abertura de capital que resulte em maioria simples do investidor privado).

3.2.2.3 Fontes de Recursos

Existem duas alternativas básicas de recursos financeiros:

- *Capital de risco*

Como foi descrito, a SPC parte de um acordo de acionistas para a sua existência como ente financeiro. Desse acordo participam, via de regra, investidores locais (companhias operadoras), investidores institucionais e agências de desenvolvimento locais, regionais ou internacionais. Essa participação, conquanto geralmente reduzida, é considerada importante para a credibilidade dos empreendimentos e conseqüentemente para melhores avaliações de risco financeiro.

- *Financiamento*

São, em parte, obtidos pelas modalidades tradicionais de intermediação financeira, através de empréstimos bancários comerciais locais e internacionais ou através de linhas de crédito de agências financeiras de desenvolvimento (locais ou internacionais). Os "supplier's credits" de fornecedores de equipamentos são também fontes importantes de financiamento, especialmente se concedidos através de agências de crédito às exportações (EXIMBANKS).

Além dessas modalidades tradicionais, conta-se hoje com formas alternativas de acesso direto aos investidores, principalmente dos chamados "investidores institucionais", que são principalmente os fundos de pensão e os fundos de investimento. Os instrumentos são a emissão de títulos (*bonds*) fundados no empreendimento.

A engenharia financeira de um *project financing* consiste, sobretudo, em associar essas diversas formas de *funding* em um *mix* que atenda às restrições de menor custo financeiro possível, prazos adequados ao empreendimento e composição diversificada, com vistas também a reduzir os riscos de "descasamentos do *cash-flow*".

Vale, em seguida, detalhar melhor cada uma dessas alternativas.

• **Fontes de Investimento de Capital de Risco**

i. investidores institucionais: fundos de pensão, companhias de seguro e fundos de investimento

Faz-se a captação de recursos através da emissão de ações que permanecem em carteira, ou em portfólios. Visam, sobretudo, atender o interesse do investidor de longo prazo sem maiores preocupações com a liquidez dos títulos e sim com os retornos esperados na forma de dividendos. No mercado financeiro dos Estados Unidos utiliza-se o instrumento da ADR, ou aquisição de ações através da regra 144 A, da CEC, e nos mercados europeus, os GDR.

ii. fundos de investimento em infra-estrutura

Dada a elevada rentabilidade que esses empreendimentos vêm apresentando nos países europeus, no Extremo Oriente e mesmo na América Latina, já existem nos mercados financeiros internacionais fundos de investimentos especializados na aquisição de participações estratégicas em empreendimentos privados de infra-estrutura.

iii. bancos de desenvolvimento

Os BDs nacionais (locais ou regionais) ou internacionais são hoje também bancos de investimentos, geralmente através de subsidiárias com essa finalidade específica e voltados, cada vez mais, para o financiamento do setor privado aos projetos de infra-estrutura. Nesse caso, há a alternativa da participação direta (limitada a 25% do capital, nas agências internacionais) ou a participação através de garantias subsidiárias às receitas do empreendimento, de modo a reduzir os riscos dos demais investidores.

iv. empregados

A venda de ações aos empregados é forma já consagrada de captação de capital de risco e é bem conhecida nas privatizações brasileiras. O *project financing* se utiliza dessa modalidade em quase todos os empreendimentos em operação.

v. oferta pública de ações e debêntures

Embora ainda restrita a alguns poucos empreendimentos, a oferta pública de títulos surge como alternativa complementar à captação de risco, nesse caso seguindo as regras usuais de abertura de capital e registros em Bolsas de Valores. A vantagem é a possibilidade de se ter mercado secundário e liquidez dos papéis. Exige, no entanto, o suporte de um mercado de capitais bem estruturado.

• *Fontes e Instrumentos de Financiamento*

i. bancos comerciais

Empréstimos contratados a prazos longos (até 12 anos) são a fonte mais segura de financiamento bancário, trata-se, porém, de operações de difícil consecução e só acessíveis a poucos nos mercados financeiros internacionais. As alternativas de médio prazo são as emissões de *commercial papers* ou as securitizações de recebíveis (receitas dos empreendimentos), através da emissão de títulos específicos (ainda desconhecidos no Brasil). Nesse caso, a participação da rede bancária comercial ocorre freqüentemente através dos mercados secundários. Há, de fato, um certo consenso entre especialistas financeiros de que os empréstimos contratados deverão se restringir, cada vez mais, às operações comerciais de curto prazo, restando aos bancos comerciais, em termos de créditos de longo prazo, a participação via mercados secundários das *securities*.

ii. fornecedores

São fontes de crédito de curto prazo, associadas à venda de equipamentos, na fase de instalação, para posterior substituição por alternativas financeiras mais adequadas ao empreendimento. Sua atratividade deve-se aos baixos custos financeiros.

iii. investidores institucionais

Constituir fonte de financiamento através da colocação de títulos (*bonds*) de longo prazo, seja pela regra 144A ou por colocação privada direta. Há também, nesse caso, a alternativa de securitização das receitas, ou recebíveis, por meio de títulos próprios. Essa alternativa é muitas vezes preferível em virtude da vantagem

da renda garantida e do não envolvimento com a gestão do negócio, o que, na verdade, não é atribuição nem vocação desses investidores.

iv. bancos de investimentos

Constituem a alternativa mais viável de empréstimos a longo prazo, tanto pelas condições de prazo e carências, como pelos baixos custos financeiros, visto se tratarem de instituições de crédito de fomento. É quase impossível compor o *funding* de um *project financing* sem uma parcela significativa de créditos desse tipo. Há também a alternativa, já citada, dos programas de garantia, nesse caso, aplicados às garantias de créditos.

v. agências de crédito à exportação

São fonte de recursos ligadas à aquisição de equipamentos importados, através de instrumentos como a carta de crédito ao fornecedor, garantias ou empréstimos destinados às compras com financiamento. É uma modalidade igualmente de baixo custo financeiro, porém a prazos mais convenientes que os créditos dos fornecedores.

• "Prós e Contras" do Capital de Risco e do Endividamento

Para sintetizar algumas das observações feitas acima, pode-se relacionar como principais vantagens do capital de risco, - o acesso direto à fonte-, que, eventualmente, também aporta tecnologia e/ou *skill* empresarial. Os retornos ao empreendimento são, portanto, maiores. Como elementos "contra" vale mencionar os riscos maiores, do ponto de vista do investidor, e os custos mais elevados, do ponto de vista do empreendimento.

Na alternativa do endividamento, nas suas diversas modalidades, as principais vantagens, do ponto de vista do empreendimento, são os custos mais baixos e a prioridade para o acionista, em caso de *default*. Além disso, os credores, em geral, impõem controles de riscos para assegurar o êxito dos projetos, o que se transforma em vantagem para ambas as partes. Como elementos negativos do endividamento cabe citar os prazos de pagamentos mais curtos que a vida dos projetos, o que dificulta a administração do serviço da dívida e a tendência dos

grandes bancos para evitar a concentração de operações em poucas regiões e/ou países.

3.2.3 Riscos Inerentes ao *Project Financing*

Conforme foi antes assinalado, grande parte do sucesso do projeto financiado via *project financing* depende da redução dos riscos inerentes a essa modalidade de investimento. Não apenas a redução, mas principalmente o controle e a cobertura dos riscos acabam se constituindo no cerne da própria engenharia financeira do *project financing*. Dada a importância do tema, convém inicialmente fazer uma topologia sumária dos vários tipos de riscos envolvidos.

3.2.3.1 Riscos Comerciais

Os riscos específicos do projeto são geralmente associados a erros e atrasos no desenvolvimento, na construção, na operação, na manutenção dos ativos e, pelo lado comercial, a erros ou imprevistos mercadológicos (por exemplo, erros de avaliação do fluxo de tráfego de uma estrada para fins de estimação da receita e fixação do valor do pedágio. Os ditos riscos de mercado devem-se a flutuações de taxas de juros, inflação, câmbio e outros preços relativos, tais como energia e matérias-primas.

O controle desses riscos específicos é feito através de normas contratuais e se aplicam aos riscos derivados do fornecimento de equipamentos, empreitadas de obras e outros relacionados ao andamento "físico" do empreendimento. Prevê-se também cláusulas contratuais aplicadas aos fornecedores, do tipo "fornece ou paga" (multas e indenizações), e aos empreiteiros.

Nos riscos associados ao envolvimento da empresa promotora, existe a praxe, já tradicional, dos *performance bonds*, utilizados também pelas empreiteiras, ou a garantia dada pelo próprio envolvimento acionário.

Os riscos de mercado específicos do projeto são muitas vezes contornados pela garantia de níveis mínimos de utilização, dada pelo poder concedente na contratação, ou por acordos de exclusividade (por exemplo, pela obrigatoriedade de inexistência de alternativas viárias, no caso de estradas concedidas).

Os riscos relacionados às flutuações de câmbio e juros, parcialmente controlados pelo governo, são segurados via de regra através de operações de *hedging*, fundos de contingência e garantias de conversibilidade para a moeda estrangeira. Em relação aos riscos decorrentes de quebra do equilíbrio econômico financeiro dos contratos, quase sempre associados a processos inflacionários, existem as garantias contratuais de indexação de tarifas, ou regras de reajuste específicas. No que concerne aos preços "exógenos" de matérias primas e equipamentos, são utilizados também os contratos futuros, específicos ou através das bolsas de mercadorias e futuros.

3.2.3.2 Riscos Não Comerciais

Os riscos não comerciais específicos do projeto incluem a expropriação, mudanças de regulamentação e/ou quebras de contrato por parte do poder público. Os não específicos abrangem, dentre outros, os de natureza política, tais como mudanças de governo, distúrbios civis, revoluções, golpes etc.

Enquadra-se nesta última categoria, o chamado risco do país, ou "risco soberano". No caso dos investidores externos, há sobretudo a atitude de evitar envolvimento em países classificados como de alto risco político ou de "risco especulativo" (ainda é o caso do Brasil), pelas agências de *rating* de risco soberano internacionalmente consagradas.

Esses riscos são eventualmente reduzidos pelo envolvimento no projeto de agências internacionais de crédito, de fomento ou participação (por exemplo, IFC do Banco Mundial), seja pela própria participação acionária ou pelo aporte de garantias subsidiárias.

Enquadram-se também nessa situação os riscos de guerra ou convulsões sociais e *force majeure* (acidentes naturais, catástrofes, etc.). Há seguros específicos para esses casos, mas também utiliza-se cláusulas contratuais de recompra

Os riscos regulatórios estão sob controle dos governos, e são minimizados através de quadro regulatório consistente, embasado na legislação das concessões, e que dão aos investidores acesso garantido a recursos legais em casos de litígios contra o Estado.

Os riscos associados à expropriação são mais complexos, porque decorrem de quebras ou rompimentos institucionais, muitas vezes traumáticos. Existem agências e companhias seguradoras que fazem "seguros políticos", principalmente contra os riscos de expropriação, mas que são raramente utilizados pelos seus altos custos.

3.3 A Experiência Internacional

O *project financing* ainda é praticamente inédito no Brasil, muito embora a experiência internacional seja ampla e variada, incluindo-se aí a grande maioria das chamadas economias emergentes. Dado o interesse despertado pela experiência internacional com esse tipo de arranjo financeiro, procurou-se, na presente Seção,

fazer uma listagem de alguns dos casos internacionais recentes mais ilustrativos para a experiência brasileira. As informações aqui apresentadas foram compiladas de diversos números do *Project Finance Yearbook*, publicação da Euromoney, 1994/95/96, e do *Project Finance International*. Os casos descritos foram todos bem sucedidos, ao menos na sua estruturação financeira (alguns são investimentos ainda em andamento). Na verdade, foram escolhidos precisamente pelo sucesso alcançado, razão porque se transformaram em paradigmas. Em todos os países estiveram presentes as condições institucionais indispensáveis à estruturação de project financing apoiados em concessões de serviços semi-públicos, da forma como se descreve nessa seção de trabalho. As estruturas de financiamento foram em grande parte apoiadas nos mercados financeiros internacionais, quando os mercados internos eram insuficientes, assim como as coberturas de risco pelas companhias de seguros. Todos os países citados são economias abertas ao sistema financeiro internacional, o que obviamente constitui pré-condição ao acesso a esses mercados, e em nenhum deles existe o monopólio interno do resseguro, como no Brasil.

- *Financiamento da Infra-Estrutura na Austrália.*

Uma seleção dos casos mais recentes e interessantes de *project financing* deveria incluir pelo menos cinco grandes rodovias expressas de alta velocidade, uma malha ferroviária urbana na parte sul da capital, Sidney, cinco geradoras de energia elétrica, uma empresa de distribuição de energia também em Sidney, quatro gasodutos, duas estações de tratamento e distribuição de água potável, dois hospitais, duas penitenciárias e dois estádios olímpicos.

Aliás, a Austrália era até poucos anos atrás considerado um país de difícil acesso para o setor privado nos setores da infra-estrutura, contrastando com a postura mais liberal da Nova Zelândia. As mudanças mais notáveis na regulamentações das concessões ocorreram a partir de 1994, como relatam Michael Carapiet e Stephan Allen, ambos diretores de uma grande promotora internacional, a *Macquarie Corporate Finance Limited*.

- *Filipinas*

Um dos maiores projetos termo-elétricos objeto de um *project financing* está localizado nas Filipinas, país que tem mostrado muita agressividade na busca de financiamento privado na infra-estrutura. Trata-se do Projeto Sual, contratado em julho de 1995, totalizando um investimento total de US\$ 1015 milhões e abrange a construção de duas usinas de 600 MW de geração termo-elétrica a carvão.

Na composição acionária do *project developer*, a *Pangasian Electric Corporation* (PEC), participaram a *International Finance Corporation* (IFC), a *Commonwealth Development Corporation*, que também haviam feito parte do financiamento e a *Consolidated Electric Power Ltd.*, uma subsidiária do grupo *Hopewell Holdings*, de Hong-Kong.

Na composição do financiamento bancário participaram quatro grandes instituições no crédito às importações requeridas pelo empreendimento: Banque Paribas, Banque Indosuez, Samuel Montagu e Citibank.

O pacote securitizado foi montado sobre um contrato do tipo BOT, entre a PEC e a estatal NPC (*National Power Corporation*), para um prazo de 25 anos. Os riscos políticos, avaliados em US\$ 749,5 milhões, foram cobertos por três grandes agenciadoras internacionais e os analistas internacionais especializados consideram o projeto um caso complexo de análise de risco.

A despeito dos *upgrades* recentes, as Filipinas ainda é considerado um país de risco especulativo pelas agências de *rating*. Existem também riscos sísmicos na região (ilha de Luzon), que foram adicionados aos do projeto propriamente dito e aos usuais riscos de mercado. Todo esse conjunto fez com que o projeto fosse considerado um paradigma de *risk assessment*.

Brastilava.

O empreendimento foi iniciado em janeiro de 1994 e deve estar concluído em dezembro deste ano, seguindo um modelo BOT inteiramente auto financiável pela cobrança de pedágio. O valor total do projeto é de US\$325 milhões, sendo que a parcela de capital acionário, de US\$70 milhões, foi subscrita pela empresa concessionária e um consórcio de bancos estrangeiros. A parte do financiamento foi obtida através da emissão de quatro “tranches” de “bonds” por bancos húngaros, liderados pelo banco estadual, títulos esses colocados nos mercados domésticos e no

exterior. O destaque do exemplo é precisamente o sucesso na colocação dos títulos, sem garantias colaterais do governo e emitidos em moeda local, tudo apoiado na própria rentabilidade do empreendimento

• *Usinas Hidroelétricas na Índia*

A partir de 1991 o governo indiano iniciou um processo de abertura gradual a investimentos na infra-estrutura do país, até então considerado como avesso ao capital privado nesses setores.

A nova orientação abriu oportunidades para empresas de geração e distribuição de energia do setor privado do país em associação com grupos estrangeiros. Oito projetos prioritários foram, de início, selecionados com apoio do governo na forma de garantias diversas ao investidor privado.

O potencial energético é previsto em 58745 MW de capacidade adicional de energia, envolvendo investimentos da ordem de R\$ 2199 bilhões.

No setor rodoviário e de construção de pontes, dois grandes projetos foram objeto de montagens do tipo BOT. O governo indiano lançou ainda licitações para diversas rodovias de alta velocidade, para um "pacote" de água e esgoto e diversos pacotes nas áreas de telecomunicações e telefonia celular.

• *O Terminal Marítimo de Lumut, na Malásia.*

A Malásia é um dos países do leste asiático de maior desenvolvimento nos últimos anos. Até duas décadas atrás totalmente dependente de exportações de produtos primários, especialmente de estanho e borracha, o país é hoje uma próspera economia industrial e de serviços, integrada na economia mundial e extremamente competitiva.

O estado de Perak, antes uma próspera região mineradora mas hoje relativamente atrasada, necessitava de um complexo portuário de águas profundas, capaz de escoar sua produção industrial de cimento e indústrias pesadas de capital. Para atender a essa demanda foi proposta uma associação entre a promotora de infra-estrutura IPCO (*International Ltd*). e o grupo privado malasiano *Halim Rasip Holdings*, para a construção e operação, em regime de concessão, de um complexo

portuário de águas profundas em uma área costeira equidistante dos portos de Peng e Penang, chamada Lumut, no estado de Perak.

O projeto evoluiu posteriormente para um complexo envolvendo o porto, propriamente dito, e um distrito industrial, financiado totalmente por fontes privadas. O contrato com o governo foi assinado em fevereiro de 1993, e envolveu uma concessão por 20 anos.

A montagem do *project financing* do porto, na configuração BOT, reúne investimentos da ordem de US\$ 120 milhões. Em meados de 1995 as construções estavam em andamento dentro dos prazos previstos, com a conclusão prevista para mais 18 meses.

• *Infra-Estrutura Rodoviária no México.*

Todo o sistema de concessões mexicano se apoia no modelo BOT para construção e operação de rodovias expressas. O financiamento da construção tem sido obtido basicamente pela securitização das receitas de cobrança de pedágio. Os títulos são colocados nos mercados financeiros internos e internacionais.

O início do processo deu-se com dois grandes projetos de rodovias expressas de alta velocidade, cujas *securities* foram lançadas nos mercados internacionais: A rodovia de pedágio da cidade do México e os combinados expressos de *Ecatepec-Piramides* e de *America-Manzanillo*, iniciados em 1992.

• *O Projeto Indiantown*

Em novembro de 1994 estabeleceu-se um marco no *project financing*, quando a *Indiantown Cogeneration L. P.* (Martin County, Florida, USA) lançou bônus nos mercados no valor de US\$ 630 milhões, como parte do financiamento de uma usina termelétrica de 330- megawatts.

Esse lançamento passou a ser a maior e mais bem sucedida colocação de títulos no mercado americano, dentro da engenharia financeira do *project financing*. Tornou-se também o primeiro registro do gênero feito na SEC (US Securities and Exchange Commission). A parcela do lançamento isenta de tributação foi lançada com prazo de resgate de 31 anos, o mais longo prazo, até então, de um projeto independente.

O fato a ser destacado, contudo, é que, dado o indiscutível sucesso com que foi recebido, esse lançamento parece ter aberto o mercado para futuros lançamentos com perfil semelhante. Mais importante ainda, foi, a partir de então, a tendência dos mercados financeiros imporem restrições cada vez menores a lançamentos desse teor. Eventos dessa natureza evidenciam a importância crescente do *project financing* no mercado financeiro norte-americano.

• *Oman: Geradora de Eletricidade a Gás de Al Manah*

Trata-se de um projeto de geração de energia elétrica a partir de turbinas a gás natural, de capacidade de 90 MW. O investimento total foi de US\$ 230 milhões, sendo 33% em capital acionário e 67% via financiamentos diversos.

Na realidade, foi o primeiro empreendimento privado na infra-estrutura do país, que inicia um plano completo de privatização com o objetivo de assegurar a viabilidade da estrutura econômica após o esgotamento das reservas de petróleo, previstas para até 2050.

O *project financing* foi montado em um modelo BOOT. A parcela de capital acionário foi liderada pela empresa belga Tracbel (33%), mas contou com o aporte de quatro grupos privados do país (22%), e uma oferta pública na bolsa de valores local (40%), assim como um aporte da IFC (5%). A parcela do financiamento foi liderada por esta última (IFC, US\$ 72 milhões), um sindicato de bancos do país (US\$ 17 milhões) e agências de crédito às exportações (US\$ 66 milhões).

Trata-se de um exemplo onde deve ser ressaltada a importância da participação da IFC na viabilização do financiamento do projeto, sem qualquer aporte governamental, nem mesmo para reforço de garantias.

• *O Papel do Financiamento Bancário no Projeto Rodoviário M1-M15, na Hungria*

A Hungria encontrava-se em grandes dificuldades financeiras em 1991, cumprindo um rigoroso programa de ajustamento fiscal patrocinado pelo FMI, quando decidiu expandir o sistema de transporte rodoviário a partir da construção de duas rodovias de alta velocidade, fundamentais à interligação do seu sistema

viário com o austríaco e , por via de consequência , com o resto da Europa Central e Ocidental.

A M1 é uma rodovia expressa de 42,4 km, que liga Budapeste à fronteira austríaca, enquanto que a M15, de 14,5 km, faz a conexão entre a M1 e a capital da Eslováquia, a cidade de Bratislava. O empreendimento foi iniciado em janeiro de 1994 e deveria estar concluído em dezembro de 1997, seguindo um modelo BOT inteiramente auto financiáveis pela cobrança de pedágio.

O valor total do projeto é de US\$ 325 milhões, sendo que a parcela de capital acionário, de US\$ 70 milhões, foi subscrita pela empresa concessionária e um consórcio de bancos estrangeiros. A parte do financiamento foi obtida através da emissão de quatro *tranches* de *bonds* por bancos húngaros, liderados pelo banco estatal, títulos esses colocados nos mercados domésticos e no exterior. O destaque do exemplo é precisamente o sucesso na colocação dos títulos, sem garantias colaterais do governo e emitidos em moeda local, tudo apoiado na própria rentabilidade do empreendimento.

3.4 Principais Obstáculos ao *Project Financing* no Brasil

O *project financing*, constitui, sem dúvida, o instrumento financeiro mais promissor para a viabilização da desejada parceria entre o setor público e o privado em projetos de expansão da infra-estrutura urbana. Trata-se, na sua essência, de uma engenharia financeira destinada a compor o financiamento dos investimentos e das operações dos empreendimentos, cuja garantia básica é o retorno do próprio projeto, sempre apoiado em legislação ordinária que assegure a integridade das regras normativas das concessões. Essas regras devem inclusive assegurar as indenizações em casos excepcionais ou de mudanças futuras da legislação.

Um típico *project financing* é montado por um *promoter*, que pode ser o principal investidor ou "dono" do projeto. Haverá sempre uma parcela em *equities*, outra em *bonds*, uma terceira em financiamentos contratuais, por intermediação financeira ou *supplier's*. O segredo da engenharia financeira é compor desembolsos e retornos de forma a atender os investidores de forma compatível com a viabilidade do empreendimento, sobretudo ao longo do prazo de concessão.

Os grandes investidores desses projetos são os chamados "investidores institucionais" (fundações de seguridade, companhias de seguros, fundos governamentais e de agências de fomento), há, porém, interesse crescente do sistema financeiro e dos fundos de investimentos, ávidos por alternativas além das tradicionais carteiras de ações em bolsas e papéis de renda fixa.

Conforme foi assinalado várias vezes nas Seções anteriores, a engenharia financeira do *project financing* permanece praticamente inédita no Brasil. Mais que isso, existem obstáculos que dificultam a sua utilização, em grande escala, nos principais setores da infra-estrutura social. Inclui-se aí, alguns serviços sociais e uma parcela dos serviços urbanos, como o fornecimento de água e esgoto, a limpeza urbana, a coleta de lixo, a habitação popular, além de projetos voltados para o lazer e para os transportes de massa.

O primeiro desses obstáculos tem a ver com o quadro regulatório incipiente. Nas discussões realizadas no Seminário sobre "Financiamento da Infra-Estrutura Municipal", em julho de 1996, no BNDES, este fato foi destacado como sendo o maior inibidor à presença do investidor privado no âmbito dos serviços municipais. Desde então, a evolução tem sido lenta, pois os poucos exemplos de concessões são feitos "caso a caso" e envolvem negociações longas e complexas. Como parte importante desse "vazio" regulatório, está a ausência de agências supervisoras. A única proposta concreta até agora existente refere-se ao setor elétrico e tem gerado muita discussão e controvérsia no Congresso Nacional. A chamada "modelagem" da privatização do setor elétrico foi contratada com um consórcio de consultores, mas tem gerado grandes controvérsias. Isso apesar de já terem sido concretizadas algumas vendas (Excelsa, no Espírito Santo, Light e CERJ no Rio de Janeiro).

A confusão entre os potenciais investidores tem sido grande. Além dessas dificuldades no quadro regulatório, os principais desafios à montagem do *projeto financing*, propriamente dito, residem também na incipiência dos mercados de capitais no Brasil e nas resistências dos investidores estrangeiros ao risco soberano do país. O Brasil ainda é classificado como "risco especulativo" pelas agências internacionais de "rating" (classificação B), o que dificulta a possibilidade de ofertar *securities* brasileiras nos mercados internacionais. Como se trata de uma economia ainda relativamente "fechada" ao sistema financeiro internacional (não há ainda no

Brasil liberdade de transferência de fundos financeiros), essas insuficiências não puderam ainda ser contornadas, diferentemente de algumas experiências descritas acima para outros países “emergentes”.

A incipiência dos mercados internos de capitais é ilustrada principalmente pela ausência de um título de participação de receita (TPR), que tem se constituído em instrumento importante ao project financing (embora não exclusivo dessa modalidade de engenharia financeira). Nossas debentures não preenchem essa lacuna, porque são garantidas pelo patrimônio e não pela receita. Assim, das duas ao menos uma: ou se facilita o acesso aos mercados financeiros internacionais, e se permite melhor uso de seus instrumentos já consagrados, ou se institucionaliza as novas modalidades de títulos. Há também uma grande incipiência dos instrumentos de *hedge* e de derivativos (principalmente viabilizando *swuaps* de juros e prazos), o que restringe a liquidez dos papéis aqui emitidos. Também nesse caso poder-se-ia permitir maior acesso aos mercados internacionais, o que propiciaria melhores condições ao desenvolvimento desse instrumento internamente.

A instabilidade macroeconomia é outro fator inibidor importante, já que eleva os riscos não específicos dos projetos. Persiste a opinião no exterior de que o Brasil ainda não oferece uma rota segura de crescimento sustentado, devido, especialmente, as dificuldades para realizar as imprescindíveis reformas estruturais e o ajuste fiscal necessário.

Ademais, não existem no Brasil operadores de renome internacional. As concessões já contratadas estão sendo operadas por empreiteiras de obras públicas, que sequer amalharam experiência nesses primeiros empreendimentos. Não foi registrada ainda a presença, no Brasil, de operadores com curricula internacionais.

Finalmente, na questão dos riscos, deve-se registrar o perfil extremamente conservador do mercado segurador brasileiro. As companhias de seguro nacionais não parecem estar preparadas para bancar os riscos de projetos de *project financing* de porte médio e grande. Nosso mercado de seguro para riscos de responsabilidade civil, por exemplo, é quase inexistente, o mesmo podendo-se dizer dos acidentes naturais e dos riscos comerciais. Uma grande restrição é dada pela permanência do monopólio estatal do resseguro, o que inibe a ação de empresas internacionais no nosso mercado interno, ao lado da regulação ainda muito “fechada”.

Insistindo no aspecto mais geral por trás dessas dificuldades, há uma preocupante ausência de visão estratégica do desenvolvimento brasileiro, o que dá ao investidor a impressão de improvisação permanente em horizontes de curto prazo. Existe muita indefinição quanto ao papel do Estado na economia, quanto as regras constitucionais, quanto aos rumos do federalismo fiscal (muito importantes para a infra-estrutura municipal) e até mesmo, em relação ao futuro da abertura da economia, que como já mencionado, não abrangeu ainda o sistema financeiro e segurador.

Capítulo 4

Políticas Alternativas de Tarifação dos Serviços Urbanos

4.1- Introdução

A definição tarifária vem assumindo grande importância na discussão sobre as alternativas para o financiamento do desenvolvimento urbano no país, particularmente no caso de uma nova estrutura institucional onde o setor privado é responsável pela prestação do serviço. A lógica deste setor requer uma estrutura tarifária capaz de remunerar adequadamente o capital privado investido na produção e na distribuição dos serviços, além de também gerar as receitas necessárias à operação e ao financiamento dos investimentos em serviços públicos. Na realidade, essas funções esperadas das tarifas são fundamentais para a viabilizar os arranjos financeiros do tipo *project financing* (Ver Capítulo 3), modalidade que permite o acesso do país à recursos financeiros nacionais e internacionais, tão necessários para a expansão do estoque de infra-estrutura urbana no Brasil.

Remunerar adequadamente o capital significa permitir aos prestadores dos serviços urbanos uma rentabilidade financeira competitiva com outras aplicações alternativas e capaz de viabilizar o empreendimento, a despeito dos riscos e incertezas envolvidos em qualquer atividade produtiva. Por outro lado, dada a característica de essencialidade da maioria dos serviços da infra-estrutura urbana, característica que motiva a sociedade a tratá-los como algo que deve apresentar uma universalidade de uso para a população, muitas vezes a oferta estatal de alguns destes serviços é feita a preços sem maior conexão com os seus custos de produção. Na medida que seja possível financiar subsídios tarifários com recursos transferidos da arrecadação tributária, a preocupação com os custos de produção pode deixar de ser prioritária. Entretanto, o prestador privado do serviço que depende da receita tarifária para cobrir os seus custos de operação, saldar os compromissos advindos do financiamento que permitiu o empreendimento e ainda remunerar o capital

investido, não pode deixar de considerar todos aqueles itens de custo na definição das tarifas a serem cobradas aos usuários.¹⁵

As evidências disponíveis são de que as tarifas dos serviços públicos no Brasil perderam contato com os custos de produção dos mesmos, tendo se transformado, nas últimas décadas, em preços controlados pelo governo, a fim de conter o seu impacto sobre os índices inflacionários. Em uma nova estrutura institucional, com predominância do setor privado como ofertante dos serviços, as tarifas deverão ficar imunes a esses tipos de manipulação, sem o que a participação privada ficaria inviabilizada e afugentaria potenciais parceiros na enorme tarefa de expandir a infra-estrutura urbana.

A definição de tarifas adequadas e a sua efetiva cobrança aos usuários dos serviços públicos prestados pelas empresas privadas, precisa recuperar o papel sinalizatório que este tipo de preço deve ter com relação à escassez relativa da oferta do serviço. Tarifas realistas repercutem sobre as quantidades demandadas dos serviços e induzem os usuários a ter um comportamento de consumo que propicie a minimização dos desperdícios, tão comumente observados no caso de tarifas insignificantes e de consumos não-medidos.¹⁶

Cumpram ainda ser registrado que as tarifas dos serviços públicos têm sido tradicionalmente usadas no Brasil como instrumento de uma política social que procura aliviar os problemas advindos da pobreza absoluta e da concentração de renda no país. A utilização do sistema de preços com essa finalidade é assunto polêmico, uma vez que, do ponto de vista da alocação ótima de recursos, é possível

¹⁵ No caso de investimentos feitos na modalidade “project financing”, as receitas geradas na prestação do serviço também devem servir para financiar o pagamento da dívida dos capitais reunidos para a implantação e a operação do empreendimento. Portanto, a receita tarifária a ser obtida determina uma parte do capital a ser utilizado, a qual compõe com outros recursos financeiros o *mix* financeiro organizado que permite o investimento. Desta maneira, neste trabalho, sempre que se for alegada uma preocupação com o efeito que a forma de determinação da tarifa e a sua regulamentação possam ter sobre a viabilidade financeira do empreendimento, deve-se entender isto não apenas com o risco sobre a sua rentabilidade privada, mas também pela dificuldade que elas possam exercer sobre o fluxo esperado de receita.

¹⁶ Isto ocorre, por exemplo, em consumo não-hidrometrados de água, para os quais a quantidade consumida é estimada, o que faz com que o consumo tenha um preço marginal igual a zero, induzindo o desperdício. O mesmo fenômeno ocorre para a energia elétrica e demais serviços cuja conta ou é irrisória ou que não tenha correspondência com a quantidade consumida.

demonstrar que a renda pode ser melhor redistribuída através de programas do tipo renda mínima, por exemplo, cobrando-se a mesma tarifa para todos os usuários.¹⁷

A determinação da estrutura tarifária a ser adotada por um prestador de serviço público não pode ser feita sem que se tenha conhecimento prévio das normas regulatórias a serem obedecidas, dos impactos das mesmas sobre os custos de produção e dos efeitos sobre as receitas geradas pelos usuários. No caso especial da participação privada na oferta do serviço através de empreendimentos financiados via *project financing*, a definição tarifária, a fórmula de regulamentação, o volume de receitas tarifárias, a composição (*mix*) de recursos financeiros e os custos de produção, são variáveis inter-relacionadas e críticas para a viabilidade econômica do empreendimento.

O objetivo do presente Capítulo é discutir as principais questões que afetam a determinação das tarifas públicas e que certamente influenciam a fixação do seu valor para a prestação dos serviços públicos pelo setor privado. Como consequência, é também afetada a capacidade daqueles serviços para atrair recursos destinados a financiar os investimentos previstos na infra-estrutura. Como ponto de partida, serão discutidas algumas características da produção dos serviços públicos, introduzindo-se, em seguida, outros componentes da demanda e fatores institucionais, igualmente importantes para a definição das estruturas tarifárias das empresas prestadoras dos serviços. Em resumo, a idéia é enfatizar as principais características econômicas, financeiras e sociais que decorrem da regulamentação da oferta de serviços urbanos pelo setor privado. O interesse maior do estudo consiste em verificar de que maneira essas características afetam a viabilidade do *project financing* como instrumento para a captação de recursos financeiros e para a ampliação da infra-estrutura de serviços urbanos no país.

4.2 - A Tarificação dos Serviços Prestados por um Monopólio Natural

Vários dos serviços da infra-estrutura urbana têm como característica produtiva o fato de serem prestados por monopólios naturais. A característica

¹⁷ Ver em Rosenthal "Subsidies to the Personal Sector" em: Millward, R. Et al. (eds.) *Public Sector Economics*. London, New York: Longman, pág. 80, uma discussão teórica sobre as

monopolista da produção de um bem ou serviço pode resultar de uma escala mínima eficiente bastante elevada e capaz de suprir toda a demanda. Entretanto, no caso brasileiro, o monopólio dos serviços públicos resultou não apenas desta razão econômica, mas em vários casos, decorreu de uma decisão ideológica-estratégica, qual seja, a de entregar a oferta exclusiva do serviço a uma empresa estatal, restringindo o acesso de outros potenciais ofertantes, nos casos em que isto fosse possível.¹⁸

Embora o desenvolvimento tecnológico das últimas décadas tenha aberto a possibilidade de alguns serviços serem prestados por mais de uma empresa, (telecomunicações, por exemplo), persistem ainda os casos de serviços não competitivos pelo fato de operarem com altos custos fixos de implantação e custos variáveis relativamente baixos, características do monopólio natural. Nesse aspecto, um bom exemplo é o saneamento que, devido àquelas características dominantes, deverá manter sua estrutura monopolista, mesmo no caso da privatização do serviço.

A utilização do project financing, como forma de mobilizar o setor privado e reunir os capitais necessários para a expansão da infra-estrutura de serviços urbanos no país, tem sido considerada como alternativa financeira das mais importantes. Nesta forma de financiamento, a tarifação constitui o elemento-chave para a determinação do arranjo financeiro que permitirá a exploração privada do serviço, uma vez que afeta o volume da receita obtida com o empreendimento e, por consequência, determina o fluxo de recursos empregado para remunerar os agentes econômicos envolvidos no empreendimento.

No caso da oferta não-competitiva de um serviço urbano (e mais especificamente, a forma monopolista de produção do mesmo), não é recomendável conceder ampla liberdade ao ofertante do serviço para fixar a tarifa cobrada aos

desvantagens econômicas de se conceder subsídio a preços.

¹⁸ Vários dos serviços públicos eram prestados anteriormente por empresas privadas, geralmente capitais estrangeiros, as quais fracassaram na sua função de oferecer tais serviços na quantidade e qualidade desejadas, sendo por isto mesmo substituídas por empresas estatais. A possibilidade destes serviços serem novamente prestados por empresas privadas significa, então, uma re-privatização dos mesmos. Deve-se notar que muito do fracasso passado pode ser debitado em grande parte à forma inadequada pela qual os reajustes tarifários foram determinados pelo governo, inviabilizando a rentabilidade da empresa e impedindo a expansão dos serviços.

usuários, visto que além de gerar ineficiência produtiva (no conceito de Pareto), abre a possibilidade para que tarifa seja fixada em níveis incompatíveis com as possibilidades de pagamento dos usuários de menor rendimento.¹⁹ Tal ineficiência constitui um caso clássico de falha do mercado, onde o monopolista prefere vender quantidades inferiores àquela que poderia ser transacionada, caso a indústria fosse competitiva.²⁰ Na verdade, não interessa ao monopolista vender quantidade maior do bem ou do serviço, uma vez que isto exigiria preço menor do que aquele que lhe maximiza o lucro.²¹

Deve ser notado, que a definição de eficiência aqui utilizada requer que o preço seja igual ao custo marginal de produção (*marginal cost pricing*), condição que, na prática, traz difíceis problemas de implementação.²² Em primeiro lugar, trata-se de uma definição de eficiência considerada correta somente quando todos os demais preços da economia são determinados pelos seus respectivos custos marginais de produção. Sabe-se, contudo, que raramente esta hipótese é satisfeita na prática, o que faz com que a idéia do preço igual ao custo marginal seja entendida como uma regra ideal de alocação, capaz de conduzir a economia ao objetivo de eficiência produtiva. Além disso, a idéia do preço igual ao custo marginal despreza os benefícios sociais gerados por determinados consumos de bens e serviços, ou seja, essa regra de eficiência não leva em conta as externalidades positivas ou negativas, o que, em outras palavras, significa dizer que a demanda dos usuários considera apenas os impactos privados e não os sociais. No caso dos vários serviços públicos é inegável a ocorrência de importantes externalidades causadas pelo maior ou menor

¹⁹ A eficiência de Pareto no presente contexto se refere à quantidade para a qual haveria igualdade entre a tarifa que o usuário estaria disposto a pagar por uma unidade adicional do serviço e a remuneração que o ofertante deve receber para vender esta unidade adicional. Ver na seção 4.2 como um monopolista poderia estabelecer uma tarifa mais elevada justamente para o usuário pobre.

²⁰ Ver, por exemplo, Varian; *Microeconomia-Princípios Básicos*; Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994, pág. 452.

²¹ As unidades adicionais que não estão sendo produzidas ou vendidas teriam um custo marginal de produção inferior ao preço ou tarifa que o consumidor está disposto a pagar, mas ainda assim não vale a pena ao produtor vender aquela maior quantidade.

²² Ver em Meier *Pricing Policy for Development Management*; Baltimore e London: The Johns Hopkins University Press; Published for The Economic Development Institute of the World Bank. 1989., pp. 173-174) uma exposição mais detalhada do problema de se usar *marginal cost pricing* para cobrar por serviços públicos.

consumo de água, pela maior ou menor quantidade de esgotos tratados, pela maior ou menor quantidade de serviços de telecomunicações, dentre outros.

A utilização regulamentada do *marginal cost pricing*, em nome da busca da eficiência alocativa, apresenta outra dificuldade operacional relacionada a própria conceituação do custo marginal. Teoricamente, a referência é o custo marginal de curto prazo, que denota acréscimo nos custos relevantes quando uma unidade adicional do bem ou serviço é produzida. Sendo este o conceito utilizado e caso o serviço (como geralmente ocorre com os serviços públicos) apresente custos médios decrescentes, então, usar a regra de que a tarifa deve ser igual ao custo marginal implica gerar déficits financeiros na sua operação.²³

A fim de vencer tais dificuldades, as empresas têm recorrido a formas alternativas de cobrança pelos serviços prestados com o fito de gerar os recursos necessários para cobrir os custos totais de produção, incluindo-se aí, a remuneração ao empresário. Obviamente, todas estas alternativas, são soluções não-ótimas, uma vez que distorcem a condição ótima de eficiência. Uma possível alternativa é a cobrança de uma taxa fixa, uma espécie de taxa de conexão ou de acesso ao serviço, cobrada mensalmente a todos os usuários, a qual se adiciona uma tarifa que incide sobre a quantidade consumida. A parte fixa serve para cobrir, pelo menos, uma parcela dos custos fixos, ao passo que a parte variável é relacionada ao custo marginal de produção. Nesse tipo de cobrança são usadas estruturas tarifárias conhecidas como “de duas partes”, de “três partes”, ou ainda “multiparte”, dependendo da quantidade de tarifas marginais que compõem esta estrutura.²⁴

²³ O elevado custo fixo e o reduzido custo variável que caracterizam este tipo de indústria geram um custo médio decrescente, portanto, um custo marginal inferior ao custo médio. Logo, cobrar uma tarifa igual ao custo marginal significaria que a receita total não cobriria o custo total de produção. Usar esta regra tarifária neste caso só seria viável com o déficit financeiro sendo coberto por alguma forma de subsídio governamental. Se for possível conceder ao ofertante um subsídio, existem diferentes formas de regulamentar esta concessão de forma a induzi-lo a cobrar a tarifa igual ao custo marginal (*first-best*). Ver Loeb e Magat “A decentralized method for utility regulation” *Journal of Law and Economics*, vol. 22, 1979,, Sappington e Sibley “Regulating Without Cost Information: The Incremental Surplus Subsidy Scheme” *International Economic Review*, vol. 29, 1988 e Finsinger e Vogelsang “Alternative Institutional Frameworks for Price Incentive Mechanisms”; *Kyklos*, vol 34, 1981.

²⁴ Para uma descrição mais detalhada deste tipo de estrutura tarifária, ver em Brown e Sibley “Alternative Institutional Frameworks for Price Incentive Mechanisms”; *Kyklos*, vol 34, 1981, nas seções 4 e 5, a descrição de vários tipos de tarifas não uniformes.

Mais uma vez, o melhor exemplo desse tipo de tarifação é a tradicionalmente utilizada pelas empresas de saneamento, onde se estabelece um valor mínimo da conta mensal (valor que permite que ao usuário consumir uma quantidade arbitrada e fixa do serviço) ao qual são acrescentadas tarifas marginais crescentes para as quantidades excedentes. A companhia de saneamento do Paraná, por exemplo, usava até pouco tempo, a seguinte estrutura tarifária:²⁵

- para o consumo até 10 m³ por mês: Cr\$ 1,37 por m³;
- para o consumo que excedesse 10 m³ até 15 m³: Cr\$ 1,45 por m³;
- para o consumo que excedesse 15 m³ até 25 m³: Cr\$ 1,87 por m³;
- para o consumo que excedesse 25 m³ até 50 m³: Cr\$ 2,59 por m³;
- para o consumo acima de 50 m³ até 25 m³: Cr\$ 3,61 por m³.

Esse tipo de tarifação, ao fixar tarifas marginais crescentes para blocos de consumo superiores, além de viabilizar financeiramente as empresas prestadoras do serviço, opera também como instrumento de redistribuição da renda real, contribuindo para diminuir os problemas sociais decorrentes da pobreza de parcela substancial da população.

A utilização das tarifas dos serviços públicos como instrumento para a redistribuição da renda merece alguma reflexão crítica antes que se pretenda impor aos concessionários privados dos serviços a tarefa de atuarem como agentes da política social. O texto abaixo questiona a função redistributiva comumente atribuída às tarifas públicas e discute a necessidade de aperfeiçoar o seu uso, caso o objetivo da redistribuição seja considerado prioritário e inevitável. *Não é demais lembrar que, na prática, é difícil alcançar o objetivo social embutido na estrutura tarifária dos serviços e, ao mesmo tempo, remunerar um empreendimento viabilizado por um esquema financeiro do tipo project financing.* Na maioria dos casos, a compatibilização entre os dois objetivos requer, antes de mais nada, que a rentabilidade do investimento não seja sacrificada.

Desse modo, a fim de melhor avaliar o *trade off* entre a implementação de políticas tarifárias que objetivem redistribuir a renda e a factibilidade do *project*

²⁵ O valor mínimo obrigatório da conta é igual à tarifa do primeiro bloco de consumo multiplicada pela quantidade do limite superior deste bloco, mesmo se o consumo não for

financing, as seções 4.2.1 e 4.2.2 abaixo, procuram fazer uma breve revisão do embasamento teórico e do desempenho recente no Brasil das políticas tarifárias com fins redistributivistas.

4.2.1 - A Tarifa como Instrumento de Redistribuição da Renda

O governo brasileiro tem se utilizado de diferentes instrumentos na tentativa de diminuir os graves problemas derivados da concentração de renda no país. Tais instrumentos variam desde a redistribuição em espécie (provisão de serviços sociais, como saúde pública e educação, por exemplo), a redistribuição em dinheiro (benefícios da previdência social), os subsídios a alguns preços, a política salarial (salário mínimo legal e regulamentação trabalhista), a tributação progressiva dos rendimentos, a tributação diferencial do consumo, além de outras ações mais localizadas, tais como as políticas de desenvolvimento regional e urbano e os programas de distribuição de terras. Apesar das boas intenções, a maioria desses instrumentos têm se mostrado ineficazes, chegando mesmo, em alguns casos, a produzir efeitos regressivos sobre a distribuição de bem-estar.

É fato conhecido que existem limites ao processo de redistribuição da renda.

²⁶ Tais limites derivam dos chamados “efeitos perversos” causados pelos instrumentos acima mencionados. Além disto, no caso específico da tributação, apesar de ser considerado o mais importante instrumento para redistribuir a renda, vários economistas são céticos quanto a sua eficácia nos países em desenvolvimento. Hargerger ²⁷, por exemplo, lista vários fatores que podem prejudicar o impacto da tributação sobre as desigualdades de renda. Goode²⁸, reconhece que embora a tributação possa ter algum efeito redistributivo, este é normalmente pequeno e, por essa razão, defende a implementação de políticas governamentais compensatórias. Todaro (1989) concorda que, a tributação

esta quantidade.

²⁶ Ver em Collard, Lecomber e Slater *Income Distribution: the Limits to Redistribution*. Bristol: Scientechica, 1980. vários estudos que analisam estes limites.

²⁷ Harberger, “A. Fiscal Policy and Income Redistribution” em Frank, C.R. e Webb, R.C. (eds.) *Income Distribution and Growth in the Less-Developed Countries*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977.

²⁸ Goode, R. *Government Financing in Developing Countries*. Washington, D.C.; The Brookings Institution, 1984.

progressiva nos países do Terceiro Mundo pode, na prática, tornar-se regressiva pelo fato de que os pobres têm o seu rendimento ou consumo taxado na fonte, ao passo que os não pobres derivam os seus rendimentos de fontes não declaradas. Autores brasileiros são também de opinião que os efeitos redistributivos da política tributária no Brasil não são significativos. Tolosa²⁹ acredita que a ineficiência governamental em arrecadar os impostos e a voracidade do governo por receitas tributárias adicionais, são fatores que limitam o uso dos tributos para fins de redistribuição de renda³⁰. Simonsen³¹ chama a atenção para o fato de que o limite imposto pelos incentivos sobre o trabalho e sobre a poupança para se alcançar um nível redistributivo crítico, impede que a tributação possa ser usada com impactos importantes sobre a distribuição de renda. Não se deve esquecer, além disso, que a distribuição primária de fatores, como os ativos e as oportunidades de mobilidade social, são os grandes geradores das desigualdades de renda. De acordo com Sundrum³², não parece realista adotar a hipótese de que, nos países em desenvolvimento, a melhoria da distribuição secundária da renda conduz necessariamente a redução das desigualdades na distribuição primária.

Convém notar que, no caso brasileiro, bem como na maioria dos países em desenvolvimento, o sistema da previdência social não oferece adequada proteção aos pobres. Este é o caso, por exemplo, do benefício financeiro concedido aos desempregados que trabalhavam no setor formal da economia. Essa cobertura não está disponível para cerca de metade da força de trabalho, ou seja, para os trabalhadores do setor informal, justamente os mais necessitados de proteção. Ademais, no sistema previdenciário brasileiro inexistem mecanismos do tipo renda mínima (ainda em discussão no Congresso), capazes de proteger as necessidades básicas dos pobres.

²⁹Tolosa, H. C. "Redistribuição de Renda e Combate à Pobreza" em: Velloso, J.P.R. (ed.) *Estratégia Social e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1992.

³⁰ Cardoso e Halwege. "À Margem da Subsistência: Pobreza na América Latina". *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 20, n. 1, são dessa mesma opinião.

³¹ Simonsen, M. H., *Brasil 2002*. Rio de Janeiro: Editora APEC. 1974

³² Sundrum, R.M. *Income Distribution in Less Developed Countries*. London, New York: Routledge, 1990.

Similarmente, outros instrumentos de redistribuição também tem experimentado dificuldades políticas e operacionais. Considerando-se o fato de que, em geral, os governos nos países em desenvolvimento são proprietários de empresas ou atuam como poder concedente para o funcionamento de vários serviços de natureza pública, parece natural que esses governos se utilizem desta capacidade para, através das empresas e/ou de normas regulatórias, promover a redistribuição de renda. Isto pode ser conseguido por meio da intervenção nos mercados de bens e serviços, reduzindo os preços daqueles itens considerados como básicos. A idéia é de que, caso não seja possível elevar diretamente os salários nominais, a alternativa é acrescer os salários reais via redução de alguns preços, em especial, pela diminuição das tarifas dos serviços públicos. ³³

Dentre os argumentos frequentemente utilizados para justificar a implementação das políticas redistributivas, vale mencionar os seguintes, agrupados de acordo com o tipo de objetivo:

1. A maximização do bem estar social.

Este objetivo se relaciona com: i) as idéias utilitárias de mensuração e de comparação das utilidades individuais, de utilidades marginais decrescentes e, portanto, da possibilidade de maximização do bem estar social por meio da indução de mudanças na distribuição de renda até o ponto onde as rendas de todos os indivíduos tenham a mesma utilidade marginal; ii) a idéia de que o bem estar social, ao invés de ser igual à soma das utilidades individuais, é simplesmente uma função côncava de suas utilidades, com pesos implícitos relacionados com a maneira pela qual a sociedade avalia as mudanças individuais de utilidade resultantes da modificação na distribuição de renda.

2. Atingir objetivos sociais não-globais.

A idéia é a de que algumas das políticas econômicas implementadas pelo governo, além de estimularem a busca pela eficiência produtiva, devem levar em conta a necessidade de melhorar a distribuição de renda para atingir alguns objetivos sociais. Dentre estes, podem ser mencionados os seguintes:

³³ Ramanadhan *Public Enterprise and Income Distribution*. London: Routledge, 1988 discute mais profundamente esta estratégia no caso das empresas estatais.

- o objetivo da *base mínima (safety net)*, qual seja, assegurar um padrão mínimo de vida para todos os indivíduos na sociedade. A redistribuição de renda justifica-se como meio para permitir aos indivíduos no entorno da base mínima, uma melhoria na sua situação social;
- o objetivo da *equalização subsidiária*, associado à idéia de que qualquer política governamental, independente do seu objetivo maior, deve também contribuir para diminuir os problemas da distribuição de renda. Por exemplo, a tributação, além de coletar recursos para financiar as despesas públicas, deve também contribuir para melhorar a distribuição da renda;
- o objetivo da *promoção da meritocracia*, relacionado a idéia de que se deve promover a igualdade de oportunidades, a fim de melhorar a distribuição de renda. O que se busca é, principalmente, permitir o acesso dos indivíduos aos investimentos em capital humano, aumentando, desta forma, as suas oportunidades de auferir melhores rendimentos.

A utilização das tarifas das empresas prestadoras de serviços públicos como instrumento redistribuidor de renda tem a ver diretamente com todos os objetivos acima. Neste sentido, ao se decidir pelos preços a serem cobrados dos usuários, a empresa prestadora do serviço, além de se preocupar com a necessidade de defini-los de forma a financiar os custos de produção, pode ser também chamada a adotar uma estrutura tarifárias diferenciadas, de modo a não apenas gerar as receitas necessárias para financiar as atividades produtivas da empresa, mas também contribuir para a melhoria do bem estar social da população.

4.2.2 - Avaliação do Desempenho Distributivo das Tarifas.

Algumas empresas estatais prestadoras de serviços públicos no Brasil têm seus preços regulados de forma a cobrar tarifas crescentes de acordo com a quantidade consumida pelos usuários. Já foi antes mencionado o exemplo de uma empresa de saneamento. Até recentemente, as empresas de energia elétrica também utilizavam estruturas tarifárias com essa mesma característica. O Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica-DNAEE, por exemplo, estabelecia uma tarifa básica e, no caso do consumo residencial, fixava redutores decrescentes para as

quantidades consumidas abaixo de determinadas faixas de consumo. Até recentemente, as seguintes reduções eram as previstas

para o consumo até 30 kWh: 70%;

para o consumo de 31 até 100 kWh: 40%;

para o consumo de 101 até 200 kWh: 35%;

para o consumo de 201 até 300 kWh: 5%

para o consumo de mais de 300 KWH: 0%.

Estruturas tarifárias que estabelecem tarifas mais baixas para os menores consumos pretendem favorecer os usuários pobres e a idéia é de usar um sistema de subsídios cruzados, onde o consumo dos usuários pobres é financiado pela cobrança de tarifas mais altas para os consumidores não-pobres³⁴. A hipótese implícita no sistema de subsídios cruzados é de que existe uma relação positiva entre o nível de rendimento familiar e o consumo dos serviços públicos. Já que geralmente o rendimento é uma variável não-observável e os consumos dos serviços públicos como água, energia elétrica, gás podem ser medidos ou pelo menos estimados, aquela hipótese é fundamental para se atingir o objetivo redistributivo através de uma estrutura tarifária definida em termos de blocos de consumo com preços marginais crescentes. Em princípio, o desejado efeito redistributivo deriva do fato de serem fixadas tarifas crescentes. É claro que pode haver alguma discordância quanto ao grau de progressividade, esta entretanto é uma questão política, fora da seara da teoria econômica.

A intenção de se estabelecer tarifas crescentes por blocos de consumo a fim de subsidiar os usuários de baixa renda não é garantia de que o efeito da política tarifária será favorável a redistribuição de renda. No caso, por exemplo, da estrutura tarifária utilizada pelas empresas de saneamento, a resultante final pode ter o sentido inverso do desejado. Isto pode ser comprovado com os dados obtidos de uma amostra de 5434 domicílios para a qual foram coletadas informações sobre o consumo domiciliar de água em cidades do Estado do Paraná, em 1986.³⁵ Com

³⁴ Ver na seção 4.2.4 uma avaliação da viabilidade do uso de um sistema de subsídios cruzados na tarifação dos serviços públicos.

³⁵ Os dados aqui citados foram retirados de Andrade; "Redistribuição de Renda via Tarifas dos Serviços Públicos". *Nova Economia*. (publicação da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG), v. 5, n. 1, agosto de 1995.

efeito, a Tabela II.1, abaixo, mostra os valores da tarifa média (valor da conta dividido pela quantidade de água consumida, segundo blocos de consumo domiciliar.

Tabela II.1
Tarifa Média, Desvio Padrão e Valores Extremos para o Consumo Domiciliar de Água Paraná, 1986.

Consumo Mensal em m ³	Número de Domicílios	Tarifa Média em CR\$/m ³	Desvio padrão da Tarifa Média	Menor Tarifa Média no Bloco	Maior Tarifa Média no Bloco
0 a 3	381	7,80	3,81	4,57	13,70
4 a 6	558	2,82	0,46	2,28	3,43
7 a 10	1284	1,57	0,22	1,37	1,96
11 a 15	1351	1,50	0,05	1,42	1,58
16 a 25	1173	1,79	0,10	1,64	1,97
26 a 50	518	2,31	0,21	2,03	2,76
mais de 50	169	3,26	0,39	2,80	4,43
Total	5434	2,29	1,89	1,37	13,70

Fonte: Andrade (1995)

Desses dados, verifica-se que, em 939 domicílios (cerca de 17% do total pesquisado), o consumo mensal de água atinge 6 m³, e estes usuários são obrigados a pagar por um consumo de 10 m³, razão porque a suas tarifas médias (Cr\$ 7,80 e Cr\$ 2,82, respectivamente, para as duas primeiras faixas ou blocos de consumo, são maiores que a tarifa média paga por todos os usuários. Vê-se, portanto, que os consumidores mais pobres (a maioria entre aqueles que consomem entre 0 e 3 m³) pagavam as tarifas médias mais altas, no intervalo Cr\$ 4,57 - Cr\$ 13,70. É importante notar também que a tarifa média diminui até a quarta faixa de consumo e que a partir daí cresce, atingindo o valor Cr\$ 3,26 para a última faixa de consumo, um valor bem inferior ao pago pelos pobres.

Deve ser registrado que várias empresas brasileiras cobram uma conta mínima obrigatória superior aos 10 m³ cobrados no Paraná. Algumas dessas

empresas cobram 15 m³ e há ainda as que cobram 20 m³. Obviamente, tal procedimento sempre resulta em maiores distorções em termos das tarifas médias pagas pelos usuários mais pobres.

A Tabela II.2, abaixo, mostra as tarifas médias por outra ótica, isto é, calculadas segundo classes de rendimento mensal domiciliar e consiste em uma forma adicional de mostrar como a estrutura tarifária empregada pela empresa de saneamento no Paraná redonda em efeitos perversos sobre a distribuição da renda.

Tabela II.2
Tarifa Média da Água Consumida em Domicílios, por Classe de Rendimento Domiciliar
Paraná, 1986.

Classe de Rendimento Mensal Domiciliar (*)	Número de Domicílios	Tarifa Média por m³ de Água Consumida (Cr\$/m³)	Desvio Padrão da Tarifa Média
0 a menos de 1	338	2,80	2,63
de 1 a menos de 2	806	2,59	2,46
de 2 a menos de 5	1969	2,23	1,98
de 5 a menos de 10	1228	2,12	1,50
de 10 a menos de 20	674	2,13	1,26
de 20 em diante	419	2,34	1,12
total	5434	2,29	1,89

(*) em unidades do salário mínimo.

Fonte: Andrade (1995)

Os dados da Tabela II.2 permitem concluir que a estrutura tarifária aí representada não é monotonicamente progressiva. Na realidade, há regressividade já que os usuários mais pobres pagam uma tarifa média mais alta que dos demais consumidores. Na amostra existem 338 domicílios com rendimento menor que um salário mínimo, aos quais corresponde uma tarifa média de Cr\$ 2,80 por m³, ou seja, um preço 22% maior que a tarifa média de toda a amostra, Cr\$ 2,29. Para as demais classes de rendimento, a tarifa média segue um padrão decrescente (Cr\$

2,59, Cr\$ 2,23, Cr\$ 2,12) até a quarta classe de rendimento, para em seguida subir nas duas classes subsequentes (Cr\$ 2,13 e Cr\$ 2,34).

É verdade que resultados regressivos como este não podem ser generalizados para os demais serviços de utilidade pública. Para que o efeito redistributivo das tarifas possa ser testado especificamente para cada serviço será preciso que informações semelhantes venham a ser coletadas junto aos usuários. Contudo, deve ficar claro que a utilização de uma estrutura tarifária com tarifas marginais crescentes não é condição suficiente para favorecer os consumidores de baixa renda. Na prática, pode-se melhorar o desempenho distributivo das tarifas públicas, simplesmente focalizando melhor o objetivo daqueles segmentos de usuários que necessitam ter o consumo subsidiado. Pode-se, por exemplo, classificar os usuários segundo a sua condição social e cobrar uma tarifa menor para aqueles cujo rendimento é comprovadamente menor.³⁶ Na Seção 4.2.4, mais adiante, parte-se da hipótese de que esta classificação dos usuários é possível e, dessa forma, as tarifas podem ser definidas por classes sociais específicas de usuários. A idéia é evitar o uso da quantidade consumida como *proxy* para o rendimento, artifício frequentemente usado nas atuais estruturas tarifárias de alguns serviços e que acaba também subsidiando o consumo de usuários que originalmente não deveriam receber tal favorecimento.³⁷

4.2.3 - A Regulamentação Tarifária para as Empresas Privadas Prestadoras de Serviços Públicos³⁸

³⁶ Algumas empresas de saneamento já fazem este tipo de classificação, cobrando tarifas menores a quem se candidata a receber este benefício e comprova sua condição social.

³⁷ Pode-se mostrar que é possível converter uma estrutura tarifária definida em termos da classificação social dos seus usuários em uma estrutura que funciona em termos de blocos de consumo, estrutura tradicionalmente utilizada por alguns serviços. Obviamente, em termos da eficácia para atingir objetivos redistributivos, este segundo tipo de estrutura tem um desempenho menor.

³⁸ Existem formas não-regulatórias de fazer com que monopólios naturais estabeleçam o menor valor para a tarifa, a um custo eficiente. Duas destas formas são: 1) a licitação do direito do monopólio à menor tarifa; 2) a permissão do funcionamento de um mercado contestável (livre entrada e saída sem custo). Ver Train *Optimal Regulation-The Economic Theory of Natural Monopoly*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1991 para uma discussão destas formas. O pressuposto desta seção é a de que para a maioria dos serviços públicos as condições requeridas nas duas formas para se conseguir a otimalidade podem não ser satisfeitas. Além disto, mesmo quando é possível ter as condições requeridas, por exemplo,

Com o propósito de impedir que o produtor privado de serviços públicos fixe livremente as tarifas cobradas dos usuários, o governo pode interferir direta ou indiretamente na fixação das mesmas. Na maneira direta, o poder público determina um valor máximo para a tarifa. Na indireta, o governo abstém-se de ditar o valor da tarifa, mas estabelece alguma regra a ser observada pela empresa privada. Como consequência, daí resulta uma tarifa supostamente inferior àquela que seria escolhida pela empresa.

Conforme foi mencionado no início da Seção 4.2, a necessidade de regulamentar a tarifação de um monopolista privado decorre não apenas da ineficiência alocativa gerada pela livre maximização do lucro privado, mas também das consequências sociais indesejáveis causadas pela livre escolha da tarifa, ou seja, a empresa tenderia a cobrar uma tarifa alta demais, impedindo o acesso dos pobres ao consumo de serviços considerados como essenciais. Existe até mesmo a possibilidade do monopolista estabelecer uma discriminação tarifária onde a tarifa mais elevada incide justamente sobre os usuários mais pobres, ou seja, um resultado contrário ao preconizado pela política de redistribuição da renda.

Esta possibilidade pode ser demonstrada com o seguinte exercício. Suponha-se a existência de dois mercados, o mercado dos pobres (A) e o dos não-pobres (B). Sejam RT_A e RT_B , as receitas totais geradas respectivamente pelas vendas de serviços nesses dois mercados, e seja CT o custo total para produzir as quantidades vendidas nos dois mercados. Assim, o lucro (L) do ofertante do serviço pode ser expresso como $L = RT_A + RT_B - CT$. Com o objetivo de maximizar o lucro, o ofertante de serviços irá igualar a receita marginal de cada mercado ao custo marginal; ou seja, a condição necessária para obter lucro máximo é $RMg_A = RMg_B = CMg$, onde RMg é a receita marginal e CMg , o custo marginal de produção. Desta condição resulta que o *mark-up* da tarifa P_i (tarifa cobrada ao usuário i) que maximiza o lucro do ofertante deve ser uma função inversa da elasticidade-preço da

no caso da licitação do direito de monopólio, a necessidade de estabelecer revisões contratuais de curto prazo (como meio de garantir a continuidade da otimalidade quando as condições do mercado estão se alterando) pode ser incompatível com a estabilidade contratual por um maior período exigida nos investimentos que usam o “project financing”.

demanda do usuário do serviço, ou seja, que quanto menor for esta elasticidade, maior será o valor da tarifa a lhe ser cobrada.³⁹

Fica claro do resultado acima, que é possível ocorrer o caso onde os usuários pobres, para quem alguns dos serviços públicos são considerados essenciais e sem substitutos próximos, apresentam uma demanda fortemente inelástica e, como consequência, lhes é cobrada uma tarifa superior a dos demais consumidores. Estes últimos, por disporem de maior controle sobre as quantidades consumidas do serviço, podem reagir mais fortemente às variações da tarifa.

A determinação direta da tarifa pelo governo evita tanto o uso de tarifas elevadas pelo ofertante privado, como também reduz a ocorrência da discriminação tarifária odiosa em termos sociais. Não obstante, para fixar uma tarifa que seja ótima do ponto de vista do ofertante, isto é, capaz de remunerar adequadamente o concessionário privado e, ao mesmo tempo, permita obter os benefícios sociais previstos na cobrança desses serviços, o governo precisaria dispor de conhecimento prévio das curvas agregadas de demanda e oferta do serviço. Geralmente, a empresa concessionária do serviço é quem melhor conhece o mercado, caracterizando, portanto, uma situação de assimetria de informação. No caso da oferta, como é a empresa quem domina as informações sobre custo de produção, será sempre do seu interesse superestimá-lo a fim de que a entidade governamental regulamentadora fixe uma tarifa mais elevada. Assim, além de arcar com a tarefa de estabelecer as tarifas a serem cobradas pelas empresas, o governo tende a fixar tarifas superestimadas, uma vez que se fundamentam em dados de mercado distorcidos. Não se deve, contudo, subestimar os custos financeiros e administrativos incorridos pelo governo caso lhe coubesse a função de fixar as tarifas de todos os serviços públicos no país.

Os dois sistemas mais empregados para a fixação indireta das tarifas das empresas de serviços públicos são a regulamentação da taxa de retorno do capital e o *price cap*.⁴⁰ O primeiro busca controlar o nível de lucratividade das empresas, influenciando indiretamente as tarifas cobradas aos usuários dos seus serviços.

³⁹ O "mark-up" da tarifa, definido como $(P_i - CM_i)/P_i$, na condição de máximo é igual a λ/ε_i , onde ε_i é a elasticidade-preço da demanda do usuário i e λ é uma constante.

Controlando-se a taxa máxima de retorno permitida, é possível indiretamente controlar os preços que geram os lucros operacionais observados. Este é o procedimento que vem sendo utilizado nos Estados Unidos pelas comissões estaduais regulamentadoras de serviços públicos.

No que diz respeito ao sistema *price cap*, o objetivo é regulamentar os reajustes das tarifas, o que indiretamente também afeta o valor absoluto da tarifa a ser cobrada ao usuário. O *price cap* vem sendo usado em todos os serviços públicos privatizados no Reino Unido, desde o governo Thatcher.

4.2.3.1 - As Tarifas Determinadas pela Regulamentação da Taxa de Retorno.

Definindo-se a taxa de retorno (s) do capital de uma empresa como $s = \frac{R - C_1}{C_2}$, onde R é a sua receita total, C_1 é o custo operacional e C_2 é o valor do seu estoque de capital, a regulamentação da taxa de retorno significa estabelecer um valor máximo para s , ou seja, $s \leq s^*$, onde s^* é o valor da taxa de retorno regulamentada. Obviamente, deve-se esperar que a entidade regulamentadora determine um valor para s^* suficientemente atraente, superior a taxa de retorno de aplicações financeiras alternativas, (r), sem o que nenhum empresário ficaria interessado em se envolver com a prestação daquele serviço. Conhecido o valor da taxa de retorno permitida, a empresa determina a tarifa que maximiza o lucro da empresa, condicionado à satisfação dessa restrição de rentabilidade.⁴¹

⁴⁰ Formalmente, a regulação da taxa de retorno do capital não é uma regulação tarifária. Entretanto, quando se define uma taxa máxima permitida à empresa e a função é conhecida, fica determinada a tarifa que maximiza o lucro.

⁴¹ Pode-se demonstrar que as tarifas P_i determinadas por esta regulamentação podem ser

expressas da seguinte forma: $P_i = \frac{w + r - \frac{(s^* - r)\lambda^*}{1 - \lambda^*}}{1 - \frac{1}{\varepsilon_i}}$ para o usuário tipo i , onde w é o salário

pago à mão de obra, r é a remuneração da aplicação financeira (taxa de juros), λ^* é o multiplicador de Lagrange que resulta da maximização da função lucro e ε é a elasticidade-preço da demanda pelo serviço. A expressão acima permite concluir que no caso de uma taxa de retorno não regulamentada (a empresa privada maximizando o seu lucro sem qualquer restrição de rentabilidade) ou se a regulamentação for redundante (ou seja, se $s^* > s$), casos estes que implicam que λ^* será zero, o monopolista privado cobrará as mesmas tarifas mencionadas anteriormente, ou seja, aquelas que o monopolista cobraria se ele próprio escolhesse as mesmas, sem regulamentação, já que $w + r$ na realidade é custo marginal de produção. A demonstração detalhada da derivação destas tarifas encontra-se em

Pode-se demonstrar que resultado final de um aperto na taxa de retorno permitida (isto é, uma redução no valor de s^*) será o de forçar o monopolista privado a ajustar para baixo as tarifas cobradas de todos os usuários. Isto provoca um efeito positivo no bem estar social dos usuários, permitindo que eles consumam maiores quantidades daquele serviço e dos demais bens e serviços. Se os pobres dedicarem uma parcela significativa do seu rendimento aquele tipo de serviço, o aperto na taxa de retorno irá beneficiar, em maior escala, os usuários de baixa renda. Por outro lado, deve ser enfatizado que a condição, $s^* > r$, (taxa de retorno permitida maior que a taxa de juros das aplicações financeiras alternativas) deve ser sempre obedecida, pois, de outra maneira, o monopolista privado não se interessará em produzir aquele serviço público. O mesmo ocorre com os investimentos realizados através da modalidade do “project finance”. Caso o governo decida manipular a taxa de retorno permitida a fim de reduzir a tarifa e assim beneficiar os usuários de menor rendimento, poderá vir a sacrificar o volume de receita, inviabilizando aquela modalidade de arranjo financeiro.

Do ponto de vista alocativo, a regulamentação da taxa de retorno do capital gera ineficiência e, por isso, deixa muito a desejar. Há muito, Avert e Johnson,⁴² demonstraram que, sob este tipo de regulamentação, o empresário irá utilizar uma quantidade maior de capital do que a requerida pelo uso eficiente do recurso.⁴³

Outro resultado indesejável da regulamentação da taxa de retorno decorre do fato de que esse sistema desestimula os investimentos em ganhos de produtividade, já que a maior lucratividade permitida (incluindo aí esses ganhos) deveria estar contida no limite da taxa de retorno regulamentada. Se o produtor estiver operando no limite da taxa de retorno, como é do seu interesse, a maior lucratividade faria com que a taxa de retorno efetiva ultrapassasse aquele limite, sujeitando a empresa às penalidades previstas na legislação.

Andrade *Distributional Aspects of Public Utility Pricing with Reference to Brazil*. Tese de doutoramento, não-publicada, apresentada ao University College, University of London, 1994., no anexo ao capítulo III.

⁴² Avert e Johnson; “Behavior of the Firm under a Regulatory Constraint”. *American Economic Review*, v. 52,

⁴³ Na situação de lucro máximo, o produto marginal do capital neste caso é menor que a taxa de juros, o que implica que um excesso de capital está sendo usado pelo produtor. Ver a demonstração em Andrade (1994); *op cit*; p. 108.

4.2.3.2 - As Tarifas Determinadas pela Regulamentação *Price Cap*.

As empresas prestadoras de serviços públicos privatizados no Reino Unido, têm suas tarifas regulamentadas de acordo com a seguinte regra de reajuste: - o índice de preços (IP) dos serviços vendidos pela empresa deve ser igual ou inferior ao índice de inflação (IPC), diminuído de uma constante (X), que pretende medir os ganhos de produtividade da empresa. As novas tarifas vigorando no período seguinte (cinco anos) estariam, então, condicionadas à restrição $IP \leq IPC - X$.⁴⁴ Esta fórmula de reajuste foi proposta por Littlechild, em 1983, e é considerada uma maneira de regulamentar as tarifas melhor do que a fixação de uma taxa máxima de retorno.⁴⁵ A idéia que preside a fórmula de reajuste é permitir que a empresa recupere os valores tarifários corroídos pela inflação, ao mesmo tempo que torna possível a transferência dos ganhos de produtividade para os usuários dos serviços.

A regulamentação *price cap*, aparentemente, preocupa-se apenas com o reajuste tarifário e não com o valor absoluto da tarifa. Na realidade, quando da privatização das empresas no Reino Unido, julgou-se que o nível vigente das tarifas era adequado e que a regulamentação tarifária deveria, daí por diante, preocupar-se apenas com as suas alterações futuras. Sabe-se, contudo, que, levando em conta a

⁴⁴ O índice dos serviços vendidos pela empresa (como, por exemplo, a energia elétrica residencial, comercial e industrial), IP, pode ser calculado seja como um índice de preços cujos pesos são quantidades exogenamente dadas, seja como um índice que tem pesos que são endogenamente determinados pela proporção da receita total gerada pelo serviço. No

primeiro caso, o índice é calculado como $IP = \frac{\sum_m P_m^t \cdot x_m^0}{\sum_m P_m^0 \cdot x_m^0}$, onde x_m^0 é a quantidade vendida do

serviço m no ano base e P_m^0 e P_m^t são as tarifas nos anos 0 e t . No segundo caso, o valor de IP

é calculado como: $IP = \sum_m \left\{ \left[\frac{P_m^t \cdot x_m^t}{\sum_m P_m^t \cdot x_m^t} \right] \cdot \frac{P_m^t}{P_m^0} \right\}$, onde a expressão entre colchetes é justamente a

proporção da receita gerada pelo serviço m . Por outro lado, o valor de X que é subtraído da taxa de inflação, ou é efetivamente o valor do aumento da produtividade da empresa no período passado, ou é um valor exogenamente arbitrado pela agência regulamentadora. Bös, em *Privatization - A Theoretical Treatment*. Oxford: Clarendon Press, 1991, prova que entre as quatro possíveis combinações de cálculo de IP e X, três delas produzem resultados distorcidos em termos alocativos e que só quando os pesos e o valor do ganho de produtividade são definidos exogenamente é que a empresa faz um uso eficiente dos insumos.

⁴⁵ Mr. Stephen Littlechild, além de autor da fórmula, é presentemente o diretor da OFFER, a agência britânica que regulamenta os serviços de eletricidade. Cada um dos demais serviços públicos no Reino Unido está sob a jurisdição de uma agência regulamentadora especializada, uma experiência diferente do caso americano, no qual as comissões estaduais de regulamentação ditam as normas de funcionamento de diversos serviços na sua região.

restrição *price cap* e supondo que a empresa regulamentada deseja maximizar o lucro, chega-se necessariamente ao valor da tarifa que maximiza aquele lucro.⁴⁶

Da definição do *price cap* pode-se ver que, arbitrando valores maiores para X, é possível fazer com que o reajuste tarifário se reduza, diminuindo em termos relativos a tarifa vigente no período. Da mesma forma que no caso da regulamentação da taxa de retorno, pode ser demonstrado que o *price cap* é também capaz de reduzir a capacidade do monopolista fixar tarifas elevadas. Apesar das baixas tarifas constituírem um eventual instrumento para elevar o bem estar de todos os usuários do serviço, a redução tarifária não deve ultrapassar o ponto em que as receitas obtidas pela empresa não mais viabilizem o *project financing* do empreendimento.

Deve-se, ainda, notar que a regra do *price cap* não estabelece nenhum limite para o reajustamento individual da tarifa. Assim, é possível que o usuário pague um reajuste, por exemplo, de 15% na tarifa de energia elétrica, quando o *price cap* é de apenas 5%. Neste exemplo, os reajustes nos serviços comercial e industrial de energia elétrica tem que se ajustar, de modo que o IP seja igual ou inferior a 5%.⁴⁷

Infelizmente, o uso da regulamentação tipo *price cap* não garante que as tarifas daí derivadas sejam capazes de redistribuir a renda.⁴⁸ Além da possibilidade de reduzir o valor da tarifa, nada garante que se obtenha uma diferenciação tarifária favorável aos usuários mais pobres. Se este é o propósito, será necessário primeiramente estabelecer uma tarifa mais favorável aos usuários pobres, para só

⁴⁶ Pode-se demonstrar que para o uso eficiente dos insumos, a tarifa ótima a ser cobrada por esta empresa por unidade do serviço i , cobrada ao usuário tipo j , será aquela equivalente ao seguinte *mark-up*:

$$\frac{P_{ij}^t - CMg^t}{P_{ij}^t} = \frac{1}{\epsilon_{ij}} [1 - R_j], \text{ onde } R_j \text{ é um valor calculado para o usuário tipo } j, \text{ o qual depende das}$$

condições iniciais (ano 0), da quantidade demandada por ele no ano t , e do valor fixado para X. Pode-se mostrar que quanto maior a redução desejada em IP (isto é, quanto maior o valor politicamente escolhido para X), maior será o valor de R_j e, conseqüentemente, maior a redução no *mark-up*, reduzindo as tarifas para todos os serviços prestados pela empresa. Ver em Andrade (1994), no anexo ao capítulo III, uma detalhada derivação deste resultado.

⁴⁷ Andrade "Privatização e Regulação das Tarifas das Empresas Prestadoras de Serviços Públicos; em *Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996, vol. 2 faz um relato sintético da experiência britânica recente do uso do *price cap* e como têm evoluído o valor real de algumas tarifas de serviços públicos.

então, derivar as tarifas que obedeçam ao *price cap* e que possibilitem o equilíbrio financeiro da empresa.

A regulamentação *price cap*, ao estabelecer as tarifas que deverão vigorar por um certo período de tempo, torna possível que as empresas se apropriem da maior lucratividade derivada dos investimentos que visam obter ganhos de produtividade. Ao contrário da regulamentação da taxa de retorno, quando as empresas não tem incentivo para buscar melhorias da produtividade, no caso do *price cap* o incentivo existe, embora seja razoável supor, que no período seguinte, os ganhos de produtividade sejam absorvidos pelos usuários, via redução no reajuste da tarifa.

Nessa altura da argumentação, é também óbvio que, implicitamente, a regulamentação *price cap* define uma taxa de retorno para a atividade. Assim, ao se fixar o valor de X , fica determinada a rentabilidade da prestação do serviço, a menos dos ganhos adicionais que podem advir do aumento da produtividade. Por isto mesmo, idealmente a agência regulamentadora não deve ser tentada a manipular o nível da rentabilidade. Embora a rentabilidade possa estar episodicamente elevada, a sua manipulação pode prejudicar a qualidade que o *price cap* possui de incentivar aumentos da produtividade, além de desestimular os empreendimentos tipo *project financing*.⁴⁹ Mais importante que tudo, é essencial que hajam *regras estáveis de regulamentação tarifária*, especialmente quando o governo pretende continuar recorrendo ao setor privado para suprir parte dos recursos necessários à expansão das redes de serviços públicos no Brasil.

4.2.4 - A Adoção de um Sistema Tarifário com Subsídios Cruzados.

Como foi anteriormente mencionado, a regulamentação da taxa de retorno e do *price cap* são formas de controle tarifário que não necessariamente resultam em tarifas diferenciadas de modo a favorecer os usuários pobres. Na realidade, dependendo de algumas características da demanda dos usuários, as tarifas fixadas pelas empresas regulamentadas podem ser mais elevadas justamente para aqueles

⁴⁸ Isto dependerá de como R_j varia entre os diferentes grupos de usuários do serviço; a estrutura tarifária será redistributiva somente se R_j for uma função decrescente do rendimento dos usuários, mas não há razão a priori para se acreditar que é este o caso.

⁴⁹ Esta advertência está calcada em fato recente ocorrido na Inglaterra, quando o regulador aumentou repentinamente o valor de X , pressionado por críticos que estavam preocupados com a alta

com menor poder aquisitivo, ou seja, fazendo com que o acesso dos pobres à bens e serviços essenciais, fique aquém do que é considerado socialmente desejável. De um lado, tal resultado contradiz o inequívoco interesse da sociedade para diminuir as desigualdades sociais existentes no país. De outro, reverte um efeito esperado das políticas de preços públicos, qual seja, o de que a tarifa paga pelos mais pobres deve ser inferior a paga pelos demais usuários.⁵⁰

Uma forma de se precaver contra tal eventualidade, consiste em estabelecer um sistema de subsídios cruzados, isto é, uma estrutura de tarifas diferenciadas que favoreça os usuários mais pobres. Teoricamente, o financiamento da tarifa subsidiada pode ser feito pelo governo, pelos demais usuários, ou por ambos. Considerando, entretanto, as atuais dificuldades financeiras das administrações públicas no país, não é razoável esperar que, ao privatizar os serviços públicos, o governo mantenha os subsídios, mesmo que parciais, aos consumidores. É, portanto, previsível que, na regulamentação das concessões privadas, seja adotado um sistema de subsídios cruzados totalmente auto-financiado pelos usuários, qual seja, sem a participação do governo e, quando possível, sem a contribuição da empresa, a fim de não lhe sacrificar a rentabilidade.

A rigor, a adoção do sistema de subsídios cruzados na tarifação dos serviços essenciais básicos pode ser interpretada como uma forma de intervenção governamental, com uma justificativa paternalista e outra não-paternalista.⁵¹ Basta notar que a concessão do subsídio não aumenta apenas o bem estar dos pobres (objetivo paternalista), mas também melhora a condição dos demais membros da sociedade (objetivo não-paternalista). Pode-se encontrar um exemplo de política

lucratividade mostrada pelas empresas de eletricidade. Ver em Andrade (1996) *op cit*; uma descrição mais detalhada deste fato e as suas implicações em termos dos efeitos econômicos desta alteração.

⁵⁰ A possibilidade de usar preços diferenciados entre usuários com objetivos sociais foi ameaçada quando da votação da Lei 8.987, de 13/2/95, a lei de concessões. Seu artigo 12 punha obstáculos à concessão de privilégios tarifários que beneficiem segmentos específicos de usuários do serviço concedido. O Presidente da República vetou o artigo apresentando a seguinte razão: “O impropriamente denominado tratamento privilegiado representa, na totalidade das vezes, medida de cunho eminentemente social, que traduz formas compensatórias de distribuição de rendas através de preços públicos, tendo por motivação os elevados princípios de justiça social que dimanam da Constituição”.

⁵¹ Esta classificação é tomada de Vandever *Paternalistic Intervention-The Moral Bounds on Benevolence*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1986, o qual discute os princípios do paternalismo. Uma intervenção paternalista é aquela que objetiva à proteção

com tais características nas baixas tarifas cobradas pelo saneamento, o que permite aos pobres não apenas condições de vida mais higiênica, mas também minimiza os recursos, obtidos através dos impostos cobrados aos não-pobres e necessários para curar as doenças dos menos favorecidos. Outro exemplo, é o dos serviços de eletricidade, onde a tarifa reduzida cobrada aos pobres, além de aumentar o consumo do serviço, também contribui para expandir o mercado de eletroeletrônicos.

É, portanto, essencial que o sistema de subsídios cruzados seja:

- bem focalizado (no sentido de beneficiar apenas os usuários necessitados da proteção tarifária em decorrência das suas carências econômicas e sociais). Significa dizer que o esquema anteriormente mencionado de tarifas crescentes não deve ser usado, uma vez que beneficia todos os usuários (tanto os pobres como os não-pobres) que consomem quantidades pequenas do serviço.

- definido em termos de uma tarifa subsidiada que, de um lado, permita aos usuários pobres o acesso a uma quantidade de serviço minimamente necessária para suprir as suas necessidades básicas e, de outro, possa ser financiada pelos demais usuários.⁵²

O sistema de subsídios cruzados requer, portanto, que seja possível restringir o número de beneficiários e/ou a quantidade mínima do serviço suprida aos pobres, sempre que o sistema não for capaz de gerar os recursos necessários para o financiamento dos subsídios cruzados. O ajuste no número de beneficiários ou na quantidade mínima será tão mais necessário quanto maior for o módulo da elasticidade dos não-pobres em relação ao aumento da tarifa.⁵³

ou a promoção do bem estar do objeto da intervenção; uma intervenção não-paternalista se preocupa com o bem estar de outros que não o objeto da intervenção.

⁵² O enfoque das necessidades básicas define como pobre o indivíduo ou família cujo consumo de determinados bens e serviços essenciais é inferior às metas de consumo especificadas em uma estratégia de desenvolvimento voltada para a abolição da pobreza absoluta. Ver em Streeten e Burki “Basic Needs: Some Issues”, *World Development*, vol. 6, 1978 uma discussão deste enfoque e das áreas de definição das necessidades básicas (nutrição, educação básica, saúde, saneamento, habitação e outros serviços conexos).

⁵³ Pode-se mostrar que a variação da receita total da empresa (RT) em função da variação da tarifa é expressa como $\delta(RT)/\delta P = Q(1 - \epsilon_p)$, onde Q é a quantidade consumida e ϵ_p é a elasticidade-preço da demanda pelo serviço. Se esta demanda for elástica (ou seja, $\epsilon_p > 1$), haverá uma redução na receita total com um aumento na tarifa.

Em outras palavras, no caso da utilização de um sistema de subsídios cruzados que vise favorecer os usuários pobres, e que, ao mesmo tempo, requeira tarifas muito altas para os não-pobres, com demanda elástica, o resultado certamente será uma receita total inferior àquela necessária para financiar o subsídio concedido aos pobres.⁵⁴ *Na prática, isto significa inviabilizar os subsídios cruzados, a menos que a rentabilidade do empreendimento seja sacrificada, ou seja, que uma parte do lucro do prestador do serviço seja utilizado para financiar os subsídios.* Casos como esse, são inteiramente inconvenientes do ponto de vista do *project financing*. No mundo real, é difícil imaginar que um empreendedor privado se comprometa com a administração de um sistema de subsídios cruzados quando:

- o consumo dos usuários pobres a ser subsidiado é grande em relação à capacidade de financiamento da política de subsídios cruzados.

- a maior tarifa a ser cobrada dos demais usuários é tão elevada que dá origem as seguintes consequências:

- i) alguns dos usuários-financiadores do subsídio podem se tornar candidatos a receber o benefício, uma vez que as suas quantidades demandadas do serviço, à nova tarifa mais alta, passariam a situar-se abaixo da quantidade mínima definida como necessidade básica. Em outras palavras, o número de usuários atingidos pelo subsídio tarifário compreende não apenas os pobres originais, mas também os que se apresentarem como merecedores de usufruir aquele benefício.

- ii) a receita obtida com a maior tarifa paga pelos usuários não-pobres pode não ser suficiente para cobrir as necessidades de financiamento dos subsídios concedido aos usuários pobres. O sistema de subsídios cruzados pode funcionar bem no caso de serviços essenciais, sem substitutos próximos, mas pode induzir a substituição no caso da tarifa tornar-se muito elevada. Um bom exemplo são os usuários que recorrem a poços e cisternas e ao despejo público do esgoto, ou o uso do gás em lugar da energia elétrica,

- iii) os requisitos de recursos financeiros necessários para viabilizar o esquema de subsídios cruzados podem ser maiores do que a montante requerido

⁵⁴ Em Andrade (1994) *op cit*; páginas 142-145, há uma detalhada determinação da curva de *trade-off* das tarifas que podem ser cobradas dos usuários pobres e não-pobres quando se quer subsidiar a tarifa cobrada aos primeiros e garantir o equilíbrio entre os custos de produção e a receita total da venda do serviço.

para subsidiar o consumo dos usuários pobres: Eventualmente, a capacidade de produção precisará ser expandida a fim de viabilizar a política de subsídios e evitar o racionamento. Nesse caso, pode haver a necessidade de antecipar os investimentos para aumento da capacidade, o que, por sua vez, requer novos recursos e mais fontes de financiamento.

iv) finalmente, deve ser considerado que o custo de produção pode aumentar em virtude da necessidade de se estender as redes de serviços na direção de centros locacionalmente mais dispersos (a exemplo das áreas periféricas dos centros urbanos médios e de grande porte) e de concentrações de usuários residentes em áreas de difícil acessibilidade, tais como as favelas e bairros suburbanos.

Considerando todos os aspectos acima apontados e tendo em vista as incertezas e os riscos aí envolvidos, *o sistema de subsídios cruzados padece de dificuldades que o tornam difícil de ser compatibilizado com empreendimentos do tipo project financing*. Nessa modalidade, o equilíbrio entre receitas e despesas e as garantias quanto a rentabilidade esperada do empreendimento são essenciais para atrair o interesse da atividade privada. Não obstante, quando a redistribuição é absolutamente prioritária, alguma forma de participação do governo no esquema de subsídio deve ser encontrada a fim de reduzir os riscos e incertezas do empreendimento e, assim, viabilizar financeiramente o projeto.

4.3 - Resumo das Principais Conclusões.

A utilização do *project financing* como forma de financiar os investimentos necessários à melhoria e à expansão dos serviços da infra-estrutura urbana no país requer normas claras e seguras no tocante ao estabelecimento das tarifas e de seu reajuste. Esta modalidade de financiamento fundamenta-se em uma composição de capitais, na qual a receita obtida com a exploração dos serviços é o ponto-chave para viabilizar financeiramente o empreendimento. Além do requisito de uma

rentabilidade competitiva com outras aplicações de capital, os investimentos que utilizam essa forma de *funding*, necessitam obter da cobrança dos serviços, o volume de recursos financeiros essencial à operação da empresa. A possibilidade de adoção de normas tarifárias que não sejam consistentes com o papel das receitas neste modo de financiar a implantação e o funcionamento dos serviços, ou que aumentem desnecessariamente os riscos e as incertezas associados as receitas, exigirá dos empreendedores e de outras fontes um maior aporte de capital próprio, provavelmente aumentando os custos e diminuindo a rentabilidade esperada do empreendimento.

A prestação de serviços da infra-estrutura urbana, como energia elétrica, saneamento, transportes e outros, é uma atividade produtiva como qualquer outra, cuja oferta se faz a um custo financeiro pela aplicação dos insumos necessários à sua produção. Este custo precisa ser financiado de alguma forma e, assim, as tarifas cobradas aos seus usuários representam a maneira economicamente mais adequada para apurar os recursos necessários para cobri-lo.

Pode-se mostrar, que em condições ótimas, a tarifa do serviço deverá corresponder ao custo marginal incorrido pela empresa na oferta da quantidade produzida. Não obstante, como vários dos serviços da infra-estrutura são ofertados por monopólios naturais, cuja característica principal é a de apresentar custos marginais inferiores aos custos médios, não é viável financeiramente obrigar a empresa a cobrar aquela tarifa. Ao ser impedida de exercer o seu poder de monopólio e escolher livremente um preço que maximize o seu lucro, a empresa pode ser levada à falência. Por outro lado, vários daqueles serviços são considerados como essenciais à vida humana e, por isto mesmo, precisam ter o seu acesso universalizado. Em razão disto, a tarifa do serviço, além de gerar os recursos financeiros para cobrir os custos de produção, deve ter o seu valor estabelecido de maneira a não impedir que os usuários possam consumir quantidades consideradas como mínimas para satisfazer as suas necessidades básicas.

Dessa argumentação, fica claro que a viabilidade da prestação de um serviço que use o *project financing* como instrumento para implementar os investimentos requeridos para a melhoria e expansão da infra-estrutura urbana, requer que as normas de definição da estrutura tarifária e de seu reajustamento conciliem os

diversos objetivos envolvidos. Do ponto de vista financeiro, isto significa que o fluxo de receitas precisa ser, ao mesmo tempo, i) adequado para suprir a parte prevista do capital total na composição do investimento; ii) capaz de cobrir o custo de produção e remunerar competitivamente os capitais aplicados; e iii) resultante de uma estrutura tarifária que permita que as necessidades básicas sejam satisfeitas. Do ponto de vista econômico, a tarifa deve se afastar o mínimo possível do seu valor ótimo, correspondente ao custo adicional de ofertar a quantidade requerida (*first best*).

A necessidade de se definir uma tarifa que permita ao usuário pobre ter acesso mínimo ao serviço, qual seja, usar o preço público como um instrumento de redistribuição de renda real, é uma idéia polêmica. Teoricamente, existiriam formas mais adequadas para minimizar os problemas da pobreza absoluta e relativa existentes no país. Entretanto, do ponto de vista prático, diversos autores acreditam que estas outras formas são incapazes de impactar aqueles problemas de maneira significativa e, mais ainda, que o governo não dispõe de condições financeiras de implementar uma política social que os resolva.

A atual forma de definir estruturas tarifárias em alguns serviços públicos não pode ser reproduzida ou transplantada para os investimentos que venham a ser financiados na forma de *project financing*. Em primeiro lugar, a forma tradicional de tarifação corresponde ao funcionamento de uma empresa estatal, cuja sobrevivência financeira nunca esteve a risco e, a despeito dos seus maus resultados, sempre pode recorrer ao erário para cobrir as suas deficiências de recursos, fato que, certamente, não irá ocorrer no caso de uma empresa privada. Por outro lado, a forma de definir tarifas crescentes segundo blocos de consumo e o estabelecimento de uma conta mínima obrigatória, para favorecer os usuários mais pobres, mostrou-se incapaz de gerar os resultados sociais previstos. É preciso focalizar melhor o instrumento, impedindo que usuários não-necessitados sejam beneficiados com tarifas menores e delas se aproveitem.

Convém, portanto, deixar de lado a idéia de cobrar tarifas segundo a quantidade consumida do serviço. Embora haja uma correlação positiva entre o rendimento familiar e a quantidade consumida de alguns serviços públicos para diferentes estratos de renda, na realidade, existem famílias pobres que consomem

uma grande quantidade do serviço e há famílias não-pobres que consomem pouco. Nesses casos, os efeitos da política ficam distorcidos sendo necessário melhor focalizá-la, qual seja, classificar os usuários segundo a sua condição social e atribuir o benefício tarifário apenas aos pobres

Dado que a prestação de vários dos serviços públicos faz-se na forma de monopólio, as autoridades tentam cercear a liberdade do monopolista para fixar tarifas que lhe propiciem lucro exagerado, aproveitando-se, assim, do poder de monopólio para fixá-las em níveis exagerados. Uma forma de implementar esse controle é usar a regulamentação da taxa de retorno, onde é fixado um valor máximo para a taxa. Na prática, tal tipo de regulamentação tarifária indireta deve ser usada de forma parcimoniosa pois, na intenção de limitar as tarifas a serem cobradas aos usuários, não convém sacrificar a rentabilidade exigida pelos capitais aplicados no empreendimento.

A regulamentação da taxa de retorno tem três inconvenientes básicos:

1) Primeiramente, ela não induz o monopolista a alocar de maneira ótima os seus recursos. É possível demonstrar que o produtor tem tendência para escolher uma combinação de insumos mais intensiva em capital do seria necessário ;

2) Pelo fato de estar centrada em torno de um limite de rentabilidade, que não pode ser ultrapassado, a regulamentação desestimula os investimentos na melhoria da produtividade. Nessas condições, os empreendimentos viabilizados através do *project financing* e, geralmente associados à capitais externos com fácil acesso à inovações tecnológicas promotoras de maior produtividade, seriam desestimulados pela regulamentação da taxa de retorno;

3) Do ponto de vista da distribuição da renda, nada pode ser antecipado quanto aos efeitos redistributivos da regulamentação da taxa de retorno. Sabe-se, contudo, que apertando o nível de rentabilidade permitido (sem ultrapassar o nível exigido pelo *project financing*), as tarifas serão reduzidas para todos os usuários, beneficiando relativamente mais aqueles que usam uma grande parcela dos seus rendimentos para pagar a conta do serviço.

A regulamentação *price cap*, ou seja, aquela que vem sendo utilizada para regulamentar os serviços privatizados no Reino Unido, é mais atraente, na medida em que não tem o defeito de estimular o maior uso relativo do capital. Além disso,

promove os investimentos destinados a obter ganhos de produtividade, inicialmente apropriados pela empresa. Posteriormente, ou seja, no período regulatório seguinte, tais ganhos são repassado para os usuários, via redução das tarifas. O efeito redistributivo, tal como no caso da taxa de retorno, não é claro. Na realidade, o *price cap* é uma forma indireta de regular a rentabilidade. Assim sendo, requer os mesmos cuidados discutidos no caso da regulamentação da taxa de retorno, a fim de não inviabilizar os arranjos tipo *project financing*. Deve-se admitir que é forte a tentação para usar este tipo de regulamentação com o fito de controlar o lucro obtido na prestação do serviço; isto, entretanto, significaria destruir as vantagens do sistema de regulamentação.

A idéia de impor, aos empreendimentos financiados via *project financing*, um sistema tarifário com subsídios cruzados, cuja finalidade é favorecer o consumo dos usuários pobres, é muito atraente. Afinal, por ser um esquema supostamente auto-financeável, sua adoção não afetaria a receita obtida pelo prestador do serviço, já que a tarifa subsidiada paga por um grupo de usuários, seria compensada por uma tarifa maior cobrada aos demais utilizadores do serviço, resultando, assim, na mesma receita total. Nessas condições, o prestador do serviço não seria, em princípio, prejudicado em seus interesses. Entretanto, antes de ser convencido das vantagens do esquema de subsídios cruzados, convém levar em conta os seguintes aspectos:

1) O sistema pode não ser auto-financeável, por duas razões principais: - a primeira, porque a elevação das demais tarifas requeridas para financiar o subsídio aos pobres esbarra no limite imposto pela elasticidade da demanda dos não-pobres, o que faz com que seja impossível gerar a receita adicional necessária. Segundo, porque o grande número de beneficiários em potencial e o pequeno número de usuários financiadores do subsídio, tornam inviável a geração da receita adicional requerida;

2) Melhorar a acessibilidade dos mais pobres ao serviço, via cobrança de tarifas menores, não significa apenas cobrar preços menores, implica também oferecer os serviços nas áreas onde os usuários residem. No caso de locais mais remotos, isto pode significar custos de produção elevados e, portanto, tarifas médias

mais altas, o que, por sua vez, torna mais difícil arregimentar recursos para financiar o subsídio.

Consideradas todas essas limitações ao auto-financiamento exigido pelo sistema de subsídios cruzados, *conclui-se que, em princípio, os riscos e incertezas embutidos nesse sistema não são compatíveis com os empreendimentos financiados via project financing.*

BIBLIOGRAFIA

- Affonso, R. - “A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil, nos anos 80”; em *Planejamento e Políticas Públicas* - nº 4 dez 1990 - Ed. IPEA - p. 37 a 66.
- Afonso, J. R. e Affonso, R. - “O Financiamento Público das Políticas Sociais no Brasil”; em *Políticas Sociais no Brasil*, INAE, - Fórum Nacional - Rio de Janeiro - RJ - jan 1995 - p. 59 a 86.
- Albuquerque, R.C. (Coordenador) - *O Brasil Social, Realidades, Desafios, Opções* IPEA - Rio de Janeiro - RJ - 1993 - 544 p.
- Andrade, T. A. *Distributional Aspects of Public Utility Pricing with Reference to Brazil*. Tese de doutoramento, não-publicada, apresentada ao University College, University of London, 1994.
- Andrade, T.A. “Privatização e Regulação das Tarifas das Empresas Prestadoras de Serviços Públicos; em *Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996, vol. 2, p. 717-724.
- Andrade, T.A. “Redistribuição de Renda via Tarifas dos Serviços Públicos”. *Nova Economia*. (publicação da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG), v. 5, n. 1, agosto de 1995, p. 23-40.
- Annibal Villela Consultoria Econômica Ltda. - “Investimentos em Infraestrutura Social - uma Avaliação do Impacto sobre o Sistema Urbano”; Rio de Janeiro - RJ - 1983.
- Avert, H. e Johnson, L. L. “Behavior of the Firm under a Regulatory Constraint”. *American Economic Review*, v. 52, p. 1052-1069, 1962.
- Azeredo, B. - “As Contribuições Sociais no Projeto de Constituição” IPEA / INPES - Textos para Discussão Interna - nº 124 - Rio de Janeiro - RJ - 1987.
- Barat, J. F. - “O Financiamento do Desenvolvimento Urbano no Brasil” (o caso da área metropolitana de São Paulo) em *Revista de Direito Administrativo* - Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro - RJ - abr / jun 1984.
- Bastos, C. R. e Martins, I. G. - *Comentários à Constituição Brasileira* (promulgada em 5 de outubro de 1988) - 6º vol. - tomo I - arts. 145 a 156 - Ed. Saraiva - São Paulo - SP - 1990 - 582 p.
- Berg, E. e McDermott: “Financing New Investment in Infrastructure in Developing Countries” DAI Report, *World Bank*, 1990.
- Bonelli, R. e Doellinger, C. von; “O Problema do Financiamento no Brasil” em *Perspectivas da Economia Brasileira - 1987* - IPEA, Rio de Janeiro - RJ - cap. 4 - - p. 59 a 87.
- Bös, D., *Privatization-A Theoretical Treatment*. Oxford: Clarendon Press, 1991
- Brown, S.J. and Sibley, S.D. *The Theory of Public Utility Pricing*; Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

- Cardoso, E. e Halwege, A. “À margem da Subsistência: Pobreza na América Latina”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 20, n. 1, , p.105-110, 1990.
- Collard, D., Lecomber, R. e Slater, M. *Income Distribution: the Limits to Redistribution*. Bristol: Sciencetechnica, 1980.
- Collyns, C. et alii: *Private Market Financing for Developing Countries*, IMF, Washington, D.C. World Economic and Financial Survey, dec. 1993.
- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - *Evolução da Rede Urbana no Brasil, período 1970-1980* - Rio de Janeiro - RJ - 1985.
- Cretella Junior, J. - *Comentários à Constituição 1988 - arts. 145 a 169* - Ed. Forense Universitária (Biblioteca Jurídica - vol. VII) - Rio de Janeiro - RJ - p. 3445 a 3943.
- Davis, T. E. - “O Fim” do Estado no Desenvolvimento Econômico: Aspectos Conceituais”; IPEA - Série IPEA n° 137 - cap. III - 1993 - p. 57 a 66.
- Dillinger, W. - *Urban Property Tax Reform - Guidelines and Recommendations*; - The World Bank - Urban Management Program - Washington - D.C. - 1992 - 40 p.
- Eximbank: “Project Financing”, dec, 1992; (mimeo)
- Fernandes, A. “ Descentralização e o Financiamento dos Investimentos Urbanos” em *Perspectivas da Economia Brasileira - 1989*; Rio de Janeiro - RJ - cap. 17 - Tópico Especial p. 601 a 609.
- Finsinger, J. e Vogelsang, I. “Alternative Institutional Frameworks for Price Incentive Mechanisms”; *Kyklos*, vol 34, 1981, p. 388-404.
- Glasgall, W. et alii: " The Global Investor", *Business Week*, Oct. 11, 1993.
- Goode, R. *Government Finance in Developing Countries*. Washington, D.C.; The Brookings Institution, 1984.
- Greig, S.R. IFC: “Project Financing and Capital Market Activities”, em: *Capital Markets and Corporate Finance*, Euromoney, Rio, 1994.
- Harberger, “A. Fiscal Policy and Income Redistribution” em Frank, C.R. e Webb, R.C. (eds.) *Income Distribution and Growth in the Less-Developed Countries*. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1977.
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro - “Estratégias para o Financiamento Urbano”; (Relatório Executivo) - Rio de Janeiro - RJ - 24 p.
- IMF: "Private Market Financing for Developing Countries", em: *World Economic and Financial Surveys*, Washington , D.C., 1993.
- IPEA, CPU - *Análise das Fontes e Possibilidades de Financiamento para as Regiões Metropolitanas*; Rio de Janeiro - RJ - 1978 - 104 p.
- Jun, K. W. : "Globalization of Financial Markets and Financing Development", *World Bank*, Strategic Planning Division, 1990.

- Kay, J. : " Decision-Making for Infrastructure: Enviromental and Planning Issues" , em *Infrastructure Policies for the 1990s*. Paris OECD.
- Littlechild, S.C. *Regulation of British Telecommunications Profitability*. London: HMSO, 1983.
- Lobo, T. - "Políticas Sociais no Brasil: Descentralização para mais Eficiência e Equidade"; em *Políticas Sociais no Brasil*; INAE, - Fórum Nacional - Rio de Janeiro - RJ - jan 1995; p. 31 a 58.
- Loeb, M. e Magat, W. "A decentralized method for utility regulation" *Journal of Law and Economics*, vol. 22, 1979, p. 399-404.
- Meier, G.M.(ed.) *Pricing Policy for Development Management*; .Baltimore e London: The Johns Hopkins University Press; Published for The Economic Development Institute of the World Bank. 1989.
- Mello Junior L. R. de - "Gasto Público Municipal e Alternativas de Financiamento do Desenvolvimento Urbano: o Caso dos Municípios das Capitais"; (versão preliminar) - 1996 - p. 54.
- Nevitt, P. K. " : Project Financing". *Euromoney Public*. London, 1989.
- Project Finance Yearbook, *Euromoney*,1996.
- Pyle, T.: "Private Financing of Infrastructure em: *Understanding the New Hidden Key to Development Sucess*; Princeton, N. J. Princenton Pacific Group, 1994.
- Ramanadhan, P. *Public Enterprise and Income Distribution*. London: Routledge, 1988.
- Reis, E. J. e Blanco, F. A. -"Capacidade Tributária dos Estados Brasileiros - 1970 / 90" - Cap. 15 - em *A Economia Brasileira em Perspectiva - 1996 - Brasília - DF - p. 325 a 351*.
- Rezende, F. (Coordenador) Grupo de Assessoramento Técnico da Comissão de Reforma Tributária e Descentralização Administrativa - "Sumário das Propostas para Reformulação do Sistema Tributário"; Cap. 6, p. 115 a 141.
- Rezende, F. - "Financiamento do Desenvolvimento Urbano" - Rio de Janeiro - RJ - jul 1995 - p. 26.
- Rezende, F. e outros - "A Questão Fiscal"; em IPEA, *Perspectivas da Economia Brasileira, 1989*; , cap. 17, p. 545 a 583.
- Rocha S. e Tolosa H. "Pobreza Metropolitana e Políticas Sociais" em IPEA, *Perspectivas da Economia Brasileira, 1989*; pp.403-429.
- Rosa JR, L. E. - *Novo Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário (à luz da nova Constituição)* - Ed. Renovar - Rio de Janeiro - RJ - 1993 - 458 p.
- Rosenthal, L. "Subsidies to the personal sector " em: Millward, R. Et al. (eds.) *Public Sector Economics*. London, New York: Longman, p. 78-128, 1983.
- Sappington, D. e Sibley, D. "Regulating Without Cost Information: The Incremental Surplus Subsidy Scheme" *International Economic Review*, vol. 29, 1988, p. 297-306.

- Simonsen, M. H., *Brasil 2002*. Rio de Janeiro: Editora APEC. 1974.
- Soares de Melo J. E. - "Contribuições Sociais no Sistema Tributário"; Coleção Estudos de Direito Tributário - Ed. Malheiros Editores Ltda. - São Paulo - SP - 1993 - 205 p.
- Stecker, S. A. et alii: "A Guide to Public-Private Partnership in Infrastructure"; Price Waterhouse, 1993.
- Streeten.,P. e Burki, S. J. "Basic Needs: Some Issues", *World Development*. vol. 6, 1978, p. 411-421.
- Sundrun, R.M. *Income Distribution in Less Developed Countries*. London, New York: Routledge, 1990.
- Todaro, M.P. *Economic Development in the Third World*. New York, London: Longman, 1989.
- Tolosa, H. C. e Rocha S. - "Políticas de Combate à Pobreza: Experiências e Equívocos"; em J. P. Reis Velloso e R. Cavalcanti de Albuquerque (eds), *Pobreza e Mobilidade Social*, Rio de Janeiro, Ed. Nobel, INAE, Fórum Nacional, p. 103.
- Tolosa, H. C. "Redistribuição de Renda e Combate à Pobreza". em: Velloso, J.P.R. (ed.) *Estratégia Social e Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora,1992, p. 161-192.
- Torres, R. L. - *O Orçamento na Constituição*, Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 395 p.
- Train, K.E. *Optimal Regulation-The Economic Theory of Natural Monopoly*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1991.
- Traverso, V. "The Rules of the Game-Project Finance Challenges in Latin America", em *Latin Finance*, suplemento, junho, 1994.
- United Nations Centre for Human Settlements (Habitat),"Sustainable Financing Strategies for Housing and Urban Development" (Contribution to the City Summit) - The Second UN Conference on Human Settlements,- Istambul, Turkey, 3-14 jun 1996, 49 p.
- Urban Institute - "Urban Finance: Colloquium", (Summary Report of Habitat II) Washington, D.C. - setembro,1996, 10-13 / 95.
- Vandever, D. *Paternalistic Intervention-The Moral Bounds on Benevolence*, Princenton, N.J.: Princenton University Press, 1986.
- Varian, H. R. *Microeconomia-Princípios Básicos*; Rio de Janeiro: Editora Campus, 1994.
- Varsano, R. "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição, Segundo o Substitutivo do Relator da Comissão de Sistematização de Setembro de 1987", IPEA, Textos para Discussão Interna nº 122.
- Varsano, R. "De Ônus a Bônus: Política Governamental e Reformas Fiscais na Transformação do Estado Brasileiro", em *A Economia Brasileira em Perspectiva*, 1996, IPEA - Brasília - DF, cap 11, p. 259 a 275.

- Villela, R “Uma Agenda para a Reforma Fiscal” em *Perspectivas da Economia Brasileira, 1994.*, Rio de Janeiro, 1993, vol. 1, cap. 2, pp. 43 a 53.
- Weiss, G. et alii: "Financing the 90s". *Business Week*, New York, Special Report, nov., 4, 1991.
- Zamboni, R. A.- “Subsídios para a Análise dos Limites do Fundo de Garantia enquanto Instrumento para Financiar Políticas de Proteção ao Trabalhador e de Desenvolvimento Urbano”, (versão preliminar) 1994 - 77 p. - mimeo.
- Zini, A. A., *O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos Anos 90*, IPEA,- Brasília, 1993.

Anexo Estatístico