

ISSN 1808678-0



COORDENAÇÃO DE PUBLICAÇÕES
RUA ROCHA, 233 - 7º ANDAR
01330-000 SÃO PAULO SP
www.fgv.br/direitogv
publicacoes.direitogv@fgv.br

v.5 n.1 : janeiro 2008

Cadernos DIREITOGV

**TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE
FISCAL E DESENVOLVIMENTO:
DIREITO À TRANSPARÊNCIA
ESTUDO SOBRE A DESTINAÇÃO
DA CPMF E DA CIDE-COMBUSTÍVEIS**
Eurico Marcos Diniz de Santi (coordenador),
Tathiane dos Santos Piscitelli, Andréa Mascitto

ESTUDO **21**
v.5 n.1 : janeiro 2008



CADERNOS DIREITO GV

v.5 n.1 : janeiro 2008

PUBLICAÇÃO DA **DIREITO GV**
ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO
DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ISSN 1808-6780

OS CADERNOS DIREITO GV TÊM COMO OBJETIVO PUBLICAR RELATÓRIOS DE PESQUISA E TEXTOS DEBATIDOS NA ESCOLA DE DIREITO DE SÃO PAULO. AS EDIÇÕES SÃO DE CIRCULAÇÃO RESTRITA. A SELEÇÃO DOS TEXTOS É DE RESPONSABILIDADE DA COORDENADORIA DE PUBLICAÇÕES DA DIREITO GV.

EDITOR

DESDE 2004, **JOSÉ RODRIGO RODRIGUEZ**

DIREITO – PERIÓDICOS. I. São Paulo. DIREITO GV
Todos os direitos desta edição são reservados à **DIREITO GV**

DISTRIBUIÇÃO
COMUNIDADE CIENTÍFICA

REVISÃO
ANA MARA FRANÇA MACHADO

PROJETO GRÁFICO
ULTRAVIOLETA DESIGN

IMPRESSÃO E ACABAMENTO
GRÁFICA FGV

DATA DA IMPRESSÃO **FEVEREIRO/2008**

TIRAGEM **800**

PERIODICIDADE **BIMESTRAL**

CORRESPONDÊNCIA
PUBLICAÇÕES DIREITO GV
RUA ROCHA, 233 - 7º ANDAR
01330-000 SÃO PAULO SP
WWW.FGV.BR/DIREITOGV
PUBLICACOES.DIREITOGV@FGV.BR

CADERNOS DIREITO GV

v.5 n.1 : janeiro 2008

**TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE
FISCAL E DESENVOLVIMENTO:**

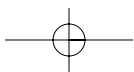
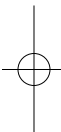
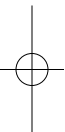
DIREITO À TRANSPARÊNCIA

ESTUDO SOBRE A DESTINAÇÃO DA CPMF E DA CIDE-COMBUSTÍVEIS

Eurico Marcos Diniz de Santi (coordenador),
Tathiane dos Santos Piscitelli, Andréa Mascitto

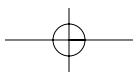
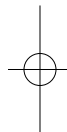
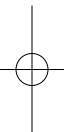


ESTUDO **21**
v.5 n.1 : janeiro 2008



ÍNDICE

1. APRESENTAÇÃO	5
2. ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DA CPMF NO PERÍODO DE 2001 A 2006	9
2.1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO	9
2.2. METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA	10
2.3. CPMF: PARA ONDE DEVE IR O DINHEIRO?	12
2.4. CPMF: PARA ONDE FOI O DINHEIRO?	13
2.5. CONCLUSÕES FINAIS	29
3. ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DA CIDE COMBUSTÍVEIS NO PERÍODO DE 2002 A 2006	33
3.1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO	33
3.2. METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA	34
3.3. CIDE COMBUSTÍVEIS: PARA ONDE DEVE IR O DINHEIRO?	36
3.4. CIDE COMBUSTÍVEIS: PARA ONDE FOI O DINHEIRO?	37
3.5. CONCLUSÕES	60
4. RELAÇÃO DE REPORTAGENS E DEBATES SOBRE A PESQUISA	62
NOTAS	65



TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

ESTUDO SOBRE A DESTINAÇÃO DA CPMF E DA CIDE-COMBUSTÍVEIS

Coordenador: Eurico Marcos Diniz de Santi

Participantes: Tathiane dos Santos Piscitelli, Andréa Mascitto,

Bianca Mizuki, Daniel Monteiro Peixoto, Daniella Galvão Ignez,

Maria Eugênia P. Fortunato, Priscila Faricelli, Renata Ferrero,

Rodrigo Freitas, Vanessa I. Cardoso

1. APRESENTAÇÃO:

TRIBUTOS DESTINADOS E DIREITO À TRANSPARÊNCIA

A compreensão da existência de tributos constitucionalmente destinados como a CPMF e a CIDE para um alienígena, talvez, seja tão difícil quanto a tradução de *accountability* para a cultura brasileira: termo que representa a idéia de como o aperfeiçoamento das instituições estatais deve contemplar, ao mesmo tempo, a melhoria do desempenho dos programas governamentais e a transparência e responsabilização do Poder Público frente à Sociedade. O maior esforço dessas pesquisas, especialmente no tocante à renovação da CPMF, foi deslocar o debate do lugar comum do discurso “se não aprovar, o povo perde” para centrar e chamar a atenção da sociedade para efetiva necessidade da clara e objetiva prestação de contas que tais tributos exigem. E a sociedade, ao menos quanto à CPMF, teve sua primeira oportunidade de resposta: “se não prestar contas, o povo não aprova!”¹.

O presente Caderno tem por escopo apresentar o resultado de duas recentes pesquisas realizadas pelo Núcleo de Tributação e Finanças Públicas da DireitoGV. Ambas partiram de um ponto comum: verificar se o Poder Público está empregando corretamente, na execução orçamentária, os recursos arrecadados nestas contribuições, nos termos das determinações constitucionalmente previstas. Foram eleitas como objeto desse estudo a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, no período de 2002 a 2006 e a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE-Combustíveis, entre os anos de 2002 a 2006.

A principal percepção destas investigações é que não há informação, nem transparência, nem efetiva prestação de contas desses gastos ao cidadão. O SIAF, complexo e limitado, é de uso restrito dos

tecnocratas estatais: prestação clara de contas é obrigação de qualquer Governo democrático e direito inalienável do cidadão.

A falta de transparência da destinação destes tributos é inadmissível, CPMF e CIDE são tributos híbridos, configuram-se pela associação de duas obrigações: uma é o dever de o contribuinte pagar a exação; outra, o dever de o Estado cumprir a regra da destinação. No controle da primeira obrigação, o Grande Irmão desfruta de ampla transparência e poderosos instrumentos de controle para espiar a vida privada do contribuinte: múltiplas obrigações acessórias, possibilidade da quebra do sigilo bancário e cadastros constritores de cobrança como o CADIN, o SPC e o SERASA. Contudo, na aplicação da segunda regra, o Estado guarda o retrato do exercício de seus poderes dentro de uma linda caixa preta, repintada de marfim e estilhaçada entre bits e bytes nos vários sites do Planalto, tratando com descaso o direito de acesso à esfera pública: sem informação, o gozo do poder não tem limites.

A metodologia utilizada foi consultar o orçamento da União, por meio do programa “Siga Brasil” do Senado Federal, que gera relatórios sobre a execução das despesas públicas em um dado período. Este é o único sistema público de acesso a informações sobre o destino das despesas públicas, que, embora útil, presta conta de maneira evasiva e tão apenas simbólica sobre a efetividade do gasto público, deixando os cidadãos, ao final de cada consulta, refêns de designações com sentido frouxo e vago, tal qual, “outras despesas correntes”, “contribuições” e “material de uso e consumo”. Rubricas que nada dizem e, ao mesmo tempo, silenciosamente ocultam o que deveria ser claro e explícito. Ainda assim, apesar das limitações da base de dados disponibilizada pelo Governo Federal, constatou-se:

Com relação à CPMF, os dados levantados demonstraram que, em média, 23,6% dos valores arrecadados com esta contribuição, já descontados os 20% do montante da desvinculação das receitas da União (DRU), restam nos cofres públicos por falta de autorização legal no orçamento, sugerindo, em função da própria limitação do sistema, formação de superávit primário ou excesso de arrecadação. De outro, em todos os anos apurados, houve desvios da destinação prevista no Art. 74 do ADCT. Em 2005, por exemplo, verificaram-se destinos estranhos ao Ministério da Saúde: foram R\$4,19 milhões para o Ministério da Ciência e Tecnologia;

R\$24,25 milhões para o Ministério da Defesa; R\$189,53 milhões para o Ministério da Educação e curiosos R\$1,12 milhões para o Ministério do Planejamento. É claro que com fé em Deus e na boa índole dos homens públicos, poderíamos nos convencer de que todo esse dinheiro foi destinado direta ou indiretamente à saúde, mas não há informação, explicando ou justificando esses desvios: a imagem que persiste continua sendo a do poço escuro e sem fundo. Não se trata, radicalmente, de pretender o tão sonhado “retorno e benefício do gasto público”, trata-se, mais simploriamente, de exigir que o Estado cumpra sua obrigação de prestar contas: investimentos em tecnologia de informação nunca parecem ser tão necessários e prementes quando se trata de outorgar transparência à atividade do Estado.

Logo em sequência à divulgação desta pesquisa, em *Workshop* realizado no auditório da DireitoGV, aberto a toda comunidade (estiveram presentes representantes do TCU, da Receita Federal, da Transparência Brasil, de escritórios de advocacia, do Ministério Público Federal, da imprensa, entre outros), foram veiculadas cerca de 40 reportagens² divulgando e relatando as diversas opiniões sobre os resultados obtidos. Parece-nos, neste sentido, que um dos objetivos foi atingido: levar ao debate público tema de grande relevância e atualidade, pois toca de perto a questão do efetivo destino, ou não, dos recursos arrecadados, nos termos das finalidades anunciadas pela Constituição Federal.

No que se refere aos recursos da CIDE-Combustíveis, a pesquisa revelou que os entes beneficiados com a autorização de gastos dos valores arrecadados com a referida contribuição é composto, primordialmente, por Universidades, Escolas, Fundações, empresas de engenharia e construção (p.ex. Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A), pelos Departamentos Nacional de Infra-Estrutura de Transportes e Nacional de Estradas e Rodagem (“DNER”), pelo Tesouro Nacional, pelas Agências Nacionais de Transportes Terrestres e Aquaviários. Aparentemente, seria possível justificar a disponibilização de recursos a estes entes beneficiados, na medida em que se tratam de entidades possivelmente relacionadas à melhoria do setor de estradas e rodagens, bem como a pesquisa tecnológica para aprimoramento do setor de transportes. No entanto, assim como verificamos em relação à CPME, a utilização dos recursos por todo o período não

se restringiu aos Ministérios dos Transportes, do Meio-Ambiente, das Cidades e afins. Os valores arrecadados no período avaliado foram destinados a diversos Ministérios que, pelos dados disponíveis no *site* do Senado, incorreram em gastos que nenhuma relação guardam com o financiamento de projetos ambientais, programas de infraestrutura de transportes ou destinação de subsídios ao setor de combustíveis, o que por si só já seria suficiente para se cogitar ofensa aos preceitos constitucionais.

Numa metáfora familiar: é como se o pai, com seu salário, mandasse o filho comprar remédios para a mãe e o filho voltasse indiferente, sem prestar contas do dinheiro que lhe foi confiado e sem os remédios que tinha comprar.

Tanto a CPMF como a CIDE-Combustíveis não podem existir: (i) sem a correspectiva contraprestação de contas do que já foi gasto, (ii) sem a clara explicitação constitucional de como serão gastas nos próximos anos e (iii) sem a implantação de sistemas que tornem transparentes e possíveis estes controles. Se, é impossível controlar o destino de uma contribuição, então, não há como fundamentar sua existência.

São Paulo, 19 de dezembro de 2007

Eurico Marcos Diniz de Santi

2. ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DA CPMF NO PERÍODO DE 2001 A 2006

Eurico Marcos Diniz de Santi³

Tathiane dos Santos Piscitelli⁴

2.1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO

O presente artigo tem por objetivo demonstrar, do ponto de vista fático, o destino da arrecadação da CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, inicialmente prevista no artigo 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituída pela Lei nº 9.311/1996 e objeto de sucessivas prorrogações desde então.

O período analisado é o compreendido entre 2001 e 2006. A eleição de um intervalo de tempo de 5 anos decorre da importância de verificação da destinação desse tributo em um prazo mais longo, já que as receitas arrecadadas em um exercício não necessariamente serão integralmente utilizadas nesse mesmo exercício. Sobre esse ponto é importante ressaltar que o marco inicial foi o ano de 2001 porque coincide com o início da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101/2000).

Após a análise das referidas destinações, pretendemos inferir se o destino do dinheiro público está de acordo com a determinação constitucionalmente prevista. Tal conclusão somente será possível uma vez que consideramos ser a destinação uma característica importante na configuração da espécie tributária *contribuições*. Não sendo a destinação corretamente cumprida, a contribuição passa a ser um imposto, cujas receitas são, em regra⁵, desvinculadas de qualquer finalidade e utilizadas para custear despesas gerais.

Para alcançarmos as conclusões percorremos o seguinte caminho: em primeiro lugar, trataremos brevemente da contribuição em análise, indicando a vinculação das receitas e o respectivo fundamento jurídico. Após, partiremos para o exame dos dados concretos sobre a efetiva destinação das receitas, ano a ano. Uma vez apresentados os dados, iremos concluir sobre correto uso e destino das verbas públicas. Importante dizer que, para se chegar a qualquer conclusão nesse sentido, iremos examinar: o valor arrecadado *versus* valor autorizado em lei para gasto *versus* as quantias efetivamente aplicadas. Para a constatação de eventual ausência de aplicação integral dos recursos

disponíveis, iremos descontar 20% do valor arrecadado, relativo à desvinculação das receitas da União (DRU), nos termos do artigo 76 do ADCT, cuja constitucionalidade não será objeto de apreciação. As conseqüências quanto à incorreta utilização das receitas não serão abordadas nesse trabalho, pois são objeto de pesquisa diversa, também em execução no Núcleo de Tributação e Finanças Públicas da DireitoGV.

Finalmente, vale ressaltar que os dados utilizados para obter a conclusão do presente estudo foram retirados do *site* do Senado Federal, que disponibiliza a consulta aberta ao orçamento da União⁶. Sobre isso, cumpre fazer algumas considerações para explicarmos a metodologia utilizada na coleta de informações. Feito esse esclarecimento preliminar, adentraremos propriamente no objeto da pesquisa.

2.2. METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

O Senado Federal possui um “Portal do Orçamento” no qual é possível fazer consultas ao orçamento da União, por meio do programa “Siga Brasil”, que gera relatórios sobre a execução da despesa pública em um dado período.

Com o objetivo de verificar a destinação das receitas arrecadadas com a CPMF, pesquisamos a execução da despesa vinculada à referida fonte nos anos de 2001 a 2006. Na medida em que os relatórios podem atingir alto grau de complexidade, limitamos nossa pesquisa aos seguintes dados: (i) fonte de recursos; (ii) categoria econômica da despesa; (iii) grupo de natureza da despesa (GND); (iv) elemento da despesa; (v) sub-elemento da despesa; (vi) órgão superior; (vii) valor autorizado para gasto; e (viii) valor pago. Para esclarecer exatamente do que trata cada um desses itens, cumpre tratá-los separadamente, apresentando as referidas definições⁷.

(i) Fonte de recursos: “As fontes de recursos são agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. Atualmente, a classificação de fontes de recursos consiste de um

código de três dígitos”. Na pesquisa, utilizamos o termo “provisória” para identificar a fonte de receitas CPMF. Sobre isso, importante ressaltar que a pesquisa não se limitou à receita principal de arrecadação no exercício examinado (155), mas, igualmente, considerou valores de exercícios anteriores (355), podendo estas ser principais ou decorrentes de outras fontes (como multas pelo não pagamento da CPMF – fontes 255, 655 e 955).

(ii) Categoria econômica da despesa: classificação da despesa entre corrente ou capital. Classificam-se como despesas correntes “todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”, enquanto as despesas de capital são aquelas que “contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”.

(iii) Grupo de natureza da despesa – GND: discrimina as despesas orçamentárias da seguinte forma: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

(iv) Elemento da despesa: nível mais detalhado dentro da classificação das despesas quanto à natureza, e tem por função identificar o objeto dos gastos da Administração, necessários para a consecução de seus fins. Exemplo: material de consumo.

(v) Sub-elemento da despesa: identifica o objeto imediato da despesa orçamentária, representando seu nível mais detalhado. Exemplo: vantagens incorporadas – pessoal civil.

(vi) Órgão superior: descrição do órgão superior relativo à unidade gestora, que é a unidade administrativa que realiza a gestão dos recursos orçamentários e financeiros. Esse órgão não é o responsável pela execução orçamentária, mas quem, de fato, recebe os recursos para geri-los.

(vii) Valor autorizado para gasto: soma dos valores da dotação inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura dos créditos adicionais. Exemplo: dotação inicial + créditos adicionais – dotações canceladas e/ou remanejadas.

(viii) Valor pago: indica os valores pagos e representa o terceiro e último estágio da despesa pública.

Diante disso, os dados aqui apresentados não irão considerar os valores empenhados, liquidados ou em qualquer outra fase do processo da despesa pública. Isso porque, em que pese o fato de a realização

da despesa possuir um longo caminho para percorrer (entre autorização legal e pagamento), entendemos que a efetiva destinação dos recursos públicos somente se dá com o pagamento da despesa. Ainda que o empenho crie para o Estado o dever de cumprir com o débito, tal não garante que, faticamente, os valores serão destinados à finalidade específica.

Em relação à comparação com os valores arrecadados, utilizaremos como fonte os dados disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em www.receita.fazenda.gov.br, pois o programa do Senado Federal ainda não disponibiliza a execução das receitas para os anos de 2003 a 2001.

As conclusões obtidas serão decorrência direta da consulta ao orçamento da União, na modalidade de acesso ao público (seja a consideração da arrecadação via Receita, seja o exame da execução das despesas via Senado), pois a pesquisa objetiva partir da perspectiva do cidadão que, constitucionalmente, tem direito ao controle das contas públicas⁸. Não se trata, assim, de analisar dados cujo acesso é franqueado apenas aos administradores, mas, sim, de examinar as contas que o Poder Público coloca à disposição de todos e delas extrair conclusões.

2.3. CPMF: PARA ONDE DEVE IR O DINHEIRO?

As origens da criação da CPMF remetem à promulgação da Emenda Constitucional nº 3, de 1993, que conferiu competência à União para instituir o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Referido imposto seria instituído por lei complementar, teria vigência até 31.12.1994 e não observaria nenhuma das imunidades previstas no artigo 150, inciso VI da Constituição, nem sequer o princípio da anterioridade.

O IPMF foi criado pela lei complementar nº 77/1993, mas não teve longa vigência, pois, ainda em 1993, o Supremo Tribunal Federal declarou sua inconstitucionalidade⁹ por considerar que a exceção ao princípio da anterioridade e às imunidades tributárias resultava em ofensa a cláusulas pétreas.

Apenas em 1996, o Ministro da Saúde à época, Adib Jatene, propôs uma remodelação do IPMF: ao invés de se criar um imposto sobre a movimentação financeira, cria-se uma contribuição, cujo prazo de duração seria de dois anos, devendo os valores arrecadados ser destinados para “financiamento das ações e serviços de

saúde”¹⁰. Tratava-se de uma solução provisória para “engordar” o orçamento da Saúde.

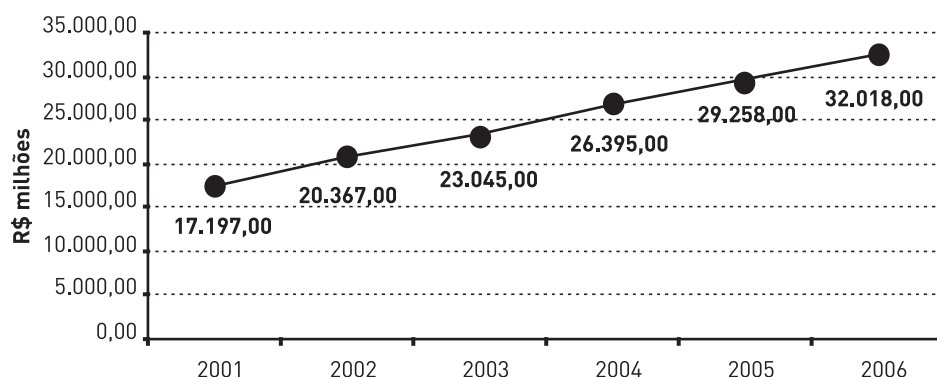
Assim, pela Emenda Constitucional nº 12 (EC 12/1996), foi acrescido ao ADCT o artigo 74, que delegou competência para União criar referida contribuição, ao final instituída pelas Leis nºs 9.311/1996 e 9.539/1997, para vigorar até 24.01.1999.

Após a EC 12/1996, o que se viu foi uma sucessão de emendas constitucionais (21/1999, 37/2002 e 42/2003) prorrogando a vigência da CPMF e das respectivas leis instituidoras¹¹. Segundo a redação atual da Constituição (artigo 90 do ADCT), a cobrança da CPMF está autorizada até 31.12.2007 e está em andamento no Congresso Nacional projeto de emenda constitucional para prorrogar a CPMF até 31.12.2011, com grandes chances de aprovação.

O ponto central da CPMF está no fato de esta contribuição ter sido criada, originalmente, para financiar a Saúde: todo o valor arrecadado deveria ser a ela destinado. Todavia, com as prorrogações sucessivas da contribuição, a finalidade inicial foi distorcida. Atualmente, da alíquota de 0,38% aplicável à CPMF, apenas 0,2% são destinados à Saúde, enquanto 0,1% serão aplicados na Previdência Social e 0,08% no Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

2.4. CPMF: PARA ONDE FOI O DINHEIRO?

A arrecadação da CPMF, no período objeto de pesquisa (2001-2006), não apresentou nenhuma queda. Segundo os dados disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em 2001 foram arrecadados cerca de R\$17 bilhões de reais, enquanto em 2006 esse montante superou os R\$32 bilhões de reais. Confira:

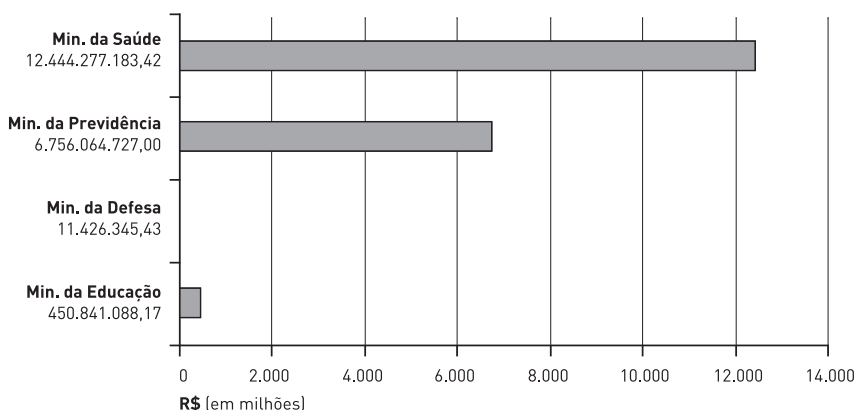


Na análise da distribuição das receitas por todos os anos, verificamos a ocorrência de desvios, na medida em que a utilização dos recursos não se limitou aos Ministérios da Saúde e Previdência. Por todo o período houve valores destinados aos Ministérios da Defesa, Educação, dentre outros. Resta saber como os recursos foram distribuídos ano a ano entre os Ministérios e, ainda, indagar sobre a existência de previsão legal para tanto.

IV.1. - Exercício de 2006

Na análise do ano de 2006, verificamos que dos R\$25.614.400.000,00 disponíveis¹² para aplicação em recursos de Saúde, Previdência e Combate e Erradicação da Pobreza apenas para o montante de R\$20.887.921.468,24 é que houve autorização de despesa nas leis orçamentárias¹³, de forma que é possível inferir, pelos dados constantes do programa Siga Brasil que cerca de 18,5% dos recursos **disponíveis à União** não foram devidamente aproveitados.

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$14.159.887.582,03 seriam destinados ao Ministério da Saúde e R\$6.756.064.727,00 ao Ministério da Previdência. Todavia, do ponto de vista fático não foi isso que se verificou. Apenas R\$20.062.609.344,02 foram efetivamente gastos e a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios da Previdência e Saúde. Os Ministérios da Educação e da Defesa, também receberam verbas provenientes da arrecadação da CPMF, **sem que houvesse qualquer previsão legal nesse sentido**. O gráfico abaixo ilustra a distribuição das receitas da CPMF:



Diante disso, cumpre analisar a aplicação dos recursos por cada um desses órgãos.

(a) Ministério da Saúde

No ano de 2006, foi autorizado o gasto de R\$14.159.887.582,03 para o Ministério da Saúde em relação à arrecadação da CPMF e deste valor foram efetivamente gastos R\$12.844.277.183,42, dos quais 86,9% foram aplicados na categoria “contribuições”. As outras despesas concentraram-se em “material de consumo” (3,6%) e terceirização de mão de obra (1,09%). O restante (8,41%) refere-se às despesas de “exercícios anteriores”, “diárias de pessoal civil”, “indenizações e restituições”, “obrigações tributárias e contributivas”, passagens e despesas com locomoção” e “sentenças judiciais”.

A despesa que mais se destaca neste Ministério está classificada como “contribuições”, que, segundo a definição do Ministério do Planejamento¹⁴, são “despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito publico ou privado, observado o disposto na legislação vigente”.

Da definição acima, percebe-se que a maior parte dos gastos do Ministério da Saúde concentra-se em uma categoria que não possui contrapartida direta para a população, mas que se destina, basicamente, ao custeio da máquina estatal.

(b) Ministério da Previdência

Para o Ministério da Previdência o valor autorizado de gasto, relativo à arrecadação da CPMF, foi de R\$6.756.064.727,00, tendo sido a integralidade efetivamente aplicada em aposentadorias e reformas.

(c) Ministérios da Defesa e da Educação

Nos Ministérios da Defesa e Educação, foram gastos R\$462.267.433,60 de recursos da CPMF **sem que houvesse qualquer autorização legal nesse sentido**. As despesas, em ambos os casos, concentraram-se, majoritariamente, em material de consumo (R\$8.697.958,35 no Ministério da Defesa e R\$109.461.540,13 no

Ministério da Educação) e terceirização de serviços (R\$2.7828.387,08 no Ministério da Defesa e R\$303.352.395,35 no Ministério da Educação).

(d) Conclusões preliminares

Os valores efetivamente gastos com recursos da CPMF foram aplicados, **integralmente**, no custeio de despesas correntes. Da verba destinada aos Ministérios da Saúde e da Previdência, **nada** foi aplicado em investimento (bens que se revertam em aumento de patrimônio para a Administração) e 2,2% do valor gasto o foi sem autorização legal.

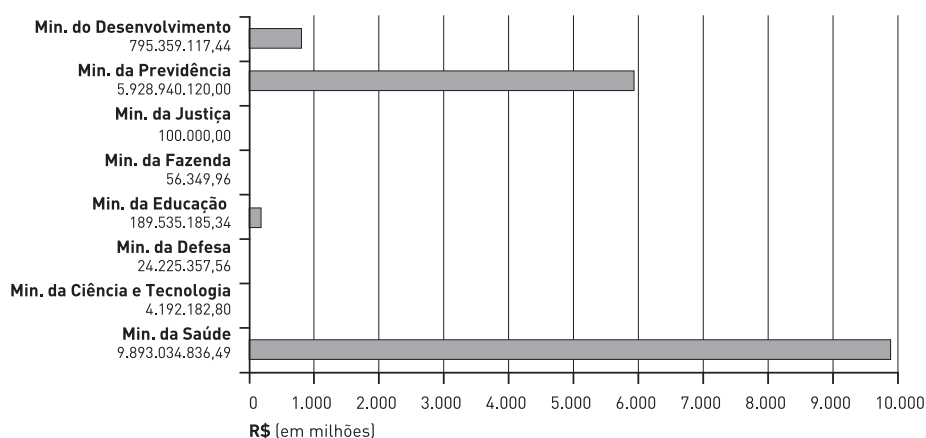
De outro lado, segundo os relatórios do Senado Federal, R\$556.151.844,95 foram pagos sem que houvesse autorização legal, o quê representa 2,77% dos valores gastos relativos à CPMF.

Por fim, importante mencionar que não é possível concluir, dos dados analisados, quanto foi destinado ao fundo de combate e erradicação da pobreza e se, de fato, houve alguma destinação nesse sentido.

IV.2. - Exercício de 2005

Na análise do ano de 2005, verificamos que dos R\$23.406.400.000,00 disponíveis¹⁵ para aplicação em recursos de Saúde, Previdência e Combate e Erradicação da Pobreza, apenas para o montante de R\$17.828.727.744,33 é que houve autorização de despesa nas leis orçamentárias¹⁶, de forma que cerca de 24% dos recursos **disponíveis à União** não teriam sido devidamente aproveitados.

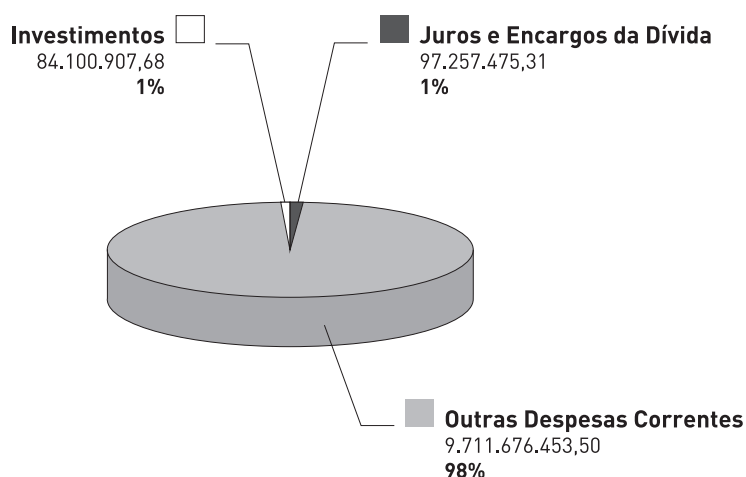
De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$11.899.787.624,33 seriam destinados ao Ministério da Saúde e R\$5.928.940.120,00 ao Ministério da Previdência. Do ponto de vista fático, apenas R\$16.836.617.426,23 foram efetivamente gastos e a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios da Previdência e Saúde. Os Ministérios da Educação, Defesa, Justiça, Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia e Trabalho também receberam verbas provenientes da arrecadação da CPMF, **sem que houvesse previsão legal nesse sentido**. Confira:



Vejamos, abaixo, a distribuição das receitas por Ministério.

(a) Ministério da Saúde

No Ministério da Saúde, dos R\$11.899.787.624,33 cujo gasto foi autorizado, o valor pago foi de R\$9.893.034.836,49. Desse valor, houve a distribuição entre despesas correntes e despesas de capital. Dentro dessas categorias, temos a aplicação em pagamento de “juros e encargos da dívida”, “outras despesas correntes” e “investimentos”:



Os gastos com “**outras despesas correntes**” são, em regra, custeados por impostos, já que se referem a “despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições,

subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica “Despesas Correntes” não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

Dentro dessa classificação geral (“outras despesas correntes”), os valores pagos pelo Ministério da Saúde concentraram-se em “contribuições”, “material de consumo” e terceirização de serviços, nos seguintes percentuais: (i) contribuições: 73,6%; (ii) material de consumo: 7,2%; e (iii) mão de obra terceirizada: 9,4%.

Sobre essa distribuição, deve-se relembrar que os gastos com “contribuições” não representam contrapartida em serviços públicos ou patrimônio para a Administração. O restante (9,8%), divide-se em “auxílio-alimentação”, “auxílio-transporte”, “despesas de exercícios anteriores”, “diárias de pessoal civil”, “indenizações e restituições”, “obrigações tributárias e contributivas”, passagens e despesas com locomoção” e “sentenças judiciais”.

Em relação aos valores utilizados para o pagamento de **“juros e outros encargos da dívida”**, segundo a definição do Ministério do Planejamento, trata-se, como se vê pela classificação, de “despesas com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária”.

Finalmente, quanto aos gastos com **“investimentos”**, trata-se de despesas “com o planejamento e execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e material permanente”. Nessa classificação encaixam-se apenas R\$84.100.907,68, em contrapartida com o valor total destinado ao Ministério da Saúde, que foi de R\$11.899.787.624,33.

(b) Ministério da Previdência

Para o Ministério da Previdência o valor autorizado de gasto, relativo à arrecadação da CPMF, foi de R\$5.928.940.120,00, tendo sido a integralidade efetivamente aplicada em aposentadorias e reformas.

(c) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Neste órgão, tivemos o pagamento de R\$795.359.117,44 relativos à CPMF, tendo sido a integralidade dos valores utilizados para pagar

“outros auxílios financeiros a pessoa física”, especificamente em programa de “auxílio à família”.

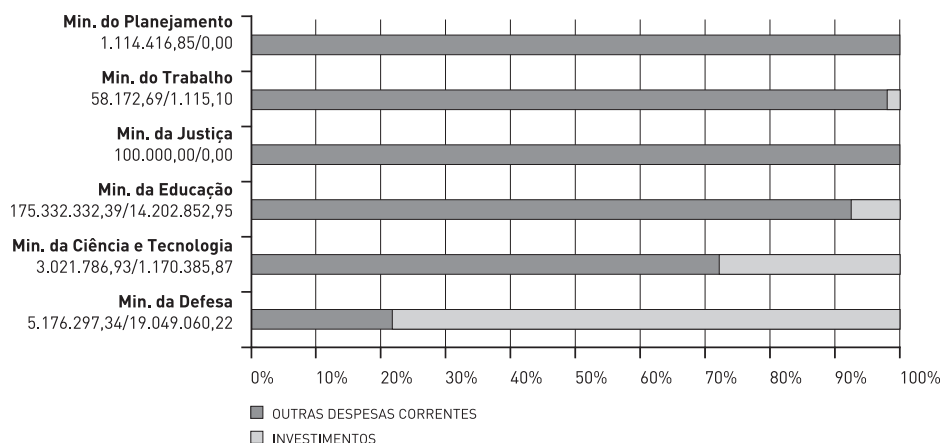
Aparentemente, essa aplicação tem respaldo na determinação constitucional da destinação da CPMF para o combate e erradicação da pobreza. Não obstante esse possível fundamento, verifica-se que o pagamento desses valores não foi autorizado em lei – o quê, em princípio ao menos, torna a despesa ilegítima.

(d) Ministérios da Defesa, Educação, Justiça, Fazenda, Planejamento, Ciência e Tecnologia e Trabalho

Nesses Ministérios, o valor global gasto foi de R\$219.283.352,30, relativo à CPMF **sem que houvesse qualquer autorização legal nesse sentido**. Os gastos se dividiram em “outras despesas correntes” e “investimentos”:

Dentro do grupo “outras despesas correntes”, os gastos concentraram-se, em grande parte, na aquisição de material de consumo (R\$49.582.449,12) e na terceirização de serviços (R\$144.019.538,63). Em relação aos investimentos, o valor de R\$20.550.648,26 foi gasto com equipamentos e aquisição de material permanente, auxílios financeiros, obras e instalações.

Importante reiterar que, em qualquer das hipóteses (investimentos ou outras despesas correntes) não havia autorização legal para tais gastos.



(e) Conclusões preliminares

Os valores efetivamente gastos com recursos da CPMF foram

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

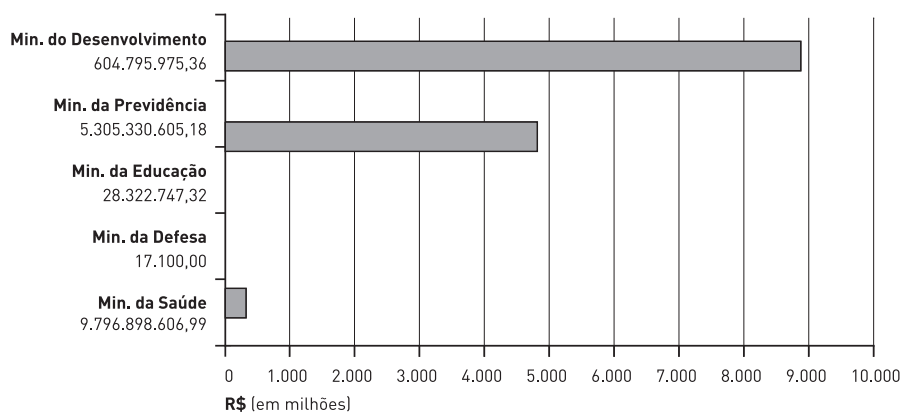
aplicados, em sua grande parte, no custeio de despesas correntes. Já em investimentos, o gasto foi o equivalente R\$84.100.907,68. Em relação ao gasto global (todos os Ministérios), R\$104.651.555,94, o quê representa 0,58% do valor efetivamente gasto com recursos da CPME.

De outro lado, segundo os relatórios do Senado Federal, R\$1.154.009.596,39 foram pagos sem que houvesse autorização legal e isso equivale a 6,85% dos valores gastos relativos à CPME.

IV.3.- Exercício de 2004

Na análise do ano de 2004, verificamos que dos R\$21.116.000.000,00 disponíveis¹⁷ para aplicação em recursos de Saúde, Previdência e Combate e Erradicação da Pobreza, apenas para o montante de R\$15.621.279.373,75 é que houve autorização de despesa nas leis orçamentárias¹⁸, de forma que cerca de 26,02% dos recursos **disponíveis à União** não teriam sido devidamente aproveitados.

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$10.180.599.218,75 seriam destinados ao Ministério da Saúde e R\$5.490.680.155,00 ao Ministério da Previdência. Todavia, do ponto de vista fático, um valor superior a este foi gasto: R\$15.735.365.034,85. Porém, a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios da Previdência e Saúde. Os Ministérios da Educação, Defesa e Desenvolvimento também receberam verbas provenientes da arrecadação da CPME, **sem que houvesse qualquer previsão legal nesse sentido**. Confira:



(a) Ministério da Saúde

A divisão das receitas no Ministério da Saúde adotou a seguinte proporção: 99,9% despesas correntes (“outras despesas correntes”) e 0,1% despesas de capital (investimentos). Em investimentos, o valor total pago foi de R\$70.000,00, o quê representa 21,8% do valor autorizado (R\$320.075,20).

No pagamento das despesas correntes, 86,6% do valor gasto foi aplicado em contribuições, 6,1% material consumo e 6,6% em mão de obra terceirizada.

(b) Ministério da Previdência

No Ministério da Previdência, como nos anos anteriores, quase toda a integralidade do valor a ele destinado (R\$5.490.680.155,00) destinado foi utilizada no pagamento de aposentadorias, pensões ou outros benefícios previdenciários (R\$5.305.330.605,18).

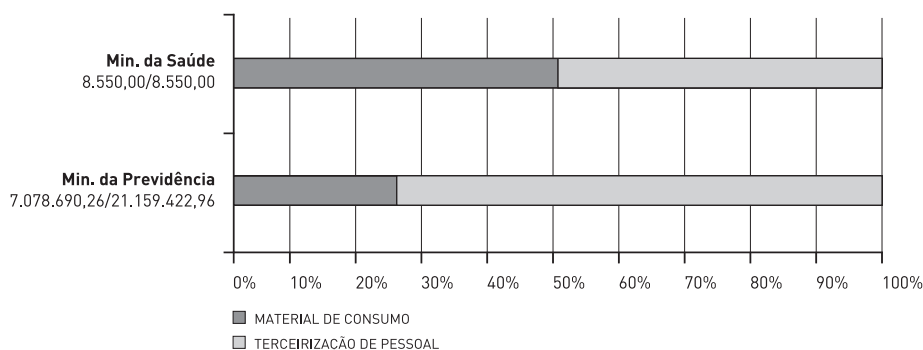
(c) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Neste Ministério, foram aplicados R\$604.795.975,36 relativos à CPMF. Essa aplicação possivelmente decorre da determinação constitucional da destinação da CPMF para o combate e erradicação da pobreza e, em que pese essa possibilidade, não houve previsão legal específica. A integralidade dos valores destinados foi utilizada para pagar “outros auxílios financeiros a pessoa física”, especificamente em programa de “auxílio à família”.

(d) Ministérios da Educação e da Defesa

Nos demais Ministérios aos quais a receita da CPMF foi destinada, os gastos ficaram concentrados em “outras despesas correntes”, com destaque para as despesas com material de consumo e terceirização de serviços.

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

*(e) Conclusões preliminares*

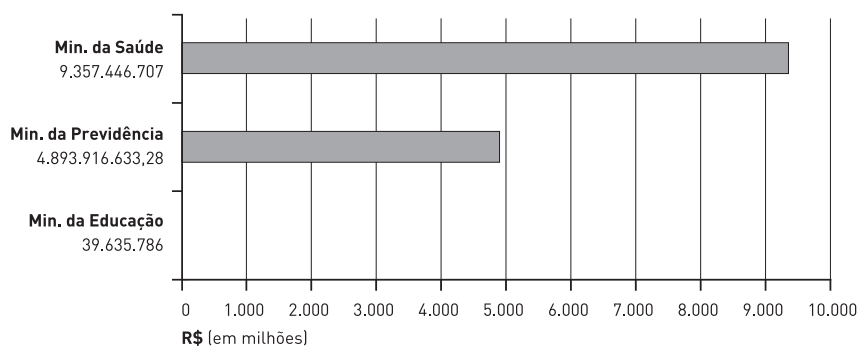
Os valores efetivamente gastos com recursos da CPMF foram aplicados, em sua grande parte, no custeio de despesas correntes. Já em investimentos, o gasto foi o equivalente a R\$70.000,00. Em relação ao gasto global (todos os Ministérios), o mesmo valor se mantém, de forma que apenas 0,004% do valor efetivamente gasto com recursos da CPMF foram aplicados em investimentos.

De outro lado, segundo os relatórios do Senado Federal, R\$633.135.822,68 foram pagos sem que houvesse autorização legal, o que representa 4,04% dos valores gastos relativos à CPMF.

IV.4. - Exercício de 2003

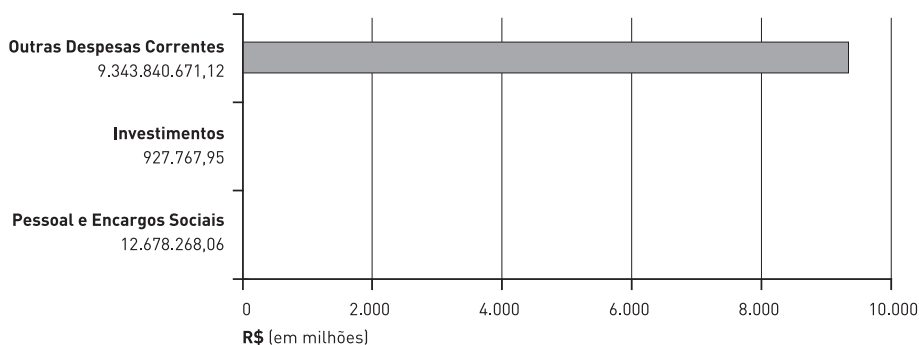
Na análise do ano de 2003, verificamos que dos R\$18.436.000.000,00 disponíveis¹⁹ para aplicação em recursos de Saúde, Previdência e Combate e Erradicação da Pobreza, apenas para o montante de R\$14.949.501.675,00 é que houve autorização de despesa nas leis orçamentárias²⁰, de forma que cerca de 19% dos recursos **disponíveis à União** não teriam sido devidamente aproveitados.

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$9.949.905.704,00 seriam destinados ao Ministério da Saúde e R\$4.999.595.971,00 ao Ministério da Previdência. Todavia, do ponto de vista fático, não foi isso que se verificou; R\$14.290.999.098,91 foram efetivamente gastos e a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios da Previdência e Saúde. O Ministério da Educação também recebeu verbas provenientes da arrecadação da CPMF, **sem que houvesse qualquer previsão legal nesse sentido**. Confira:



(a) Ministério da Saúde

A divisão das receitas no Ministério da Saúde adotou a seguinte proporção: 99,9% despesas correntes (“outras despesas correntes” e “pessoal e encargos sociais”) e 0,01% despesas de capital (“investimentos”):



Na categoria de “despesas correntes” (99,75%), destacam-se os pagamentos de “contribuições” (82,5%), “material de consumo” (0,5%) e mão de obra terceirizada (13,7%). O restante (3,3%), refere-se ao pagamento com “depósitos compulsórios”, despesas de exercícios anteriores”, “diárias com pessoal civil”, “indenizações e restituições”, “obrigações tributárias e contributivas” “passagens e despesas com locomoção”, “sentenças judiciais”, “obrigações patronais”, “outras despesas variáveis”, “outros benefícios assistenciais” e “vencimentos e vantagens fixas – pessoal civil”.

Na categoria “despesas de capital”, onde se encontram os “investimentos”, houve o pagamento de R\$927.767,95 relativo a “auxílios”, que são despesas “destinadas a atender a despesas de

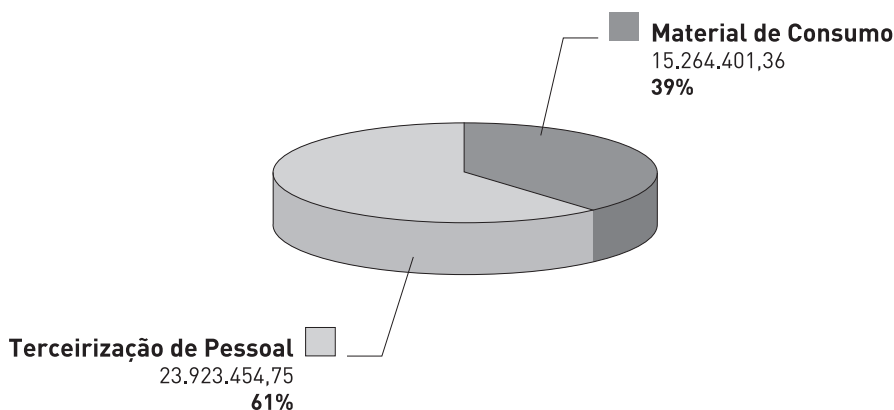
investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou entidades privadas sem fins lucrativos”. Como o valor autorizado era de R\$203.109.051,49, conclui-se que 99,54% deixou de ser pago.

(b) Ministério da Previdência

No Ministério da Previdência, como nos anos anteriores, praticamente a integralidade do valor autorizado (R\$4.999.595.971,00) foi utilizada no pagamento de aposentadorias, pensões ou outros benefícios previdenciários (R\$4.893.916.633,28).

(c) Ministério da Educação

No Ministério da Educação, onde o restante dos recursos foi aplicado (R\$39.635.758,50), os gastos se concentraram em material de consumo e terceirização de serviços:



(d) Conclusões preliminares

Os valores efetivamente gastos com recursos da CPMF foram aplicados, em grande parte, no custeio de despesas correntes. Já em **investimentos**, o gasto foi o equivalente a R\$927.767,95 das receitas destinadas ao Ministério da Saúde. Em relação ao gasto global (todos os Ministérios), o mesmo valor se mantém, de forma que apenas 0,06% do valor efetivamente gasto com recursos da CPMF foram aplicados em investimentos.

De outro lado, segundo os relatórios do Senado Federal, R\$39.635.758,50 foram pagos sem que houvesse autorização legal,

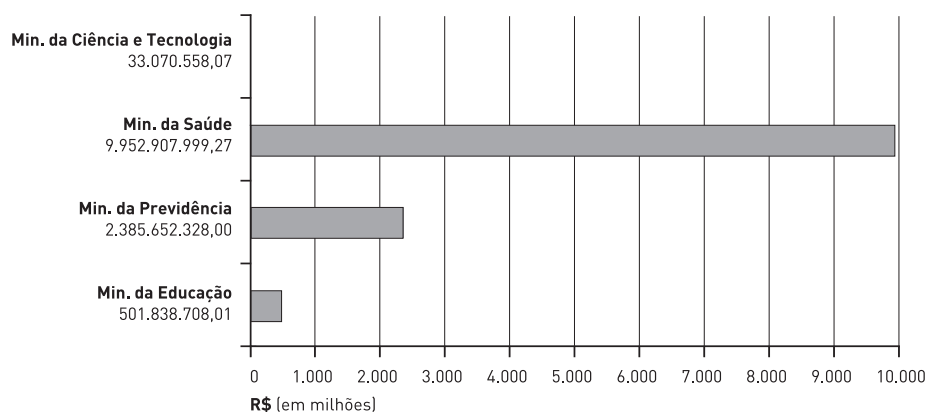
o quê representa 2,65% dos valores gastos relativos à CPMF.

Por fim, importante mencionar que não é possível concluir, dos dados analisados, quanto foi destinado ao fundo de combate e erradicação da pobreza e se, de fato, houve alguma destinação nesse sentido.

IV.5. - Exercício de 2002

Na análise do ano de 2002, verificamos que dos R\$16.293.600.000,00 disponíveis²¹ para aplicação em recursos de Saúde, Previdência e Combate e Erradicação da Pobreza, apenas para o montante de R\$13.238.698.899,65 é que houve autorização de despesa nas leis orçamentárias²², de forma que cerca de 18,74% dos recursos **disponíveis à União** não teriam sido devidamente aproveitados.

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$10.853.046.571,65 seriam destinados ao Ministério da Saúde e R\$2.385.652.328,00 ao Ministério da Previdência. Do ponto de vista fático, R\$12.873.469.593,35 foi gasto. Porém, a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios da Previdência e Saúde. Os Ministérios da Educação e Ciência da Tecnologia também receberam verbas provenientes da arrecadação da CPMF, **sem que houvesse qualquer previsão legal nesse sentido**. Confira:



(a) Ministério da Saúde

A divisão dos pagamentos no Ministério da Saúde (R\$9.952.907.999,27) adotou a seguinte proporção: 99,98% despesas

correntes (“outras despesas correntes” e “pessoal e encargos sociais”) e 0,02% despesas de capital (“investimentos”).

Dentro da categoria “despesas correntes”, 96,9% das despesas estão classificadas como “outras despesas correntes” e 3,6% como “pessoal e encargos sociais”. O pagamento com “pessoal e encargos sociais” refere-se a despesas de “natureza remuneratória decorrente do efetivo exercício de cargo, emprego ou função de confiança no setor público, do pagamento de proventos e aposentadorias”, dentre outros (tais como gratificações, adicionais e outros direitos remuneratórios).

Já na classificação “outras despesas correntes”, novamente, temos a concentração nas seguintes despesas: contribuições (68,5%) e terceirização de mão de obra (21,9%). As demais despesas (9,6%) referem-se a pagamentos de “auxílio-transporte”, “despesas de exercícios anteriores”, “diárias de pessoal civil”, “indenizações e restituições”, “material de consumo”, “passagens e despesas com locomoção” e “sentenças judiciais”.

Em relação à categoria “investimentos”, houve autorização para gasto de R\$15.867.182,60 e apenas R\$198.160,00 foram efetivamente pagos (1,25%) e dos valores pagos, a integralidade destinou-se à despesa “auxílios”.

(b) Ministério da Previdência

No Ministério da Previdência, a integralidade do valor autorizado (R\$2.385.652.328,00) foi utilizada no pagamento de aposentadorias, pensões ou outros benefícios previdenciários.

(c) Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia

O valor pago no Ministério da Educação foi de R\$501.838.708,01. Segundo consta dos relatórios do Senado Federal, não houve qualquer autorização para gasto nesse sentido. De qualquer forma, os recursos foram aplicados, quase integralmente (96,8%, o que equivale a R\$485.942.399,04) em terceirização de serviços e material de consumo, na seguinte proporção, respectivamente: 75,9% (R\$369.152.831,29) e 24,1% (116.789.567,75). Os restantes dos pagamentos (R\$15.896.308,97) referiram-se a “auxílio financeiro a estudantes”, “despesas de exercícios anteriores”, “diárias de pessoal civil”, “indenizações e restituições”, “material de distribuição

gratuita”, “obrigações tributárias e contributivas” e “passagens e despesas com locomoção”.

Já no Ministério da Ciência e Tecnologia, foram aplicados R\$33.070.558,07, sendo que, desse valor, 76,9% (R\$25.439.253,00) foram utilizados no pagamento de “ajuda financeira a estudantes comprovadamente carentes e na concessão de auxílio para desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica, realizados por estudantes”. O restante (R\$7.631.305,07) foi aplicado em “auxílio financeiro a pesquisadores”, “despesas de exercícios anteriores”, “diárias de pessoal civil”, “passagens e despesas com locomoção” e “terceirização de serviços”. Importante mencionar que nenhuma dessas despesas, a exemplo do que ocorreu no Ministério da Educação, foi autorizada.

(d) Conclusões preliminares

Os valores efetivamente gastos com recursos da CPMF foram aplicados, em sua grande parte, no custeio de despesas correntes. Já em **investimentos**, o gasto foi o equivalente R\$198.160,00 da receita da CPMF destinada ao Ministério da Saúde. Em relação ao gasto global (todos os Ministérios), o mesmo valor se mantém, de forma que apenas 0,002% do valor efetivamente gasto com recursos da CPMF foram aplicados em investimentos.

De outro lado, segundo os relatórios do Senado Federal, R\$534.909.266,08 foram pagos sem que houvesse autorização legal, o quê representa 4,04% dos valores gastos relativos à CPMF.

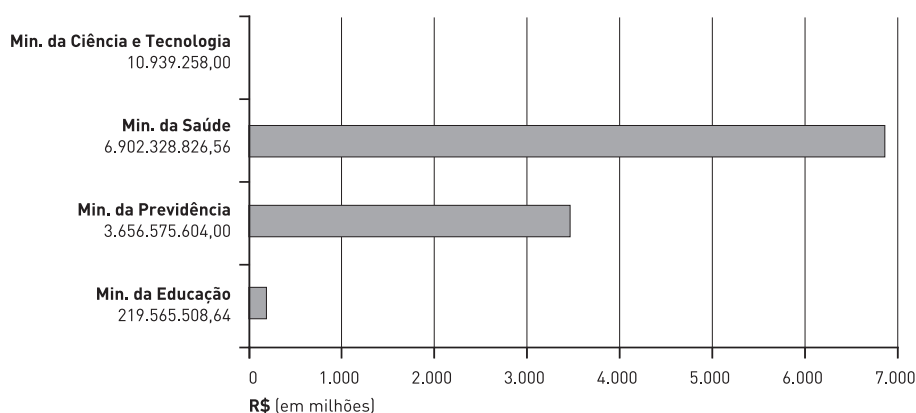
Por fim, importante mencionar que não é possível concluir, dos dados analisados, quanto foi destinado ao fundo de combate e erradicação da pobreza e se, de fato, houve alguma destinação nesse sentido.

IV.6. - Exercício de 2001

Na análise do ano de 2001, verificamos que dos R\$13.757.600.000,00 disponíveis²³ para aplicação em recursos de Saúde, Previdência e Combate e Erradicação da Pobreza, apenas para o montante de R\$10.952.013.943,03 é que houve autorização de despesa nas leis orçamentárias²⁴, de forma que cerca de 20,4% dos recursos **disponíveis à União** não teriam sido devidamente aproveitados.

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$7.295.438.339,03 seriam destinados ao Ministério da Saúde e R\$3.656.575.604,00 ao Ministério da Previdência. Do ponto de vista fático, R\$10.789.409.97,20 foi gasto. Porém, a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios da Previdência e Saúde. Os Ministérios da Educação e Ciência da Tecnologia também receberam verbas provenientes da arrecadação da CPMF, **sem que houvesse qualquer previsão legal nesse sentido**. Confira:



(a) Ministério da Saúde

Os pagamentos no Ministério da Saúde (R\$6.902.328.826,56) concentram-se na sua integralidade em despesas correntes e, mais especificamente no grupo “outras despesas correntes”. Dentro dessa categoria, mais uma vez, verifica-se a concentração em contribuições (67,9%) e terceirização de mão de obra (26,7%). As demais despesas (5,4%) referem-se a pagamentos de “despesas de exercícios anteriores”, “material de consumo” e “sentenças judiciais”.

(b) Ministério da Previdência

No Ministério da Previdência, a integralidade do valor autorizado (R\$3.656.575.604,00) foi utilizada no pagamento de aposentadorias, pensões ou outros benefícios previdenciários.

(c) Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia

O valor pago no Ministério da Educação foi de R\$219.565.508,64.

Segundo consta dos relatórios do Senado Federal, não houve qualquer autorização para gasto nesse sentido. De qualquer forma, os recursos foram aplicados, quase integralmente (97,6%, que equivale a R\$214.364.673,74) em terceirização de serviços e material de consumo, na seguinte proporção, respectivamente: 77% (R\$165.080.030,56) e 23% (R\$49.284.643,18). O restante dos pagamentos (R\$5.200.834,90) referiram-se a “auxílio financeiro a estudantes”, “despesas de exercícios anteriores”, “diárias de pessoal civil”, “obrigações tributárias e contributivas” e “passagens e despesas com locomoção”.

Já no Ministério da Ciência e Tecnologia, foram aplicados R\$10.939.258,00, sendo que, desse valor, 89,1% (R\$9.750.432,00) foram utilizados no pagamento de “auxílio financeiro a pesquisadores” que representa “apoio financeiro a pesquisadores, individual ou coletivamente, exceto na condição de estudante, no desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas. O restante (R\$1.188.826,00) foram aplicados em “auxílio financeiro a estudantes”. Importante reiterar que nenhuma dessas despesas, a exemplo do que ocorreu no Ministério da Educação, foi autorizada.

(d) Conclusões preliminares

Os valores efetivamente gastos com recursos da CPMF foram aplicados na sua **integralidade**, no custeio de despesas correntes. Não houve qualquer quantia paga que tivesse sido destinada a investimento.

De outro lado, segundo os relatórios do Senado Federal, R\$230.504.766,64 foram pagos sem que houvesse autorização legal, o quê representa 2,10% dos valores gastos relativos à CPMF.

Por fim, importante mencionar que não é possível concluir, dos dados analisados quanto foi destinado ao fundo de combate e erradicação da pobreza e se, de fato, houve alguma destinação nesse sentido.

2.5. CONCLUSÕES FINAIS

A CPMF, criada em 1996, tinha por objetivo inicial arrecadar recursos para a aplicação o “financiamento das ações e serviços de saúde”²⁵. Segundo os dados levantados no Siga Brasil, praticamente a integralidade dos valores da CPMF foi utilizada para o

pagamento de “despesas correntes”: ou seja, para a **manutenção** do sistema de saúde já existente. Diante disso, algumas considerações devem ser feitas.

As contribuições são figuras tributárias genericamente previstas no artigo 149 da Constituição da República, cujo objetivo é servir como “instrumento de atuação” da União em determinada área. Além disso, tais tributos são marcados por duas outras características essenciais: (i) a destinação específica – sendo isto, inclusive, que os diferencia dos impostos; e (ii) a referibilidade: o cidadão que “contribui” deve receber benefício equivalente ao pagamento do tributo.

Disso decorre que as contribuições não devem ser utilizadas para financiar despesas gerais do Estado. Este é o papel dos impostos. A espécie tributária contribuição, ao intervir em determinada área na qual haja interesse público, deve auxiliar no desenvolvimento desse segmento e não simplesmente garantir a continuidade da prestação dos serviços. Por esse motivo, entendemos que a aplicação dos recursos da CPMF no custeio do Sistema de Saúde não é adequada, seja porque a finalidade da criação de uma contribuição não deve ser o custeio de despesas correntes, seja porque a utilização da CPMF dessa forma inviabiliza sua extinção. Ora, se os valores da CPMF são destinados ao custeio da máquina estatal, como a Administração irá dar continuidade aos serviços públicos por ocasião da extinção desse tributo?

Ao lado dessas considerações jurídicas sobre o destino da CPMF, deve-se ainda ressaltar que as conclusões obtidas pela pesquisa foram pela consulta pública ao orçamento da União. Os dados obtidos não permitem afirmar, peremptoriamente, que todos os recursos arrecadados foram efetivamente utilizados. Pelo cruzamento dos valores arrecadados *versus* valores autorizados *versus* valores pagos, há, de fato, uma média de 23,6% do montante de arrecadação não utilizado no período de 2001 a 2006. De outro lado, há diversas aplicações que, segundo os relatórios gerados pelo programa Siga Brasil, não teriam sido autorizadas em lei.

É evidente que essa análise pode estar equivocada, na hipótese de os dados da Administração apresentarem outro resultado. Porém, caso isso tenha ocorrido, a conclusão a que se deve chegar é a de que falta transparência nos gastos com a CPMF. Ora, se o programa de acesso ao orçamento da União não permite concluir, com

segurança, qual o destino dos recursos, o cidadão não tem como controlar a contribuição e, nesse caso, temos, da mesma forma, a descaracterização dessa figura tributária: contribuição sem destino específico e transparente à sociedade transforma-se em um imposto não autorizado e sem previsão constitucional.

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

3. ANÁLISE DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS DA CIDE COMBUSTÍVEIS NO PERÍODO DE 2002 A 2006

*Eurico Marcos Diniz de Santi*²⁶

*Tathiane dos Santos Piscitelli*²⁷

*Andréa Mascitto*²⁸

3.1. DELIMITAÇÃO DO OBJETO

O presente artigo tem por objetivo demonstrar, do ponto de vista fático, o destino da arrecadação da CIDE Combustíveis, prevista no artigo 177, § 4º da Constituição da República e instituída pela Lei nº 10.336/2001. Sobre isso, cumpre algumas considerações introdutórias.

A União Federal detém, de acordo com a dicção do artigo 149 da Constituição da República, competência para instituir contribuições especiais como instrumento de atuação em determinado setor da economia. Tais contribuições são denominadas “contribuições de intervenção no domínio econômico” (CIDE) e são instituídas para captação de recursos junto a um determinado segmento econômico, em desenvolvimento pela iniciativa privada, que será objeto de intervenção, regulamentação e fomento pelo poder público.

A intervenção costuma ter por finalidade defender a ordem econômica nacional e os princípios que a regem mediante controle, em especial, da livre concorrência, da repressão ao abuso do poder econômico e do aumento arbitrário de lucros. Assim é que a intervenção estatal busca regular o mercado em benefício dos agentes econômicos que figuram naquele setor e também da população como um todo²⁹.

O que destacamos é que a captação dos recursos da CIDE Combustíveis se presta ao desenvolvimento da Ordem Econômica de forma macro, não centrada unicamente no controle preventivo e repressivo da atuação dos “players” do mercado. O que se visa, em última instância, é expandir a capacidade e desenvolver sustentavelmente os diferentes setores econômicos de nosso país em benefício de todos. Com esse enfoque em mente, portanto, será abordada a destinação da CIDE Combustíveis.

O presente trabalho visa analisar se os valores arrecadados a título de CIDE Combustíveis foram efetivamente destinados aos fins previstos na Constituição e na norma instituidora. O período analisado será o compreendido entre 2002 e 2006, considerando, especialmente, o início da vigência da contribuição (2002).

Após a análise fática das referidas destinações, pretendemos inferir se o destino do dinheiro público está de acordo com a determinação constitucionalmente prevista. Tal conclusão somente será possível uma vez que consideramos ser a destinação uma característica importante na configuração da espécie tributária *contribuições*. Não sendo a destinação corretamente cumprida, a contribuição passa a ser um imposto, cujas receitas são, em regra³⁰, desvinculadas de qualquer finalidade e utilizadas para custear despesas gerais.

Para alcançarmos as conclusões percorremos o seguinte caminho: em primeiro lugar, trataremos brevemente da contribuição em análise, indicando a vinculação das receitas e o respectivo fundamento jurídico. Após, partiremos para o exame dos dados concretos sobre a efetiva destinação das receitas, ano a ano. Uma vez apresentados os dados, iremos concluir sobre correto uso e destino das verbas públicas. Importante dizer que, para se chegar a qualquer conclusão nesse sentido, iremos examinar: o valor arrecadado *versus* valor autorizado em lei para gasto *versus* as quantias efetivamente aplicadas.

Para a constatação de eventual ausência de aplicação integral dos recursos disponíveis, iremos descontar 20% do valor arrecadado, relativo à desvinculação das receitas da União (DRU), nos termos do artigo 76 do ADCT, cuja constitucionalidade não será objeto de apreciação³¹, nem sequer as consequências quanto à incorreta utilização das receitas³².

Finalmente, vale ressaltar que os dados utilizados para obter a conclusão do presente estudo foram retirados do *site* do Senado Federal, que disponibiliza a consulta aberta ao orçamento da União³³. Sobre isso, cumpre fazer algumas considerações para explicitarmos a metodologia utilizada na coleta de informações. Feito esse esclarecimento preliminar, adentraremos propriamente no objeto da pesquisa.

3.2. METODOLOGIA UTILIZADA NA PESQUISA

O Senado Federal possui um “Portal do Orçamento” no qual é possível fazer consultas ao orçamento da União, por meio do programa “Siga Brasil”, que gera relatórios sobre a execução da despesa pública em um dado período.

Com o objetivo de verificar a destinação das receitas arrecadadas com a CIDE Combustíveis, pesquisamos a execução da despesa vinculada à referida fonte nos anos de 2002 a 2006. Na medida em

que os relatórios podem atingir alto grau de complexidade, limitamos nossa pesquisa aos seguintes dados: (i) fonte de recursos; (ii) categoria econômica da despesa; (iii) grupo de natureza da despesa (GND); (iv) elemento da despesa; (v) sub-elemento da despesa; (vi) órgão superior; (vii) valor autorizado para gasto; e (viii) valor pago. Para esclarecer exatamente do que trata cada um desses itens, cumpre tratá-los separadamente, apresentando as referidas definições³⁴.

(i) Fonte de recursos: “As fontes de recursos são agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade. É necessário, portanto, individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal. Atualmente, a classificação de fontes de recursos consiste de um código de três dígitos”. Na pesquisa, utilizamos o termo “provisória” para identificar a fonte de receitas CPME. Sobre isso, importante ressaltar que a pesquisa não se limitou à receita principal de arrecadação no exercício examinado (111), mas, igualmente, considerou valores de exercícios anteriores (311), podendo estas ser principais ou decorrentes de outras fontes (como multas pelo não pagamento da CIDE– fontes 211, 611 e 911).

(ii) Categoria econômica da despesa: classificação da despesa entre corrente ou capital. Classificam-se como despesas correntes “todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”, enquanto as despesas de capital são aquelas que “contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”.

(iii) Grupo de natureza da despesa – GND: discrimina as despesas orçamentárias da seguinte forma: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida.

(iv) Elemento da despesa: nível mais detalhado dentro da classificação das despesas quanto à natureza, e tem por função identificar o objeto dos gastos da Administração, necessários para a consecução de seus fins. Exemplo: material de consumo.

(v) Sub-elemento da despesa: identifica o objeto imediato da despesa orçamentária, representando seu nível mais detalhado. Exemplo: vantagens incorporadas – pessoal civil.

(vi) Órgão superior: descrição do órgão superior relativo à unidade gestora, que é a unidade administrativa que realiza a gestão dos recursos orçamentários e financeiros. Esse órgão não é o responsável pela execução orçamentária, mas quem, de fato, recebe os recursos para geri-los.

(vii) Valor autorizado para gasto: soma dos valores da dotação inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura dos créditos adicionais. Exemplo: dotação inicial + créditos adicionais – dotações canceladas e/ou remanejadas.

(viii) Valor pago: indica os valores pagos e representa o terceiro e último estágio da despesa pública.

Diante disso, os dados aqui apresentados não irão considerar os valores empenhados, liquidados ou em qualquer outra fase do processo da despesa pública. Isso porque, em que pese o fato de a realização da despesa possuir um longo caminho para percorrer (entre autorização legal e pagamento), entendemos que a efetiva destinação dos recursos públicos somente se dá com o pagamento da despesa. Ainda que o empenho crie para o Estado o dever de cumprir com o débito, tal não garante que, faticamente, os valores serão destinados à finalidade específica.

Em relação à comparação com os valores arrecadados, utilizaremos como fonte os dados disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, em www.receita.fazenda.gov.br, pois o programa do Senado Federal ainda não disponibiliza a execução das receitas para os anos anteriores a 2004.

As conclusões obtidas serão decorrência direta da consulta ao orçamento da União, na modalidade de acesso ao público (seja a consideração da arrecadação via Receita, seja o exame da execução das despesas via Senado), pois a pesquisa objetiva partir da perspectiva do cidadão que, constitucionalmente, tem direito ao controle das contas públicas³⁵. Não se trata, assim, de analisar dados cujo acesso é franqueado apenas aos administradores, mas, sim, de examinar as contas que o Poder Público coloca à disposição de todos e delas extrair conclusões.

3.3. CIDE COMBUSTÍVEIS: PARA ONDE DEVE IR O DINHEIRO?

A Emenda Constitucional nº 33/2001 modificou o artigo 177 da Constituição para prever a possibilidade de a União instituir CIDE

sobre a importação e comercialização de combustíveis. Ainda em 2001, foi publicada a Lei nº 10.336 criando a contribuição e determinando sua exigência a partir do ano de 2002. O texto constitucional estabeleceu o destino da contribuição e a lei instituidora repetiu tal determinação.

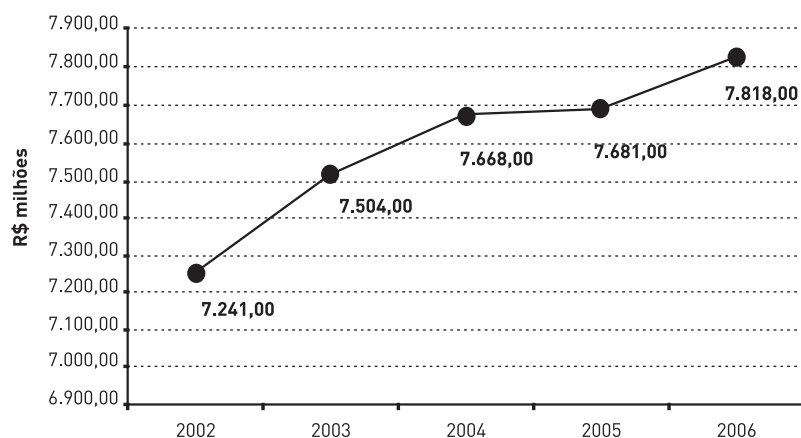
Nos termos do artigo 177, § 4º da Constituição, os recursos arrecadados com a CIDE Combustíveis devem ser destinados ao: (i) pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; (ii) financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e (iii) financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

Os contribuintes obrigados ao recolhimento da CIDE Combustíveis são os produtores, formuladores e importadores³⁶ dos combustíveis líquidos especificados em lei. Note-se, portanto, que aqueles que devem suportar o ônus tributário são as principais figuras do segmento, justamente porque são eles que deverão ser, a princípio, os primeiros beneficiados com a intervenção estatal. Depreende-se, assim, a característica de referibilidade que permeia a exigência da espécie tributária em comento. É a atuação estatal no setor daquele contribuinte que justifica a imposição da exigência tributária contra si.

3.4. CIDE COMBUSTÍVEIS: PARA ONDE FOI O DINHEIRO?

A arrecadação da CIDE Combustíveis se manteve razoavelmente constante desde a sua instituição até o final de 2006 (período objeto de pesquisa), conforme se verifica pelo gráfico abaixo, elaborado com base nos dados e tabelas divulgadas no site [*www.receita.fazenda.gov.br*](http://www.receita.fazenda.gov.br)³⁷, que apontam os valores de arrecadação dos tributos em preços correntes, isto é, aqueles em que os bens e serviços são valorizados aos preços verificados no ano em causa. Confira-se:

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA



Vale destacar que 20% (vinte por cento) do montante total arrecadado não deve, obrigatoriamente, ser destinado aos dispêndios previstos no § 4º do artigo 177 da Constituição, tendo em vista a mencionada desvinculação das receitas da União (DRU), prevista no ADCT.

No entanto, mesmo após o desconto do montante relativo à DRU, identificamos que a destinação dos recursos da contribuição em comento foi, desde a sua instituição, bastante variada, não se limitando à destinação prevista constitucionalmente.

O leque de entes beneficiados com a autorização de gastos dos valores arrecadados com a CIDE-Combustível é composto, primordialmente, por Universidades, Escolas, Fundações, empresas de engenharia e construção (p.ex. Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A), pelos Departamentos Nacional de Infra-Estrutura de Transportes e Nacional de Estradas e Rodagem (“DNER”), pelo Tesouro Nacional, pelas Agências Nacionais de Transportes Terrestres e Aquaviários.

Aparentemente, seria possível justificar a disponibilização de recursos a estes entes beneficiados, na medida em que se trata de entidades possivelmente relacionadas à melhoria do setor de estradas e rodagens, bem como a pesquisa tecnológica para aprimoramento do setor de transportes.

No entanto, assim como verificamos em relação à CPMF, a utilização dos recursos por todo o período não se restringiu aos Ministérios dos Transportes, do Meio-Ambiente, das Cidades e afins. Os valores arrecadados no período avaliado foram destina-

dos a diversos Ministérios que, pelos dados disponíveis no site do Senado, incorreram em gastos que nenhuma relação guardam com o financiamento de projetos ambientais, programas de infra-estrutura de transportes ou destinação de subsídios ao setor de combustíveis.

Pela análise da natureza das despesas autorizadas, afasta-se possível certeza quanto ao efetivo investimento no setor, eis que grande parte da arrecadação foi destinada ao pagamento de despesas alocadas sob a rubrica de “despesas correntes”, as quais são compostas por (i) transferências correntes e (ii) despesas de custeio, conforme preconiza a Lei nº 4.320/1964.

As chamadas transferências correntes podem ser definidas como *“dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado”* (p.ex. pagamentos a título de subvenções sociais, subvenções econômicas, inativos, pensionistas, salário família e abono familiar, juros da dívida pública, contribuições de previdência social), nos termos da norma supracitada.

Já as despesas de custeio são definidas pela referida legislação como *“dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis”* (p.ex. material de Consumo, serviços de Terceiros e encargos Diversos).

Ou seja, as despesas correntes são aquelas indubitavelmente necessárias à manutenção do ente, mas que não possuem qualquer vínculo com investimentos a serem realizados, pois compreendem pagamentos relacionados ao funcionamento da entidade, o qual é necessário independentemente de investimentos adicionais no setor relacionado.

Assim, muito embora parcela relevante das entidades beneficiadas com o pagamento de verbas originadas da arrecadação da CIDE em exame sejam, ao menos em uma primeira observação, compatíveis com a realização de investimentos no setor de transportes, verifica-se que parte dessas verbas não foram destinadas sob a rubrica competente para que tais investimentos fossem viabilizados. Ao revés, observa-se claramente que parcela dos recursos foi direcionada para a manutenção do aparelho estatal.

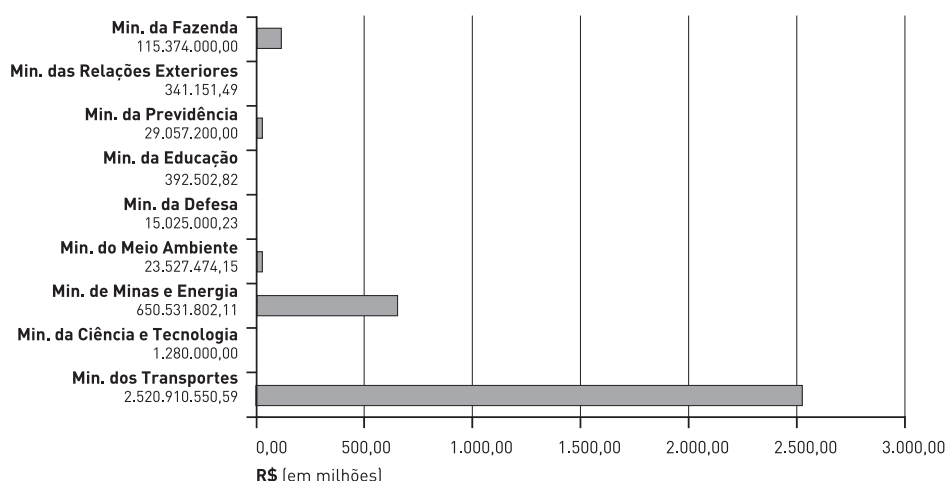
Portanto, desde logo e inclusive com base no Acórdão 1.857/05 do Tribunal de Contas da União, é possível afirmar que houve impropriedades na aplicação dos recursos da CIDE Combustíveis, conforme restará ainda mais claro pela demonstração fática apontada a seguir.

IV.1. - Exercício de 2002

Logo no primeiro ano em que exigida, a CIDE Combustíveis registrou uma arrecadação de R\$7.241.000.000,00, sendo que o valor citado refere-se ao montante de preços correntes que consistem em valores brutos. Com o desconto da DRU, equivale dizer que havia obrigatoriedade da destinação de R\$5.792.800.000,00 para as finalidades previstas constitucionalmente conforme supra apontado. Pelas normas orçamentárias foi autorizado o gasto de R\$4.506.559.646,10. Assim, é possível afirmar que 22% dos recursos disponíveis à União, estritamente para o fomento do setor econômico de combustíveis, não foram alocados a nenhuma despesa naquele período.

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$4.267.609.340,42 seriam destinados ao Ministério dos Transportes, R\$56.802.305,68 ao Ministério do Meio Ambiente, e R\$182.148.000,00 ao Ministério da Fazenda. Note que esses Ministérios têm vinculação com o implemento das finalidades para as quais foi instituída essa contribuição. Todavia, do ponto de vista fático não foi isso que se verificou. Nem todo o valor autorizado foi gasto nesses Ministérios e houve destinação a outros Ministérios, sem qualquer previsão legal nesse sentido.

Os dados demonstram que apenas R\$3.356.439.681,39 foram efetivamente gastos e a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios dos Transportes, Meio Ambiente e Fazenda. Os Ministérios da Ciência e Tecnologia, de Minas e Energia, da Defesa, da Educação, da Previdência e Assistência Social e das Relações Exteriores também receberam verbas provenientes da arrecadação da CIDE Combustíveis. O gráfico abaixo ilustra a distribuição das receitas:



Cumpra mencionar que a alocação das verbas da CIDE Combustíveis em Ministérios distintos daqueles diretamente relacionados com a destinação da contribuição em princípio não representa desvio de recursos, já que tais órgãos podem ter aplicado as receitas na consecução de atividades que realizam o fim da contribuição. Por esse motivo, faz-se importante analisar as despesas incorridas por cada Ministério e, assim, verificar se custeio respectivo é justificado.

(a) Ministério dos Transportes

O Ministério dos Transportes é responsável por 76% do gasto custeado por recursos da CIDE Combustíveis no ano de 2002. Apesar de autorizados R\$4.267.609.340,42, foram gastos R\$2.520.910.550,59, dos quais:

- (i) 51% decorreram de despesas com indenizações e restituições pagas;
- (ii) 27% decorreram de despesas com obras e instalações;
- (iii) 7% decorreram de despesas com vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil; e
- (iv) 15% decorreram de despesas variadas com despesas de exercícios anteriores, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, locação de mão de obra, diárias de pessoal, passagens e despesas com locomoção, contratação de serviços, despesas com pessoal, indenizações trabalhistas, vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil, material de consumo, constituição ou aumento de capital social de empresa, aquisição de imóveis, contribuições,

obrigações tributárias, contributivas e patronais, depósitos compulsórios, outros benefícios assistenciais e previdenciários, pensões e sentenças judiciais.

A despesa que mais se destaca neste Ministério está classificada como “indenizações e restituições”, que, segundo a definição do Ministério do Planejamento, são *“despesas com indenizações, exclusive as trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive indenização de transportes, indenização de moradia e ajuda de custo devidas aos militares e servidores e empregados civis e devolução de receitas quando não for possível efetuar essa restituição mediante a compensação com a receita correspondente”*.

“Obras e instalações”, que, são definidas como *“despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar-condicionado central etc.”*, configuram-se como o segundo maior gasto do Ministério.

Por fim, o último gasto mais expressivo é o com vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil, que são despesas em geral com salários e demais benefícios como abonos, décimo terceiros, gratificações etc.

(b) Ministério do Meio Ambiente

Apesar de autorizados R\$56.802.305,68, foram gastos R\$23.527.474,15 no Ministério do Meio Ambiente, dos quais:

- (i) 43% decorreram de despesas com outros serviços de terceiros - Pessoa Jurídica;
- (ii) 32% com obras e instalações;
- (iii) 24% com equipamentos e material permanente; e
- (iv) 1% com indenizações e restituições, material de consumo e outros serviços de terceiros - Pessoa física.

São alocadas como despesas com serviços de terceiros - pessoa jurídica aqueles custos referentes a *“prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; pedágio; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação*

de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; despesas miúdas de pronto pagamento; vale-transporte; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); software; habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres”.

(c) Ministério da Fazenda

Apesar de autorizados R\$182.148.000,00, foram gastos R\$115.374.000,00 pelo Ministério da Fazenda integralmente com a concessão de empréstimos, rubrica em que são alocados quaisquer empréstimos ou financiamentos concedidos, inclusive bolsas de estudo reembolsáveis.

(d) Demais Ministérios

Para os demais ministérios não houve qualquer autorização de despesa pelas leis orçamentárias, contudo, os gastos seguem abaixo refletidos:

MINISTÉRIO	VALOR GASTO	DESPESAS
<i>Ciência e Tecnologia</i>	1.280.000,00	100% auxílio financeiro a pesquisadores.
<i>Minas e Energia</i>	650.531.802,11	95% outros auxílios financeiros a pessoa física; 4% outros serviços de terceiros-pessoa jurídica; 1% indenizações e restituições; e pequenas despesas com obrigações tributárias e contributivas.
<i>Defesa</i>	15.025.000,23	94% obras e instalações; 6% outros serviços - pessoa jurídica; e ínfima quantidade de despesas com material de consumo.
<i>Educação</i>	392.502,82	51% outros serviços de terceiros-pessoa jurídica; 28% material permanente e equipamentos; 10% obras e instalações; 6% outros serviços de terceiros-pessoa jurídica; 5% material de consumo; e pequenas despesas com outros serviços de terceiros-pessoa física.
<i>Previdência e Assistência Social</i>	29.057.200,00	100% outros serviços de terceiros -pessoa jurídica.
<i>Relações Exteriores</i>	341.151,49	100% outros serviços de terceiros -pessoa jurídica.

(e) *Conclusões preliminares*

Em resumo ao quanto exposto acima, verifica-se que do total efetivamente gasto pelos Ministérios em decorrência do primeiro ano de exigência da CIDE Combustíveis:

(i) 21,85% custearam investimentos, classificados pelo Ministério do Planejamento como *“Despesas com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente”*;

(ii) 65,50% custearam despesas correntes que são aquelas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. São, regra geral, despesas regulares do órgão público as quais não demandam a criação de uma contribuição de propósito específico para custeio;

(iii) 7,98% custearam pagamentos de pessoal -;

(iv) 4,67% custearam inversões financeiras e outros, rubrica que abarca *“despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas.”*.

Desde a formação das designações orçamentárias observou-se a destinação de quase a metade da disponibilidade de recursos oriundos da CIDE Combustíveis à satisfação de despesas correntes, as quais certamente não contribuem necessária e diretamente ao desenvolvimento do setor de combustíveis, mas apenas e tão-somente ao custeio dos entes beneficiados.

Parcela bem menos significativa foi destinada ao pagamento de pessoal e encargos dos entes comumente beneficiados com as receitas em análise.

O montante mais significativo, contudo, estava direcionado pelas leis orçamentárias a despesas com investimentos, sobretudo, aqueles relacionados ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. No entanto, inexplicavelmente, essa destinação foi cancelada no meio do caminho quase que em sua totalidade, demonstrando um certo contingenciamento de recursos.

Vale alertar que esse fato não se verifica apenas para essa rubrica e foi uma constante ao longo de toda nossa avaliação. Apesar de o sistema Siga Brasil apontar os cancelamentos supra referidos, não

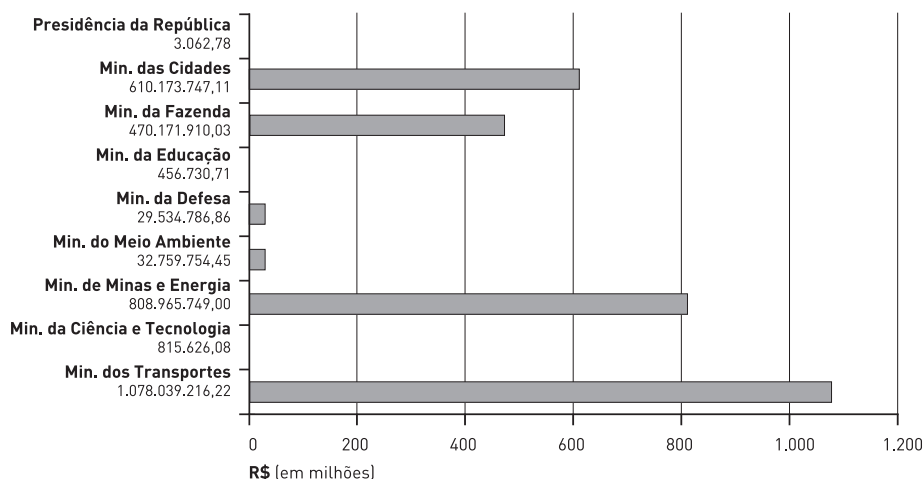
é possível identificar qual a destinação subsequente desses valores.

IV.2 - Exercício de 2003

No ano de 2003, foi arrecadado R\$7.504.000.000,00 a preços correntes. Descontada a DRU, o Governo dispunha de R\$6.003.200.000,00 para destinar às finalidades para as quais a CIDE Combustíveis foi criada. Porém, apenas para o montante de R\$4.337.876.564,84 é que houve autorização para despesa nas leis orçamentárias, que compreendem 72% dos 80% restantes.

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$2.295.725.123,56 seriam destinados ao Ministério dos Transportes, R\$838.999.999,24 ao Ministério de Minas e Energia, R\$639.892.046,76 ao Ministério das Cidades, R\$510.000.000,00 ao Ministério da Fazenda e R\$53.259.395,28 ao Ministério do Meio Ambiente. Todavia, assim como no primeiro ano de exigência da CIDE Combustíveis, a autorização orçamentária não foi cumprida à risca. Nem todo o valor autorizado foi gasto nesses Ministérios e houve destinação a outros Ministérios, sem qualquer previsão legal nesse sentido.

Os dados demonstram que apenas R\$3.030.920.583,24 foram efetivamente gastos e a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios supra referidos. Os Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Defesa, da Educação e até a Presidência da República também receberam verbas provenientes da arrecadação da CIDE Combustíveis. O gráfico abaixo ilustra a distribuição das receitas:



(a) Ministério dos Transportes

O Ministério dos Transportes é responsável por 35% do gasto custeado por recursos da CIDE Combustíveis no ano de 2003. Apesar de autorizados R\$2.295.725.123,56, foram gastos R\$1.078.039.216,22, dos quais:

(i) 25% decorreram de despesas com obras e instalações;

(ii) 19% decorreram de despesas com principal de dívida

por contrato;

(iii) 13% decorreram de despesas com juros sobre dívida

por contrato;

(iv) 11% decorreram de despesas com vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil;

(v) 9% decorreram de despesas com outros serviços prestados por pessoas jurídicas;

(vi) 7% decorreram de despesas com indenizações e restituições;

(vii) 3% decorreram de despesas com constituição ou aumento de capital de empresas;

(viii) 3% decorreram de despesas com serviços de consultoria; e

(ix) 10% decorreram de despesas variadas com outros encargos decorrentes da dívida por contrato, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, locação de mão de obra, diárias de pessoal, passagens e despesas com locomoção, contratação de serviços, despesas com pessoal, indenizações e restituições, inclusive trabalhistas, material de consumo, equipamentos e material permanente, aquisição de imóveis, contribuições, obrigações tributárias, contributivas e patronais, depósitos compulsórios, outros benefícios assistenciais e previdenciários, sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores.

As despesas que, em conjunto, mais se destacam neste Ministério no ano de 2003 são o pagamento de dívida por contrato, cujos custos somam principal, acessórios e demais encargos, tais como: taxas, comissões bancárias, prêmios, imposto de renda e outros encargos.

Na seqüência, vêm os gastos com obras e instalações, que equivalem a apenas 25% dos recursos despendidos por este Ministério.

(b) Ministério da Fazenda

Foram gastos R\$470.171.910,03, dos R\$510.000.000,00 autorizados,

em concessão de empréstimos e financiamentos (98%) e equalização de preços e taxas (2%). Pelo que se vê é reiterado o gasto deste Ministério com concessão de empréstimos ou financiamentos quaisquer, inclusive bolsas de estudo reembolsáveis.

Por sua vez, a equalização de preços e taxas é entendida como *“despesas para cobrir a diferença entre os preços de mercado e o custo de remissão de gêneros alimentícios ou outros bens, bem como a cobertura do diferencial entre níveis de encargos praticados em determinados financiamentos governamentais e os limites máximos admissíveis para efeito de equalização”*.

(c) Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades gastou R\$610.173.747,11, dos R\$639.892.046,76 que lhe era autorizado, na proporção abaixo detalhada:

- (i) 52% em despesas com dívida por contrato (40% de principal, 11% de juros e 1% de outros encargos);
- (ii) 15% com despesas de vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil;
- (iii) 7% com despesas decorrentes de sentenças judiciais;
- (iv) 6% com despesas de obrigações patronais;
- (v) 5% com despesas de obras e instalações;
- (vi) 5% com outros serviços prestados por terceiros - Pessoa Jurídica;
- (vii) 3% com despesas de indenizações e restituições; e
- (viii) 7% com despesas variadas com diárias de pessoal, passagens e despesas com locomoção, contratação de serviços, inclusive terceirizados, despesas com pessoal, material de consumo, equipamentos e material permanente, aquisição de imóveis, contribuições, obrigações tributárias, contributivas e patronais, depósitos compulsórios, outros benefícios assistenciais e previdenciários, sentenças judiciais e despesas de exercícios anteriores.

(d) Ministério do Meio Ambiente

Foram gastos R\$32.759.754,45, dos R\$53.259.395,28 autorizados, na proporção abaixo identificada:

- (i) 40% em despesas com outros serviços prestados por pessoas jurídicas;

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

(ii) 14% com despesas de exercícios anteriores;
 (iii) 12% em despesas com vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil;
 (iv) 9% em despesas com diárias de pessoal civil;
 (v) 7% em despesas com equipamentos e material;
 (vi) 7% em despesas com material de consumo; e
 (vii) 11% com obras e instalações, indenizações e restituições, locação de mão de obra, outros serviços prestados por pessoas físicas, passagens, premiações culturais e artísticas, obrigações patronais, tributárias e contributivas e despesas de exercícios anteriores.

(e) Ministério de Minas e Energia

Foram gastos R\$808.965.749,00, dos R\$838.999.999,24 autorizados, na proporção abaixo identificada:

(i) 96% em despesas com outros auxílios financeiros a pessoas físicas;
 (ii) 4% em despesas com outros serviços prestados por pessoas físicas; e
 (iii) percentual inexpressivo em despesas de exercícios anteriores e obrigações tributárias e contributivas.

Enquadram-se na categoria de auxílio financeiro a pessoas físicas “despesas com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explicita ou implicitamente em outros elementos de despesa, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar no 101, de 2000”.

(f) Demais Ministérios

Para os demais ministérios não houve qualquer autorização de despesa pela lei orçamentária, contudo, os gastos seguem abaixo refletidos:

MINISTÉRIO	VALOR GASTO	DESPESAS
<i>Ciência e Tecnologia</i>	815.626,08	62% com auxílio financeiro a pesquisadores; 35% com auxílio financeiro a estudantes; <i>continua...</i>

		<i>continua...</i> 2% outros serviços prestados por pessoas jurídicas; 1% com diárias de pessoal civil e percentual inexpressivo com outros serviços prestados por pessoas físicas.
<i>Defesa</i>	29.534.786,86	89% com obras e instalações; 10% com equipamento e material permanente; 1% com material de consumo; e pequenas despesas com contratação de pessoas, passagens e diárias.
<i>Educação</i>	456.730,71	97% com outros serviços prestados por pessoas jurídicas; 1% com outros serviços prestados por pessoas físicas; 1% com material de consumo; 1% com diárias de pessoal civil e percentual inexpressivo em obrigações tributárias e contributivas.
<i>Presidência da República</i>	3.062,78	58% com passagens e despesas de locomoção e 42% com diárias de pessoal civil.

(g) Conclusões preliminares

Em resumo ao quanto exposto acima, verifica-se que do total efetivamente gasto pelos Ministérios

- (i) 11,36% custearam investimentos;
- (ii) 38,20% custearam despesas de dívida por contrato;
- (iii) 38,14% custearam outras despesas correntes; e
- (iv) 12,30% custearam pagamentos de pessoal e encargos.

O que se observa, portanto, é que assim como ocorrido no ano de sua instituição, a maior parte do montante arrecadado a título de CIDE Combustíveis no ano de 2003 também foi destinada ao custeio de meras despesas correntes, não se prestando objetivamente ao financiamento de projetos ambientais e de infra-estrutura nem ao subsídio do setor.

Cabe, por fim, destacar dois outros fatores nos saltaram aos olhos. O primeiro é que as dotações para investimento sofreram significativa redução, pois, do montante de R\$2.584.598.003,00, originalmente previsto para tal fim, apenas o valor de R\$344.304.465,85 (ou seja, apenas 11,36% dos valores pagos com o produto da arrecadação da CIDE foram destinados aos órgãos beneficiados sob a rubrica de investimentos).

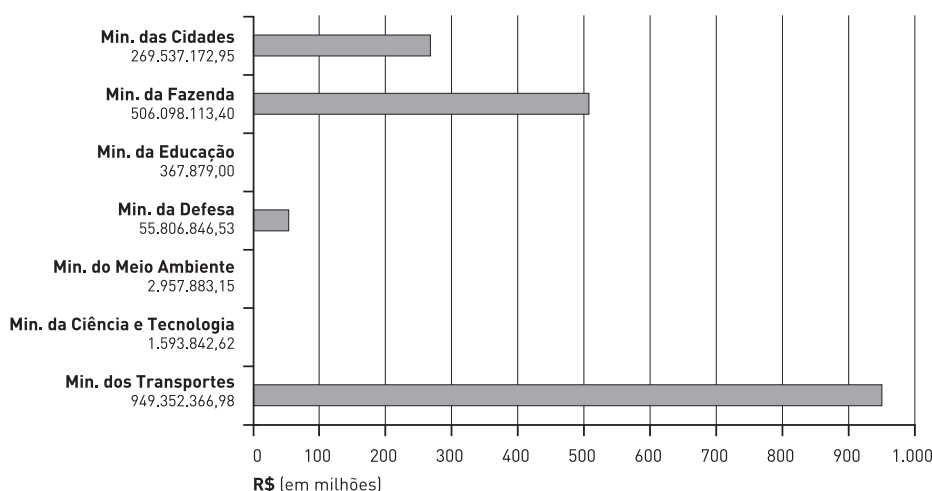
Depois, o fato de que o custeio de despesas relativas às inversões financeiras e amortização/refinanciamento/pagamento de dívida e seus acessórios representou a utilização de mais do que dois terços dos recursos despendidos com financiamento por recursos da CIDE Combustíveis.

IV.3. - Exercício de 2004

No ano de 2004, a CIDE Combustíveis registrou uma arrecadação de R\$7.668.000.000,00, sendo que o valor citado refere-se ao valor dos preços correntes que consistem em valores brutos. Com o desconto da DRU, equivale a dizer que havia obrigatoriedade da destinação de R\$6.134.400.000,00 para as finalidades previstas constitucionalmente conforme supra apontado. Pelas normas orçamentárias foi autorizado, apenas, o montante de R\$2.821.272.613,52 para despesa nas leis orçamentárias, que compreendem 46% dos 80% restantes.

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$1.950.834.584,47 seriam destinados ao Ministério dos Transportes, R\$539.418.750,00 ao Ministério da Fazenda, R\$326.017.491,75 ao Ministério das Cidades e R\$5.001.787,30 ao Ministério do Meio Ambiente. Neste ano, a autorização orçamentária também não foi cumprida à risca visto que nem todo o valor autorizado foi gasto nesses Ministérios e houve destinação a outros Ministérios, sem qualquer previsão legal nesse sentido.

Os dados demonstram que apenas R\$1.785.714.104,63 foram efetivamente gastos e a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios supra referidos. Os Ministérios da Ciência e Tecnologia, da Defesa e da Educação também receberam verbas provenientes da arrecadação da CIDE Combustíveis. O gráfico abaixo ilustra a distribuição das receitas:



(a) Ministério dos Transportes

O Ministério dos Transportes é responsável por mais da metade (53%) do gasto custeado por recursos da CIDE Combustíveis no ano de 2004. Apesar de autorizados R\$1.950.834.584,47, foram gastos R\$949.352.366,98, dos quais:

- (i) 64% decorreram de despesas com obras e instalações;
- (ii) 10% decorreram de despesas com constituição ou aumento de capital de empresas;
- (iii) 7% decorreram de despesas com vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil;
- (iv) 7% decorreram de despesas com outros serviços prestados por pessoas jurídicas; e
- (v) 12% decorreram de despesas variadas com despesas de exercícios anteriores, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, locação de mão de obra, diárias de pessoal, passagens e despesas com locomoção, contratação de serviços, despesas com pessoal, indenizações trabalhistas, vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil, material de consumo, aquisição de imóveis, contribuições, obrigações tributárias, contributivas e patronais, depósitos compulsórios, outros benefícios assistenciais e previdenciários, salário família, pensões e sentenças judiciais.

A despesa que mais se destaca neste Ministério no ano de 2004 está classificada como “obras e instalações”, despesa já avaliada neste trabalho.

Destacam-se ainda as despesas com constituição ou aumento de capital de empresa, que equivale a despesas “*com a constituição ou aumento de capital de empresas industriais, agrícolas, comerciais ou financeiras, mediante subscrição de ações representativas do seu capital social*”.

Por fim, também têm destaque as despesas com vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil e serviços prestados por pessoas jurídicas.

Nota-se que no ano de 2004, os recursos utilizados pelo Ministério dos Transportes fizeram frente a diversas despesas correntes.

(b) Ministério da Fazenda

Foram gastos R\$506.098.113,40, dos R\$539.418.750,00 autorizados, em concessão de empréstimos e financiamentos (92%) e equalização de preços e taxas (8%). Os gastos desse Ministério repetem o padrão verificado no ano anterior.

(c) Ministério das Cidades

Foram gastos R\$269.537.172,95, dos R\$326.017.491,75 autorizados, na proporção abaixo identificada:

- (i) 34% em despesas com vencimentos e vantagens fixas - pessoal civil;
- (ii) 14% em despesas com obrigações patronais;
- (iii) 17% em despesas obras e instalações;
- (iv) 13% em despesas com outros serviços prestados por pessoas jurídicas;
- (v) 5% em outras despesas variáveis-pessoal civil;
- (vi) 4% em equipamentos e despesas com material permanente;
- (vii) 3% em outras despesas com pessoal dec. contratos terceirizados; e
- (viii) 10% demais despesas.

(d) Ministério do Meio Ambiente

Foram gastos R\$2.957.883,15, dos R\$5.001.787,30 autorizados, na proporção abaixo identificada:

- (i) 47% em despesas com outros serviços prestados por pessoas jurídicas;
- (ii) 34% em despesas com contratação por tempo determinado;

- (iii) 8% em despesas com diárias de pessoal civil;
- (iv) 6% em despesas com equipamentos e material; e
- (v) 5% em despesas com material de consumo, outros serviços prestados por pessoas físicas, passagens e obrigações tributárias e contributivas.

(e) Demais Ministérios

Para os demais ministérios não houve qualquer autorização de despesa pela lei orçamentária, contudo, os gastos seguem abaixo refletidos:

MINISTÉRIO	VALOR GASTO	DESPESAS
<i>Ciência e Tecnologia</i>	1.593.842,62	33% com auxílio financeiro a estudantes; e 67% com auxílio financeiro a pesquisadores.
<i>Defesa</i>	55.806.846,53	67% com obras e instalações; 9% com serviços de consultoria; 6% com outros serviços prestados por pessoas jurídicas; 9% com equipamento e material permanente; 9% com material de consumo; e demais despesas (contratação de pessoas, passagens e diárias).
<i>Educação</i>	367.879,00	100% com outros serviços de terceiros - pessoas jurídicas.

(f) Conclusões preliminares

Em resumo ao quanto exposto acima, verifica-se que do total efetivamente gasto pelos Ministérios

- (i) 41,14% custearam investimentos;
- (ii) 31,56% custearam despesas com inversões financeiras;
- (iii) 12,76% custearam despesas correntes; e
- (iv) 14,52% custearam pagamentos de pessoal e encargos.

A exemplo do ocorrido em 2002 e 2003, no ano de 2004 o valor inicialmente autorizado pelas leis orçamentárias se distanciam do montante efetivamente pago aos órgãos beneficiados com o produto da arrecadação da CIDE.

Porém, diferentemente do que ocorreu nos anos anteriores, o gasto com as despesas correntes foi inferior aos gastos com investimentos.

A despeito disso, é de se estranhar que os gastos com inversões financeiras lhe sejam equiparados.

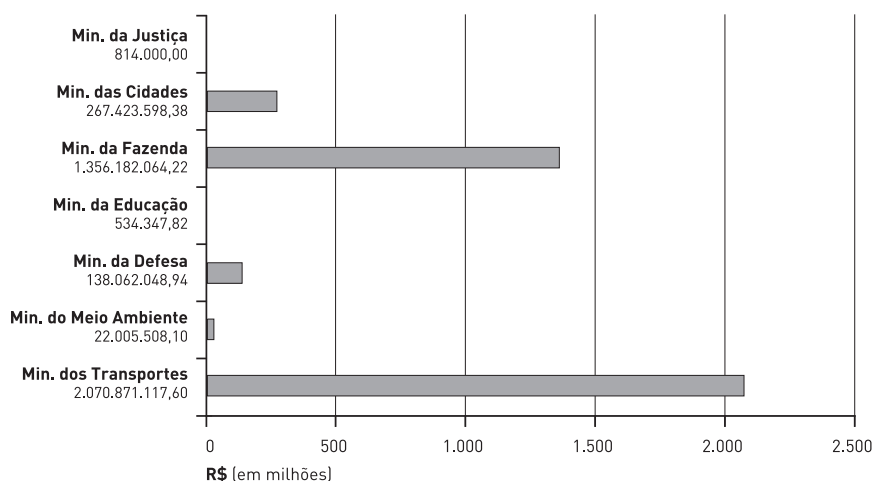
Neste ano também houve redução do montante inicialmente destinado a investimento.

IV.2.5. - Exercício de 2005

Em 2005, dos R\$7.681.000.000,00 sendo que o valor citado refere-se ao valor dos preços correntes que consistem em valores brutos. Com o desconto da DRU, equivale a dizer que havia obrigatoriedade da destinação de R\$6.144.800.000,00 para as finalidades previstas constitucionalmente conforme supra apontado. Pelas normas orçamentárias foi autorizado nas leis orçamentárias gasto equivalente a R\$7.776.243.718,35 para fazer frente às despesas, superando o valor que, obrigatoriamente, deveria ser destinado.

De qualquer forma, para esse valor autorizado, as leis orçamentárias determinaram que R\$5.395.245.992,550 seriam destinados ao Ministério dos Transportes, R\$1.956.497.762,00 ao Ministério da Fazenda, R\$395.639.883,41 ao Ministério das Cidades e R\$28.860.080,39 ao Ministério do Meio Ambiente. Como nos anos anteriores, porém, nem todo o valor autorizado foi gasto nesses Ministérios e houve destinação a outros Ministérios, sem qualquer previsão legal nesse sentido.

Contudo, os dados demonstram que apenas R\$3.855.892.685,06 foram efetivamente gastos e a aplicação dos recursos não se limitou aos Ministérios supra referidos. Os Ministérios da Defesa, da Educação e da Justiça também receberam verbas provenientes da arrecadação da CIDE Combustíveis. O gráfico abaixo ilustra a distribuição das receitas:



Como se vê os recursos da CIDE Combustíveis do ano de 2005 foram utilizados quase que integralmente por dois Ministérios: o do transportes e o da fazenda.

(a) Ministério dos Transportes

O Ministério dos Transportes é responsável por 53,7% do gasto custeado por recursos da CIDE Combustíveis no ano de 2005. Apesar de autorizados R\$5.395.245.992,55, foram gastos R\$2.070.871.117,60, dos quais:

- (i) 76% decorreram de despesas com obras e instalações;
- (ii) 6%% decorreram de despesas com constituição ou aumento de capital de empresas;
- (iii) 5% decorreram de despesas com outros serviços prestados por pessoas jurídicas;
- (iv) 4% decorreram de despesas com vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil; e
- (v) 9% decorreram de despesas variadas com despesas de exercícios anteriores, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, locação de mão de obra, diárias de pessoal, passagens e despesas com locomoção, contratação de serviços, despesas com pessoal, indenizações e restituições, inclusive trabalhistas, vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil, material de consumo, equipamentos e material permanente, aquisição de imóveis, contribuições, obrigações tributárias, contributivas e patronais, depósitos compulsórios, outros benefícios assistenciais e

previdenciários, salário aposentadorias e reformas, pensões e sentenças judiciais.

Ressalte-se que mais uma vez o órgão que teve maior destinação orçamentária foi o Departamento de Infra-Estrutura de Transportes.

(b) Ministério da Fazenda

Foram gastos R\$1.356.182.064,22, dos R\$1.956.497.762,00 autorizados, em distribuição de receitas (99%) e equalização de preços e taxas (1%).

Sob a rubrica “distribuição de receitas” são alocadas as “*transferência a outras esferas de governo de receitas tributárias, de contribuições e de outras receitas vinculadas, prevista na Constituição ou em leis específicas, cuja competência de arrecadação é do órgão transferidor*”.

(c) Ministério das Cidades

Foram gastos R\$267.423.598,38, dos R\$395.639.883,41 autorizados, na proporção abaixo identificada:

- (i) 37% com vencimentos e vantagens fixas de pessoal civil;
- (ii) 11% com outros serviços prestados por pessoas jurídicas;
- (iii) 15% com obras e instalações;
- (iv) 7% com indenizações e restituições;
- (v) 6% com despesas variáveis de pessoal civil;
- (vi) 4% com outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização;
- (vii) 2% com equipamentos e material permanente;
- (viii) 1% com contribuições a entidades fechadas de previdência; e
- (ix) 17% com despesas variadas de locação de mão de obra, diárias de pessoal, passagens e despesas com locomoção, contratação de serviços, despesas com pessoal, indenizações e restituições, material de consumo, premiações culturais e artísticas, contribuições, obrigações tributárias, contributivas e patronais, depósitos compulsórios, outros benefícios assistenciais e previdenciários.

(d) Ministério do Meio Ambiente

Foram gastos R\$22.005.508,10, dos R\$28.860.080,39 autorizados,

na proporção abaixo identificada:

- (i) 49% em despesas com outros serviços prestados por pessoas jurídicas;
- (ii) 20% em despesas com contratação por tempo determinado;
- (iii) 10% em despesas com diárias de pessoal civil;
- (iv) 8% com equipamentos e material permanente;
- (v) 5% em despesas com material de consumo; e
- (vi) 8% em despesas indenizações e restituições, locação de mão de obra, passagens e demais despesas cm locomoção, outros serviços prestados por pessoas físicas, obras e instalações e obrigações tributárias e contributivas.

(e) Demais Ministérios

Para os demais ministérios não houve qualquer autorização de despesa pela lei orçamentária, contudo, os gastos seguem abaixo refletidos:

MINISTÉRIO	VALOR GASTO	DESPESAS
<i>Defesa</i>	138.062.048,94	40% com equipamento e material permanente; 18% com material de consumo; 28% com obras e instalações; 13% com outros serviços prestados por pessoas jurídicas; e pequenas despesas com contratação de pessoas, passagens e diárias.
<i>Educação</i>	534.347,82	100% com outros serviços prestados por pessoas jurídicas.
<i>Justiça</i>	814.000,00	100% com indenizações e restituições.

(f) Conclusões preliminares

Em resumo ao quanto exposto acima, verifica-se que do total efetivamente gasto pelos Ministérios

- (i) 47,09% custearam investimentos;
- (ii) 41,76% custearam outras despesas correntes;
- (iii) 7,38% custearam o pagamento de pessoal e encargos; e
- (iv) 3% custearam inversões financeiras e outros.

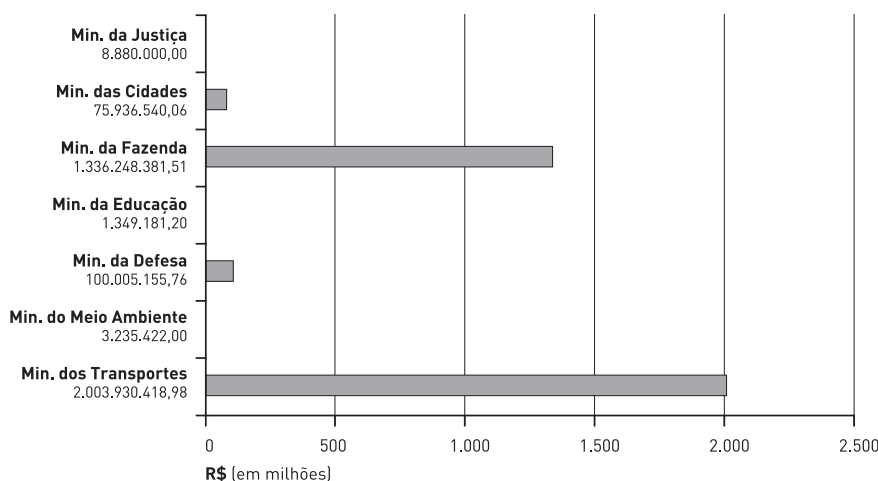
Em 2005, os gastos com despesas correntes voltam a abocanhar a maior parte dos recursos arrecadados.

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

IV.2.6. - Exercício de 2006

Pela análise dos dados relativos ao ano de 2006 — último ano objeto de análise por este trabalho —, verificamos que, apesar do total arrecadado pela CIDE ter sido de R\$7.818.000.000,00, e o montante disponível já descontada a DRU equivaler R\$6.254.400.000,00, houve autorização via leis orçamentárias para despesas equivalentes a R\$7.026.691.174,53, que supera o valor que, obrigatoriamente, deveria ser destinado.

Não obstante a previsão orçamentária, consta dos dados obtidos no programa do Senado Federal que apenas R\$3.529.585.099,51 foram efetivamente pagos. Assim é que somente aproximadamente 56,4% do total arrecadado (já descontada a DRU) para investimentos no setor econômico de combustíveis foram aproveitados. Confira-se:



Do montante global gasto, 94,63% foi utilizado para fazer frente a despesas incorridas pelo Ministério dos Transportes e da Fazenda. Os cinco por cento restantes se subdividiram face às despesas dos Ministérios do Meio Ambiente, da Educação, das Cidades e da Justiça.

Como ocorre desde o início de sua exigência, os valores decorrentes da arrecadação da CIDE Combustíveis em 2006 também não foram destinados nos moldes definidos por autorização orçamentária. Isso é o que indicam os dados à disposição do cidadão. Vejamos.

(a) Ministério dos Transportes

Em 2006 foi autorizada a destinação de R\$4.978.521.262,66 para o Ministério dos Transportes em relação à arrecadação da CIDE Combustíveis e deste valor foram efetivamente gastos R\$2.003.930.418,98, dos quais 82% foram aplicados em obras e instalações, 7% em constituição ou aumento de capital de empresas e 4% em despesas de exercícios anteriores. Os 7% remanescentes se concentraram em despesas variadas, como material de consumo, diárias de pessoal, pagamento de serviços contratados, locação de mão-de-obra, obrigações tributárias, contributivas e patronais, passagens e despesas com locomoção, sentenças judiciais, indenizações e restituições, equipamentos e material permanente.

A despesa que mais se destaca neste Ministério está classificada como “obras e instalações”. Apesar de não estar disponível à consulta pública qual o sub-elemento da despesa, de modo que não conseguimos identificar a que obra ou instalação essa despesa foi alocada, é um indício de que a maior parte dos recursos despendidos por este Ministério no ano de 2006 foi corretamente destinado.

(b) Ministério da Fazenda

Foram integralmente gastos R\$1.336.248.381,51, dos R\$1.799.916.214,00 autorizados, em distribuição de receitas (100%).

(c) Ministério das Cidades

Apenas R\$75.936.540,06 dos R\$248.253.697,87 autorizados foram gastos. Esse montante foi utilizado para custear “auxílios”, assim entendidos como “*despesas destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000*”, além de equipamentos, aquisição de material permanente e obras e instalações.

(d) Demais Ministérios

Para os demais ministérios não houve qualquer autorização de despesa pela lei orçamentária, contudo, os gastos seguem abaixo refletidos:

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

MINISTÉRIO	VALOR GASTO	DESPESAS
<i>Meio-ambiente</i>	3.235.422,00	100% com aquisição de imóveis.
<i>Defesa</i>	100.005.155,76	32% com obras e instalações; 24% com equipamento e material permanente; 19% com material de consumo; 23% com outros serviços prestados por pessoas jurídicas; e pequenas despesas com contratação de pessoas, passagens e diárias, indenizações e restituições e obrigações tributárias e contributivas.
<i>Educação</i>	1.349.181,20	64% com outros serviços prestados por pessoas jurídicas; 20% com outros serviços prestados por pessoas físicas; 6% com auxílio a estudantes; 5% com material de consumo; 4% com obrigações tributárias e contributivas; 1% com diárias de pessoal; e pequenos gastos com passagens e despesas de exercícios anteriores.
<i>Justiça</i>	8.880.000,00	100% com indenizações e restituições.

(e) Conclusões preliminares

Em resumo ao quanto exposto acima, verifica-se que do total efetivamente gasto pelos Ministérios

- (i) 54,22% custearam investimentos;
- (ii) 41,4% custearam outras despesas correntes;
- (iii) 0,47% custearam o pagamento de pessoal e encargos; e
- (iv) 3,91% custearam inversões financeiras e outros.

A exemplo do que costumou se verificar nos anos anteriores,

- (i) a maior parte dos valores arrecadados com a CIDE Combustíveis foi destinada ao pagamento de despesas correntes (apesar de que em 2006 tal aplicação tenha sido mais equilibrada);
- e (ii) boa parte do montante inicialmente autorizado pelas leis orçamentárias não foi pago pelo governo para fomento e desenvolvimento do setor econômico.

3.5. CONCLUSÕES

O objetivo primordial da CIDE Combustíveis, conforme se depreende do texto constitucional, é gerar recursos para (i) promover o investimento em programas de infra-estrutura de transportes;

(ii) possibilitar o pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; e (iii) financiar projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás.

Disso decorre que as receitas da CIDE Combustíveis, senão em sua integralidade, ao menos na grande maioria, devem ser aplicadas em despesas de capital, na modalidade “investimentos”. Ainda que seja necessário cumprir com despesas correntes para a realização de investimentos, tais despesas não devem representar montantes significativos na destinação dos valores arrecadados com a CIDE, sob pena de descumprimento do mandamento constitucional. As despesas correntes devem ser custeadas por receitas de impostos, que são espécies tributárias criadas e exigidas para essa finalidade específica. Nesse sentido, ressalte-se que apenas no ano de 2006 as despesas com investimento superam as despesas correntes.

De outro lado, conforme é possível verificar do presente relatório, durante o período analisado, os gastos dos recursos da CIDE Combustíveis não ficaram concentrados em investimentos. Somente essa constatação já seria suficiente para se cogitar de ofensa ao texto da Constituição. De outro lado, verificou-se que os valores arrecadados não foram integralmente gastos nos exercícios. Tal fato pode decorrer da inscrição de despesas em “restos a pagar” e, assim, da quitação em exercícios posteriores, ou, ainda, do contingenciamento dos valores arrecadados³⁷.

Finalmente, nos termos em que destacado no relatório de pesquisa relativo à destinação dos recursos arrecadados pela CPMF, é importante lembrar que os apontamentos aqui realizados decorrem da consulta pública ao orçamento da União e, por esse motivo, tal análise pode estar equivocada, na hipótese de os dados da Administração apresentarem outro resultado. Porém, caso isso tenha ocorrido, a conclusão seria a mesma relatada na pesquisa da CPMF: falta transparência nos gastos públicos, pois se o programa de acesso ao orçamento da União não permite concluir, com segurança, qual o destino dos recursos, o cidadão não tem como controlar a contribuição e, nesse caso, temos a descaracterização dessa figura tributária: contribuição sem destino específico e transparente à sociedade transforma-se em um imposto não autorizado e sem previsão constitucional.

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

4. RELAÇÃO DE REPORTAGENS E DEBATES SOBRE A PESQUISA

1. Estudo mostra que 55% dos recursos da CPMF são gastos no social;

Folha de Londrina – PR, 22/10/2007

2. Entrevista com Tathiane Piscitelli sobre o destino da CPMF; Rádio

CBN – RJ, 25/10/2007

3. Governo não investe CPMF como deveria; Rádio CBN – RJ, 25/10/2007

4. União deixa de gastar 23,6% da CPMF, mostra estudo; Valor

Econômico, 25/10/2007, Página A3

5. CPMF não garante novos investimentos na saúde, aponta FGV;

Agência Estado – SP, 26/10/2007

6. Pesquisa aponta que dinheiro da CPMF não atinge sua finalidade;

Diário On Line, 26/10/2007

7. Pesquisa aponta que recursos da CPMF custeiam máquina pública;

Folha On Line – SP, 26/10/2007

8. Saúde recebe só 55% dos recursos da CPMF, indica pesquisa;

Conjuntura Online – MS, 26/10/2007; JC Online – PE, 26/10/2007

9. Saúde recebe só 55% dos recursos da CPMF, indica FGV; TV

Bandeirantes– RJ, 26/10/2007

10. 55% dos recursos da CPMF são gastos no social; Folha de Londrina –

PR, 27/10/2007, Página 6; Cruzeiro do Sul – SP, 27/10/2007, Página A10

11. CPMF foge de sua finalidade diz FGV; Correio Popular – SP,

27/10/2007, Página B2

12. CPMF não é usada para investimentos na saúde; O Tempo – MG,

27/10/2007, Capa A2

13. CPMF vai até para a defesa; Notícia Já – SP, 27/10/2007, Página 10

14. Falta transparência em gastos de recursos da CPMF, diz

pesquisadora; O Estado de São Paulo, 27/10/2007, Página A5

15. FGV: 55% da CPMF são gastos no social; Tribuna da Imprensa – RJ,

27/10/2007, Página 5

16. FGV: governo usa CPMF para custear máquina; O Globo – RJ,

27/10/2007, Página Capa/14

- 17. Lula confia que a CPMF será aprovada;** Diário Catarinense – SC, 27/10/2007, Página 6
- 18. Mais de 50% das verbas vão para social;** A Tribuna – SP, 27/10/2007, Página C6
- 19. Pesquisa da FGV mostra que parte da taxa da CPMF;** Rede TV – SP, 27/10/2007
- 20. Pesquisa mostra desvio de finalidade;** O Povo Online – CE, 27/10/2007
- 21. Poucos recursos para a saúde;** Estado de Minas – MG, 27/10/2007, Página 4
- 22. Só metade da CPMF é destinada à Saúde;** Monitor Mercantil – SP, 27/10/2007, Página 3
- 23. CPMF foge de sua de sua 1ª finalidade: a saúde;** O Tempo On Line – MG, 28/10/2007
- 24. Prorrogar a CPMF;** *Carta dos Leitores*, O Globo – RJ, 28/10/2007, Página 6
- 25. FGV revela que 55% dos recursos da CPMF são gastos no social;** Diário Comercial – RJ, 29/10/2007, Página 2
- 26. Pesquisa aponta que dinheiro da CPMF não atinge sua finalidade;** Diário de Taubaté Online, 29/10/2007
- 27. Estudo da FGV revela que verba arrecadada com CPMF não foi para saúde;** Rádio Eldorado – SP, 30/10/2007
- 28. Fazenda contesta levantamento da FGV;** O Globo – RJ, 31/10/2007, Página 4; Globo Online – RJ, 31/10/2007; Medicina S.A. – SP
- 29. Pesquisadora rebate críticas do Ministério da Fazenda a estudo;** Bem Paraná – PR, 31/10/2007
- 30. Estudo mostra que 55% dos recursos da CPMF são gastos no social;** Folha Metropolitana – SP, 01/11/2007
- 31. Pesquisadora insiste: Falta transparência na Fazenda;** Diário do Comércio – SP, 01/10/2007, Página 4
- 32. Pesquisadora rebate críticas do governo;** Monitor Mercantil – SP, 01/11/2007, Página 1
- 33. Temporão desqualifica estudo sobre CPMF;** Yahoo! Notícias – SP
- 34. Reduzir imposto, eis a questão;** A Tarde – BA, 04/11/2007, Página 20

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

35. CPMF, terceiro mandato e oposição; Gazeta do Povo – PR, 05/11/2007, Página 10

36. Opinião do Diário; Diário de S. Paulo - SP, 07/11/2007, Página A2

37. Antes de acabar, CPMF tem que financiar saúde; Jornal do Comércio – RJ, 29/11/2007, Página A 19

38. CPMF: O Brasil de olho no Senado; DCI-SP, 30/11/2007, Página A5

39. Votação da CPMF é adiada mais uma vez; Gazeta Mercantil, 11/12/2007 , Página Capa A/9

40. A CPMF e o direito à transparência; Última Instância – SP, 14/12/2007

NOTAS

- 1 Sua renovação não foi aprovada pelo Senado Federal, na votação de 11.12.2007.
- 2 Consultar, no site da DireitoGV (www.direitogv.com.br), os registros da repercussão desta pesquisa na imprensa.
- 3 Coordenador da pesquisa e Professor da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.
- 4 Pesquisadora do Núcleo de Tributação e Finanças Públicas da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.
- 5 Confira as exceções a essa regra no artigo 160, parágrafo único e artigo 167, inciso IV, § 4º, ambos da Constituição.
- 6 http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil
- 7 Definições obtidas no próprio programa do Senado Federal ou no Manual Técnico de Orçamento, veiculado pelo Ministério do Planejamento.
- 8 Nos termos do artigo 74, § 2º da Constituição da República.
- 9 ADI 939/DF, Relator Ministro Sidney Sanches, Tribunal Pleno, julgamento em 15.12.1993, DJ 18.3.1994.
- 10 Nos termos do artigo 74, § 3º do ADCT.
- 11 Esse tema, por si só, já geraria grande discussão, pois por ocasião da prorrogação da vigência das leis que instituíram a CPME, tais normas não mais possuíam validade, nem sequer fundamento de validade e, por esse motivo, não seria possível estender sua vigência.
- 12 Chega-se a esse valor pelo desconto de 20% da arrecadação total, fornecida pela Receita, que são desvinculados de qualquer finalidade específica, nos termos do artigo 73 do ADCT.
- 13 Por “leis orçamentárias” entenda-se a Lei Orçamentária Anual e as leis que aprovaram créditos adicionais como forma de remanejar as dotações orçamentárias.
- 14 Manual do Orçamento, disponível em www.planejamento.gov.br.

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

15 Chega-se a esse valor pelo desconto de 20% da arrecadação total que são desvinculados de qualquer finalidade específica, nos termos do artigo 73 do ADCT.

16 Por “leis orçamentárias” entenda-se a Lei Orçamentária Anual e as leis que aprovaram créditos adicionais como forma de remanejar as dotações orçamentárias.

17 Chega-se a esse valor pelo desconto de 20% da arrecadação total que são desvinculados de qualquer finalidade específica, nos termos do artigo 73 do ADCT.

18 Por “leis orçamentárias” entenda-se a Lei Orçamentária Anual e as leis que aprovaram créditos adicionais como forma de remanejar as dotações orçamentárias.

19 Chega-se a esse valor pelo desconto de 20% da arrecadação total que são desvinculados de qualquer finalidade específica, nos termos do artigo 73 do ADCT.

20 Por “leis orçamentárias” entenda-se a Lei Orçamentária Anual e as leis que aprovaram créditos adicionais como forma de remanejar as dotações orçamentárias.

21 Chega-se a esse valor pelo desconto de 20% da arrecadação total que são desvinculados de qualquer finalidade específica, nos termos do artigo 73 do ADCT.

22 Por “leis orçamentárias” entenda-se a Lei Orçamentária Anual e as leis que aprovaram créditos adicionais como forma de remanejar as dotações orçamentárias.

23 Chega-se a esse valor pelo desconto de 20% da arrecadação total que são desvinculados de qualquer finalidade específica, nos termos do artigo 73 do ADCT.

24 Por “leis orçamentárias” entenda-se a Lei Orçamentária Anual e as leis que aprovaram créditos adicionais como forma de remanejar as dotações orçamentárias.

25 Artigo 74, § 3º do ADCT: “O produto da arrecadação da contribuição de que trata este artigo será destinado integralmente ao Fundo Nacional de Saúde, para financiamento das ações e serviços de saúde”.

26 Coordenador da pesquisa e Professor da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

27 Pesquisadora do Núcleo de Tributação e Finanças Públicas da Escola de Direito de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas.

28 Integrante do grupo de pesquisa “Federalismo, Responsabilidade Fiscal e Desenvolvimento”, do Núcleo de Tributação e Finanças Públicas da Escola de Direito de São Paulo.

29 Não será objeto deste trabalho discutir as eventuais críticas à intervenção estatal mediante CIDE’s ou, ainda, os requisitos para a sua criação. Sobre o tema, veja, PEIXOTO, Daniel Monteiro. Desvio de finalidade das contribuições de intervenção no domínio econômico. Inédito, 2007.

30 Confira as exceções a essa regra no artigo 160, parágrafo único e artigo 167, inciso IV, § 4º, ambos da Constituição.

31 Sobre o tema, confira: MENDONÇA, Priscila Faricelli de; COSTA, Luciano. Eficácia das leis orçamentárias anuais (LOAs) em face da destinação constitucional da Cide-Combustíveis e da CPMF. Inédito, 2007.

32 Sobre o tema, confira: GALVÃO, Daniela. Eficácia do controle das contas públicas. Inédito, 2007.

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

34 Definições obtidas no próprio programa do Senado Federal ou no Manual Técnico de Orçamento, veiculado pelo Ministério do Planejamento.

35 Nos termos do artigo 74, § 2º da Constituição da República.

36 Ou adquirentes de mercadoria de procedência estrangeira, na qualidade de responsáveis tributários.

37 <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/default.htm>, <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/default.htm>, <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/ResultadoArrec/2002/default.htm>

38 Esses dados não foram analisados na presente pesquisa, conforme explicitado na metodologia, mas será objeto de estudo na segunda etapa de desenvolvimento deste trabalho, na qual pretendemos responder à indagação: os restos a pagar quitados em dado exercício justificam (ou suprem) a não utilização integral dos recursos arrecadados com a CIDE

TRIBUTAÇÃO, RESPONSABILIDADE FISCAL E DESENVOLVIMENTO: DIREITO À TRANSPARÊNCIA

Combustíveis? E, ainda: os valores gastos foram destinados às finalidades constitucionalmente previstas?

CADERNOS DIREITO GV

APONTAMENTOS SOBRE A PESQUISA EM DIREITO NO BRASIL .1

Marcos Nobre

IMPACT OF THE WTO AGREEMENT ON TEXTILES & CLOTHING ON BRAZILIAN EXPORTS OF TEXTILES AND CLOTHING TO THE UNITED STATES .2

Guido Fernando S. Soares,
Maria Lúcia Pádua Lima,
Maria Carolina M. de Barros,
Michelle Ratton Sanchez,
Sérgio Goldbaum,
Elaini C. Silva

REFORMA DO PODER JUDICIÁRIO, DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOCRACIA .3

Direito GV
e Valor Econômico

O SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO, A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES E SUA UTILIZAÇÃO .4

Luciana Gross Cunha,
Alexandre dos Santos Cunha,
Flávia Scabin,
Mariana Macário,
Marcelo Issa

REFLEXÕES SOBRE O ENSINO DO DIREITO .5

Flávia Portella Püschel,
José Rodrigo Rodriguez

I SIMPÓSIO OAB-SP E FGV-EDESP SOBRE DIREITO EMPRESARIAL E NOVO CÓDIGO CIVIL .6

OAB-SP e Direito GV

PREMISSAS DO PROJETO DA DIREITO GV PARA DESENVOLVIMENTO DO MATERIAL DIDÁTICO PARA O CURSO DE DIREITO; DISCIPLINA: ORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES PRIVADAS .7

Mauricio P. Ribeiro

MODELOS DE ADJUDICAÇÃO/ MODELS OF ADJUDICATION .8

Owen Fiss

RELATÓRIO DA PESQUISA DE JURISPRUDÊNCIA SOBRE DIREITO SOCIETÁRIO E MERCADO DE CAPITAIS NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO .9

Viviane Muller Prado,
Vinícius C. Buranelli

PODER CONCEDENTE E MARCO REGULATÓRIO NO SANEAMENTO BÁSICO .10

Alexandre dos Santos Cunha,
André V. Nahoum,
Conrado H. Mendes,
Diogo R. Coutinho,
Fernanda M. Ferreira,
Frederico de A. Turolla

CONTANDO A JUSTIÇA: A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO NO SISTEMA DE JUSTIÇA BRASILEIRO .11
Luciana Gross Cunha (org)

FOCOS – CONTEXTO INTERNACIONAL E SOCIEDADE CIVIL .12
Michelle Ratton Sanchez (org),
Cassio Luiz de França (org),
Elaini C. G. da Silva (org)

PROGRAMAS DE CLÍNICAS NAS ESCOLAS DE DIREITO DE UNIVERSIDADES NORTE-AMERICANAS .13
Ana Mara F. Machado,
Rafael Francisco Alves

FOCOS – FÓRUM CONTEXTO INTERNACIONAL E SOCIEDADE CIVIL .14
Cassio Luiz de França (org),
Michelle Ratton Sanchez (org)

A COOPERAÇÃO PENAL INTERNACIONAL NO BRASIL .15
Maíra Rocha Machado,
Marco Aurélio C. Braga

O MÉTODO DE LEITURA ESTRUTURAL .16
Ronaldo Porto Macedo Júnior

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL: COMÉRCIO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE NA OMC – COMUNIDADES .17
EUROPÉIAS VS. BRASIL: O CASO DOS PNEUS
Juana Kweitel (org),
Michelle Ratton Sanchez (org)

EXPERIÊNCIAS E MATERIAIS SOBRE OS MÉTODOS DE ENSINO-APRENDIZADO DA DIREITO GV .18
Rafael Domingos F. Vanzella (org)

O NOVO DIREITO E DESENVOLVIMENTO: ENTREVISTA COM DAVID TRUBEK .19
José Rodrigo Rodriguez (coord),
Ana Mara Machado,
Luisa Ferreira,
Gisela Mation,
Rafael Andrade,
Bruno Pereira

A FORMAÇÃO DO DIREITO COMERCIAL BRASILEIRO .20
A CRIAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE COMÉRCIO DO IMPÉRIO
José Reinaldo de Lima Lopes

ANOTAÇÕES

[illegible]

