

A CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO (CIDE) E O PAPEL DA UNIÃO NO TRANSPORTE URBANO DO BRASIL

Ernesto Pereira Galindo

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Maria Luiza Bastos da Silva e Galindo

Universidade Federal do Tocantins

RESUMO

O artigo formula como problema a identificação do papel da União (por meio da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE) no investimento em transporte urbano no Brasil de 2001 a 2009. Essa identificação na estrutura orçamentária não é automática, necessitando distinguir os recursos para o transporte urbano e a participação da CIDE (principal recurso de natureza vinculada do setor). Parte-se da hipótese da essencialidade desse tributo para o papel federal no setor. O objetivo principal, portanto, é caracterizar o papel da União e da CIDE nos investimentos em transporte urbano, e o objetivo secundário, a elaboração de um método de identificação de recursos do setor. A ferramenta para obtenção dos dados foi o sistema Siga Brasil do Senado Federal.

ABSTRACT

This article discusses the role of the Federal Government investment in urban transport in Brazil from 2001 to 2009. The focus is the identification of the Intervention in the Economic Domain Tax (*CIDE* in Portuguese). Despite the hypothetical essentiality of this tax to the sector, the identification of this resource on the national budget is not automatic. The main objective is to characterize the role of the *CIDE* and the Federal Government in urban transport investments. The secondary objective is to develop a method of identifying the sector's resources. The data source was the Federal Senate system *Siga Brasil*.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e suas posteriores emendas permitiram o estabelecimento de um novo marco institucional e de investimento em transporte. Nesse contexto, em 2001 foi criada a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) com o intuito de garantir recursos ao setor.

A análise da CIDE se justifica por ser ela hoje, após a extinção dos fundos setoriais de transporte, o principal recurso de natureza vinculada do setor. A proximidade dos Jogos Olímpicos de 2016 e da Copa do Mundo de Futebol de 2014, que ocorrerão no Brasil, intensifica a importância de recursos para o transporte e a mobilidade urbana.

Ainda que se ressalte a importância da CIDE, não faltam preocupações quanto à insuficiência desses recursos para o setor de transporte (Câmara dos Deputados, 2003), especialmente ao alcance dos municípios (Brasil, 2006). Há apreensão também quanto ao uso efetivo dos recursos para o transporte (Vilaça apud Câmara dos Deputados, 2003; Lacerda, 2005) e observa-se que os investimentos públicos com recursos da CIDE não estariam tão distantes de serem alcançados pelos investimentos privados das concessionárias de rodovia (Lacerda, 2005). Em 2003, já havia anseio em tentar garantir um percentual de destinação específico para o transporte público urbano (Frente Nacional dos Prefeitos, 2003).

O problema principal do artigo é, então, a identificação do papel do Governo Federal e a participação da CIDE no investimento em transporte urbano no Brasil. Como a determinação dos gastos com transporte nacional e urbano na estrutura orçamentária nacional não é automática, surgem como problemas secundários: a forma de identificação dos recursos para o transporte e sua distinção urbana; a forma de identificação do investimento e sua distinção

em obras; e a forma de identificação da participação da CIDE no investimento (em obra) em transporte (urbano). O recorte temporal vai desde o ano de criação da CIDE (2001) até o ano o ano de 2009.

Parte-se da hipótese de que esse tributo é essencial no papel do Governo Federal frente ao transporte urbano no Brasil. Dessa forma, o principal objetivo do artigo é determinar e caracterizar o papel da CIDE nos investimentos em transporte urbano, e como objetivo secundário, necessário e intermediário, se destaca a elaboração de um método de identificação de fontes de recursos pagos destinados ao transporte urbano.

Para se obter esse método foi necessária uma metodologia de interpretação do orçamento federal com base nas classificações orçamentárias. A partir dessa metodologia foi possível definir comparativamente o método mais adequado para o objetivo do artigo. A ferramenta usada para obtenção dos dados foi o sistema de acompanhamento orçamentário do Senado Federal (Siga Brasil).

O artigo se estrutura em mais cinco seções, além das referências bibliográficas. Na seção seguinte trata-se das responsabilidades da União no transporte urbano do Brasil. Na terceira seção, aborda-se a metodologia de identificação de gastos no setor. Na quarta seção são apresentados os gastos federais com base no método selecionado, para que a seção cinco possa apresentar como resultado o papel da CIDE no desempenhado pela União no setor e a sexta seção conclua com as considerações finais.

2. O PAPEL LEGAL DA UNIÃO NO TRANSPORTE URBANO DO BRASIL

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 determina que o transporte coletivo é um serviço público de interesse local e caráter essencial. Ainda que seja caracterizado como serviço de interesse local, do município, a União possui responsabilidades definidas na própria Constituição. Dessa forma, legislar sobre trânsito e transporte, e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive transportes urbanos, é competência constitucional da União.

O Estatuto da Cidade regulamentou em 2001, os artigos 182 e 183 da Constituição que tratam da política de desenvolvimento urbano, cuja garantia do direito a cidades sustentáveis inclui a oferta adequada de transporte urbano (Brasil, 2001). O Estatuto, entretanto, não se aprofunda no tema do transporte e mobilidade urbana, sendo específico apenas na obrigatoriedade de as cidades acima de 500 mil habitantes terem um plano de transporte urbano integrado.

Nesse contexto, iniciado em 1988 com a Constituição e consolidado em 2001 pelo Estatuto da Cidade, surge em 2003 o Ministério das Cidades, que cria a Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana (Semob) para formular a Política Nacional da Mobilidade Urbana e integrá-la às políticas urbanas. A esse ministério vão se vincular a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), a Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. (Trensurb) e o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran).

Os novos programas de mobilidade surgem no ano seguinte (2004). Esses programas atuam de diversas formas. Alguns não envolvem transferências de recursos, buscando apenas capacitar e estimular os governos locais por meio de publicações institucionais e eventos

diversos. O ministério conta também com outras ações, orçamentárias (repasse de recursos a fundo perdido) e não-orçamentárias (financiamentos).

Os critérios de seleção de projetos que receberão recursos (financiados ou repassados) têm o potencial de complementar as poucas exigências do Estatuto da Cidade, já que para receber os recursos os municípios, estados ou empresas candidatas (a depender do programa) têm que enviar projetos que cumpram certos requisitos. Infelizmente na prática esse potencial é desperdiçado, além de os programas não terem um nível muito alto de utilização dos recursos previstos, em função, por exemplo, dos contingenciamentos do governo, da falta de prioridade dada ao setor no momento de escolher onde economizar e da dificuldade dos municípios em cumprir as exigências do Ministério das Cidades e da Caixa Econômica Federal.

As empresas do governo federal (CBTU e Trensurb), por sua vez, têm seus programas vinculados a investimentos em suas estruturas nos municípios. Além disso, tratando de trânsito, o Denatran conta com o programa Segurança e Educação de Trânsito.

2.1. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)

Em 2001, a Constituição foi alterada por meio da Emenda Constitucional nº 33/2001 fazendo referência à Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), que foi criada por lei do mesmo ano (Lei nº 10.336/2001) com o intuito de garantir recursos ao setor de transporte em geral.

A CIDE incide sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, tendo havido alterações em suas alíquotas desde a sua criação. Os recursos arrecadados devem ser usados para: pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; ou financiamento de programas de infra-estrutura de transportes (Brasil, 2001).

A restrição de uso dos estados, DF e municípios é ainda maior, devendo aplicar os recursos recebidos em financiamento de programas de infraestrutura de transportes. Os 29% pertencentes aos estados e DF não são distribuídos homogeneamente (40% são proporcionais à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada; 30% ao consumo dos combustíveis taxados; 20% à população; e 10% são distribuídos uniformemente). Já os 25% destinados aos municípios são divididos 50% conforme a população e 50% conforme os critérios do Fundo de Participação dos Municípios, enquanto não se regulamenta.

3. METODOLOGIA DE IDENTIFICAÇÃO DE GASTOS NO SETOR

Conforme apresentado na seção 2.1, na área de transporte e mobilidade urbana o Governo Federal possui ações orçamentárias e não orçamentárias. As ações não orçamentárias não estão incluídas no Sistema de acompanhamento orçamentário do Senado Federal (Siga Brasil), não sendo, portanto, o foco da aplicação do método.

Dentre os recursos provenientes da CIDE, verificou-se na seção 2.2 que parte tem destinação certa por meio de transferências constitucionalmente instituídas. Dessa forma, a identificação prévia desses recursos, não apenas reduz a quantidade de dados a analisar, como permite uma percepção imediata do destino de parcela significativa da CIDE. Considera-se por

simplificação que esses recursos se destinem à infraestrutura de transporte urbana, ainda que nem todo esse recurso seja usado para infraestrutura urbana em sentido estrito – já que pode ser utilizado nas ligações não urbanas entre distritos ou talvez até ser desviado de função.

As transferências constitucionais da CIDE só passaram a existir em 2004, com a promulgação da EC nº 42/2003 e a adoção da MPV nº 161/2004 (convertida na Lei nº 10.866/2004). No Siga Brasil, entretanto, só é possível distinguir os recursos transferidos obrigatoriamente daqueles sob decisão discricionária do Governo Federal a partir do orçamento de 2005. Nesse caso, a identificação é feita filtrando-se os dados por fonte de recurso (CIDE) combinada com uma das seguintes variáveis (qualquer uma serve): Órgão Orçamentário: Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios; Unidade Orçamentária: Transferências Constitucionais - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda; Função: Encargos Especiais; Subfunção: Transferências; Programa: Operações Especiais: Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica; ou Ação: Recursos para a Repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - Cide-Combustíveis.

Dessa forma, percebe-se que são três caminhos a percorrer, sendo que um deles não parte da mesma base de dados do Siga Brasil. Optou-se por tratar dos três para permitir uma visão completa dos recursos, mas o objeto da metodologia e conseqüente método objetivo final deste artigo são os recursos orçamentários federais da CIDE não contemplados pelas transferências constitucionais obrigatórias.

A distinção dos recursos originários da CIDE dos demais recursos é feita de maneira direta, utilizando a classificação orçamentária por fonte de recursos presente no Siga Brasil. O Sistema permite que se faça uma filtragem dos dados especificando a fonte, no caso a de número 11 (Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Combustíveis).

Para realizar a identificação dos recursos destinados a investimentos utiliza-se a classificação por natureza de despesa. Dentro da categoria Econômica Despesas de Capital, encontra-se o Grupo de Natureza de Despesa (GND) 4 – Investimento, definido como “Despesas orçamentárias com softwares e 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” (MPOG, 2009).

Orçamentariamente o investimento inclui elementos de despesas como 52 - Equipamentos e Material Permanente e 37 - Locação de Mão-de-Obra, mas também 14 - Diárias – Civil e 33 - Passagens e Despesas com Locomoção. A fim de tentar expressar com mais precisão a idéia de investimento, será feita uma distinção entre o elemento de despesa 51 - Obras e Instalações e os outros dentro do GND Investimento.

O elemento de despesa Obras e Instalações é definido 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.” (MPOG, 2009)

Importa ressaltar que o conceito orçamentário de investimento em obras e instalações é amplo, abrangendo possíveis intervenções voltadas para recuperação e adequação, não

necessariamente, portanto, refere-se à abertura de novas vias e terminais. O elemento de despesa Obras e Instalações também pode incluir obras vinculadas a edifícios públicos, superavaliando, portanto, os gastos com obras finalísticas. Supõe-se, contudo, que essa participação seja minoritária. Lembra-se também que há ações que podem ser consideradas finalísticas, mas que não são enquadradas como investimento, como é o caso, por exemplo, de ações dentro do Programa de Mobilidade Urbana.

Definidos esses parâmetros iniciais, parte-se para a constatação de que não existe dentro do orçamento uma classificação específica que englobe todos os gastos com transporte, nem tampouco com transporte urbano e mobilidade. Vislumbram-se algumas possibilidades mais ou menos sistematizadas de se definir uma aproximação do montante efetivamente pago com recursos da CIDE para o transporte e mobilidade urbana. Portanto, antes de indicar valores, devem ser esclarecidos, analisados e definidos os critérios e parâmetros para sua obtenção, explicando a abordagem e a limitação de cada um.

3.1. Método baseado na classificação funcional

Uma das classificações orçamentárias existente é a funcional. Conforme apresentado em MPOG (2009), essa classificação funcional foi instituída em 1999 e ela, “por funções e subfunções, busca responder basicamente à indagação „em que” área de ação governamental a despesa será realizada”.

A identificação da função que se refere a transporte e mobilidade urbana à primeira vista seria supostamente feita pela função Transporte (26), entretanto, essa função atualmente está vinculada a transporte não urbano. A função que hoje em dia se vincula ao transporte e mobilidade urbana é a 15 (Urbanismo).

Na verificação dos dados contidos no Siga Brasil, verificou-se que o transporte e a mobilidade urbana, basicamente, se encontram nas subfunções 453 (Transportes Coletivos Urbanos) e 451 (Infra-Estrutura Urbana), ambas pertencentes à função 15 (Urbanismo). Nos primeiros anos analisados (2002 a 2005) ainda foram observados valores referentes a esse setor na subfunção 783 (Transporte Ferroviário) da função 26 (Transporte). Entretanto, apenas na subfunção 453 os valores referentes equivalem em sua totalidade a despesas com o setor. Nas outras duas (451 e 783) é necessário fazer alguns recortes com filtros na estrutura programática por meio de seleção de programas, ações, chegando às vezes no nível dos subtítulos.

Para resolver a primeira falha, deve-se identificar que parcela da subfunção Infra-Estrutura Urbana relaciona-se com os gastos em transporte e mobilidade urbana, é necessário filtrar a classificação funcional com a estrutura programática, identificando, para 2002 e 2003, a ação do Programa de Infra-estrutura Urbana denominada “Ações de reestruturação urbana, interligação de áreas urbanas e de adequação de vias” e a parte da ação "Implantação, ampliação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana", cujos subtítulos se referem a "Infra-estrutura de transportes urbanos". Para 2004, é necessária uma seleção mais apurada, já que esses subtítulos foram trocados por aqueles que se referiam explicitamente a transporte (estradas, vias, pavimentação e calçamento). Depois desse período o programa de Infra-estrutura Urbana não apresentou mais valores pagos. A partir daí (2005), a subfunção Infra-estrutura Urbana passou a apresentar valores vinculados à acessibilidade e à mobilidade identificados pelos programas Nacional de Acessibilidade e de Mobilidade Urbana.

A segunda falha trata de ter na subfunção Transporte Ferroviário parte dos recursos até 2005 relacionados a passageiros urbanos por meio das Unidades Orçamentárias CBTU, Trensurb e DNIT (este último apenas em poucos casos em 2002, devido à transição de competências do Ministério dos Transportes para o Ministério das Cidades). Os valores estão vinculados aos extintos Programa Ferroviário Urbano de Passageiros (valores de 2002 a 2003) e Trilhos Urbanos (valores de 2004 a 2005). O Programa Trilhos Urbanos ainda continuou até 2007, mas passou a ser vinculado funcionalmente à subfunção Transporte Coletivo Urbano. Salvo essas exceções relacionadas a Transporte Ferroviário e Infra-estrutura Urbana, a subfunção Transportes Coletivos Urbanos contempla transporte, mobilidade e acessibilidade urbana.

Outra limitação da classificação funcional se refere à identificação dos gastos federais com trânsito urbano (segurança e educação). Ainda que esteja dentro da função Urbanismo, ações finalísticas dessa dimensão podem estar em subfunções distintas, apesar de estarem todos em um mesmo programa (Segurança e Educação de Trânsito).

3.2. Método baseado no item programa da estrutura programática

Neste caso, a seleção de programas relacionados diretamente a transporte e mobilidade é feita considerando a ótica da Estrutura Programática pelo item Programa. O foco dado aqui se refere à infraestrutura, ao serviço e a gestão de transporte. Dessa forma, programas que tratam do fundo da marinha mercante ou investimento específico em tecnologia como os programas de Tecnologia naval, aérea etc., não são incluídos por ter o seu foco maior a indústria.

Para determinação dos gastos vinculados a transporte e mobilidade foram identificados como Proxy 60 programas no período analisado. Destes, 46 foram relacionados a transporte não-urbano. Os 14 programas restantes foram relacionados a transporte e mobilidade urbana. Há algumas falhas nessa consideração, a principal delas é o Programa Nacional de Acessibilidade. Ele não é do Ministério das Cidades, mas algumas de suas ações ficam a cargo da gestão do Ministério. Portanto, simplificou-se a sua aplicação como sendo um programa de transporte urbano, mas nem todo ele é de fato transporte, nem está vinculado ao Ministério. Ele foi iniciado em 2004.

3.3. Método baseado na classificação institucional

Para o uso da classificação institucional foram observados os órgãos e unidades que se relacionavam com o transporte. No caso de transporte urbano o Ministério das Cidades, a sua Secretaria Semob, a CBTU, a Trensurb e o Denatran. A depender do caso se observam as Unidades Orçamentárias (UO) ou as Unidades Gestoras (UG). A Semob, por exemplo, consta sempre como UG e não como UO e só aparece a partir de 2004, mas sem valores pagos até 2007. A Semob, responsável por integrar a política de mobilidade às outras políticas urbanas, possui apenas uma ação executada como UG (gasto de R\$ 277 mil até 2009).

4. OS GASTOS FEDERAIS NO SETOR

A partir da análise das classificações orçamentárias adaptadas citadas na seção 3, foram comparados os valores encontrados em cada uma delas (Tabela 1)

Tabela 1: Proxy dos recursos federais voluntários gastos com transporte urbano a fundo perdido de 2002 a 2009 conforme classificações orçamentárias adaptadas (R\$ milhões)*

	Funcional	Programática	Institucional
total	5.046,18	6.113,26	7.667,45
total investimento	2.678,32	2.724,15	1.990,86
total investimento obras e instalações	1.790,26	1.793,68	1.784,16
cide total	1.859,86	2.015,68	2.160,71
cide investimento	1.270,14	1.335,35	888,54
cide investimento obras e instalações	741,42	741,49	734,49

*Não inclui transferências obrigatórias.

Fonte: Elaboração própria com base em extração de dados do Siga Brasil.

As diferenças observadas nos montantes pagos de acordo com o método adaptado de classificação se devem às características já apresentadas na seção 3. Dessa forma, há uma tendência da classificação programática adaptada apresentar valores maiores do que a funcional, já que nos programas e ações, nem sempre as funções e subfunções são restritas às finalísticas, devido a atividades de apoio vinculadas à execução dos objetivos principais de cada um deles.

A superestimação observada em alguns valores da classificação institucional adaptada deve-se ao mesmo argumento da variação positiva nos valores da classificação programática, acentuada, porém, pela existência de mais programas e ações com mais atividades não finalísticas. As subestimações também encontradas na classificação institucional se devem em parte a inexistência de alguns dos órgãos tratados antes de 2003, ou à conseqüente permanência de algumas ações em andamento oriundas da época em que órgãos hoje extintos eram responsáveis por ações hoje vinculadas aos órgãos selecionados.

Como exemplo das causas da discrepância de valores encontrados na classificação institucional, lembra-se que há ações que podem ser consideradas finalísticas, mas que não são enquadradas como investimento, como é o caso, por exemplo, de ações dentro do Programa de Mobilidade Urbana. Outra limitação da classificação funcional se refere à identificação dos gastos federais com trânsito urbano (segurança e educação). Ainda que esteja dentro da função Urbanismo, ações finalísticas dessa dimensão podem estar em subfunções tão distintas como Tecnologia da Informação, Serviços Urbanos, Formação de Recursos Humanos, Comunicação Social ou Normatização e Fiscalização, apesar de estarem todos em um mesmo programa (Segurança e Educação de Trânsito).

Percebe-se, portanto, algumas desvantagens no uso da classificação institucional, embora ela seja importante também no refinamento dos outros métodos. Caso seja interesse optar pela seleção mais restritiva, aconselha-se usar a classificação funcional com as devidas adaptações e cuidados apontados na subseção 3.1. A classificação programática, também com suas devidas adaptações, mostrou-se um meio termo interessante para uso, evitando a subestimação da funcional e a inconstância da institucional. Afinal, muitas das atividades e funções de apoio são essenciais para a execução dos objetivos fins das políticas públicas do setor. Dessa forma, considera-se de forma geral adequado o uso das classificações adaptadas funcional e programática, com preferência de uso à última.

Observa-se que de forma geral, as imprecisões e divergências decorrentes das aproximações de cada método de identificação tendem a diminuir quando se restringe a análise pelo Grupo

Natureza de Despesa (GND) do tipo investimento e ainda mais na limitação ao elemento de despesa “obras e instalações”. Nessas situações os valores, independentemente do método utilizado, são bastante similares como pode ser visto na Tabela 1 anterior.

4.1. Transferências obrigatórias da CIDE

Há diversas restrições de uso dos dados do Siga Brasil para analisar o nível de execução dos recursos de transferência obrigatória da CIDE. Entre 2002 e 2003, o sistema do senado não segrega os dados de arrecadação bruta e receita líquida da reserva de contingência e transferências. Além disso, em 2004 é apresentada apenas a informação sobre arrecadação bruta sem identificar a receita líquida (base para calcular o percentual de recurso transferido). Como tampouco estava atualizado o dado total de receita líquida de 2010 sobre as Restos a Pagar (RP) de 2009 na época da extração de dados para elaboração do artigo, optou-se por fazer a análise das transferências obrigatórias no período de 2005 a 2008.

A partir desse novo recorte temporal, constatou-se que o percentual de transferências obrigatórias da CIDE representou de fato os 29% da receita exigidos por lei (Tabela 2), enquanto representou 63,95% dos valores efetivamente pagos na forma de transferências a estados, DF e municípios no período e chegou a 21,59% do total de recursos pagos com uso da CIDE no mesmo período.

Tabela 2: Transferências Obrigatórias da CIDE executadas (2005-2008)

Ano	Receita Líquida (R\$ milhões)	Transferências obrigatórias pagas totais do ano (R\$ milhões)*	Transferências obrigatórias pagas totais/ Receita líquida (%)
2005	6.146,41	1.781,19	28,98
2006	6.258,47	1.799,92	28,76
2007	6.354,21	1.858,16	29,24
2008	4.747,94	1.381,19	29,09
Total	23.507,03	6.820,46	29,01

*Pago do ano no próprio exercício + Restos a pagar pagos no ano seguinte (Proxy da mesma arrecadação)

Fonte: Elaboração própria com base em extração de dados do Siga Brasil.

Enquanto as transferências não obrigatórias com recursos da CIDE alcançaram R\$ 3,84 bilhões entre 2005 e 2008, no período, sua transferência obrigatória alcançou R\$ 6,82 bilhões (incluído restos a pagar ultrapassando o exercício original), conforme ilustrado na tabela anterior. Presumindo-se o não desvio das finalidades definidas em lei esses quase R\$ 7 bilhões seriam destinados à infraestrutura de transportes. Considerando que 25% desse total é reservado aos municípios, aproximadamente R\$ 1,71 bilhões foram para a infraestrutura de transporte municipal. Infelizmente as informações não permitem identificar quais desses de fato vão para o foco urbano. Considerando os 5564 municípios existentes atualmente (não incluindo Brasília-DF) isso representa uma média anual de R\$ 76,61 mil/município. Por sua vez, as Unidades da Federação (Estados e DF) receberam em média cada uma R\$ 189,46 milhões no período citado para serem aplicados em sua infraestrutura de transporte.

A análise das transferências obrigatórias com base no Siga Brasil não permitir verificar se o recurso foi aplicado em transporte urbano. Mesmo o percentual destinado à repartição com os municípios pode ser usado em infraestrutura não urbana como as vias de ligação entre distritos de municípios pouco povoados e populosos.

4.2. Recursos federais para o setor com uso da CIDE (excluídas as transferências obrigatórias)

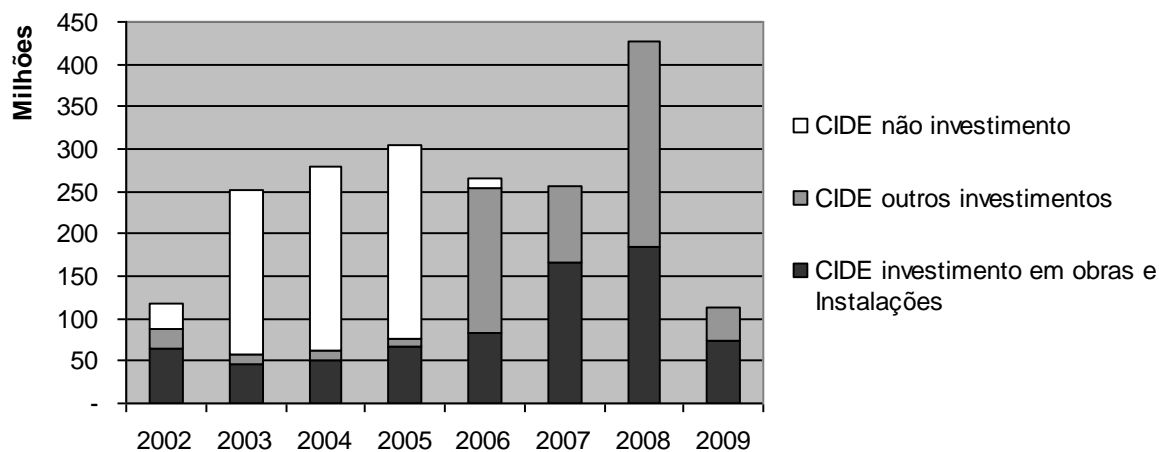
A evolução dos gastos não obrigatórios dos recursos da CIDE com mobilidade e transporte urbano pode ser observada na Tabela 3, a seguir. Devido à finalidade do uso dos recursos da CIDE, optou-se por desagregar os dados em investimento em obras e instalações, investimentos outros e outras destinações.

Tabela 3: Gastos federais (R\$ milhões) voluntários em mobilidade e transporte urbano com recursos da CIDE (2002-2009)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2002-2009
CIDE investimento em obras e Instalações	65,45	47,15	51,37	66,90	83,91	167,01	184,78	74,91	741,49
CIDE outros investimentos	22,27	11,21	11,85	9,83	170,48	88,45	241,08	38,68	593,86
CIDE não investimento	29,76	192,59	216,94	228,98	11,35	0,66	0,05	0,01	680,33
TOTAL	117,48	250,95	280,16	305,71	265,75	256,13	425,91	113,60	2.015,69

Fonte: Elaboração própria com base em extração de dados do Siga Brasil.

Além das alterações nos valores anuais, o gráfico da Figura 1 permite perceber que a partir de 2006, os recursos da CIDE voluntária passaram a ser usados com maior foco no investimento. Esse movimento também foi acompanhado do aumento da participação dos recursos para obras e instalações. Mesmo com a queda no montante total de 2008 para 2009, os valores pagos são voltados para investimento percentualmente com destaque para as obras e instalações, aproximando-se do que se espera de um recursos com a finalidade de uso em infraestrutura de transporte (ainda que em termos absolutos seu valor seja baixo).



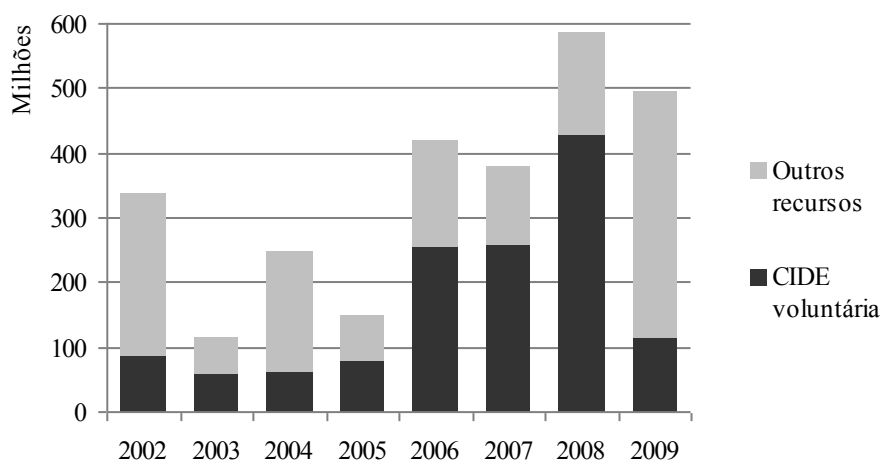
Fonte: Elaboração própria com base em extração de dados do Siga Brasil.

Figura 1: Gastos federais anuais voluntários com investimento em mobilidade e transporte urbano: CIDE e outros recursos (2002-2009)

4.3. Recursos federais para o setor sem o uso da CIDE

Comparando os recursos de investimento pagos oriundos da CIDE voluntária ao longo dos anos com outros recursos percebe-se que a participação dessa contribuição variou bastante no período de 2002 a 2009. Mesmo tendo uma preponderante participação no total entre 2006 e

2008, a redução drástica dos recursos de investimento pagos da CIDE em 2009 foi atenuada por um aporte significativo (em termos percentuais e absolutos) de outros recursos. Em 2009, os recursos de investimento da CIDE aproximaram-se em volume aos valores registrados entre 2002 e 2005, mas o montante total de investimento com recursos não obrigatórios do setor manteve-se relativamente alto, apesar da queda de 2008 para 2009. O gráfico apresentado na Figura 2 a seguir ilustra a evolução dos gastos de investimento no setor.

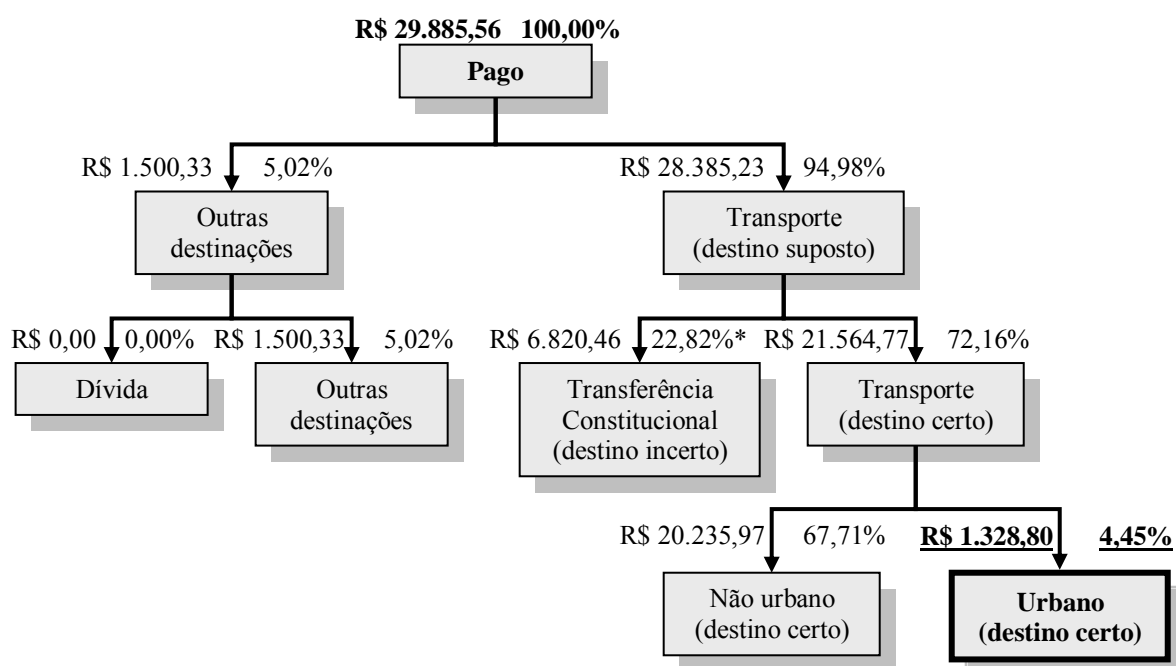


Fonte: Elaboração própria com base em extração de dados do Siga Brasil.

Figura 2: Gastos federais anuais voluntários com investimento em mobilidade e transporte urbano: CIDE e outros recursos (2002-2009)

5. O PAPEL DA CIDE NO DESEMPENHO DA UNIÃO NO SETOR

Devido às restrições de dados apresentadas na subseção 4.1, optou-se por apresentar a Figura 3 a seguir ilustrando a distribuição efetiva dos valores pagos da CIDE restrita ao período 2005-2008. Com base nesse recorte, é possível identificar a destinação efetiva dos recursos da CIDE conforme o seguinte esquema.



Fonte: Elaboração própria com base em extração de dados do Siga Brasil.

Figura 3: Distribuição dos valores pagos (R\$ milhões) com recursos da CIDE (2005-2008)

Destaca-se que não houve no período de 2005 a 2008, nem em 2009, o uso de recursos da CIDE para pagamento da dívida. Em 2003, contudo, R\$ 664.893.095,58 da Contribuição foi usada para pagamento de dívida interna e externa, relacionado a juros e amortizações de ações de Amortizações e Encargos de Financiamento do Programa Operações Especiais Serviço da Dívida Externa e do Programa Operações Especiais Serviço da Dívida Interna. Essa destinação ocorreu apenas em 2003, justificando por um lado as críticas desse uso na época, mas por outro lado desmistificando a continuidade da utilização da CIDE para esse fim.

Observa-se que do montante pago entre 2005 e 2008 com recursos da CIDE, o percentual que foi efetivamente destinado à mobilidade e transporte urbano foi de menos de 4,5% (incluindo gastos que não foram de investimento). A partir de dados extraídos do Siga Brasil, conclui-se também que a fonte de recursos CIDE, desde a sua criação em 2001 até 2009, representou apenas 0,50% dos valores pagos pelo governo federal. Apesar da baixa importância nos gastos totais do governo federal, a CIDE, nesse mesmo período, teve uma grande participação no Grupo de Natureza de Despesa (GND) investimento e principalmente nos investimentos no elemento de despesa obras e instalações (19,75% dos investimentos e 44,73% dos gastos com obras e instalações tiveram a CIDE como fonte de recursos).

A participação da CIDE como fonte de recursos nos gastos com transporte em geral (urbano e não urbano) foi de 51,33% (R\$ 29,18 bilhões em R\$ 56,86 bilhões) no período. Portanto, apesar de não ser uma fonte de recursos tão significativa para os valores pagos totais do governo federal, a Contribuição é bastante importante para o setor de transporte e mobilidade. Dos investimentos (GND) totais em transporte e mobilidade que foram pagos até 2009, a CIDE representou 61,10% (R\$ 25,54 bilhões em R\$ 41,80 bilhões) das fontes de recursos utilizadas. Esse percentual ainda aumenta para 65,12% (23,17 bilhões em R\$ 35,58 bilhões) quando se trata do elemento de despesa obras e instalações.

Numa abordagem mais analítica, as transferências de uma forma geral podem ser avaliadas sob diversos aspectos. Entre as “características desejáveis das transferências governamentais” indicadas por Mendes, Miranda e Cosio (2008) encontram-se: a autonomia dos governos subnacionais para gerir seus recursos e fazer escolhas quanto à sua alocação; a flexibilidade para absorção de choques econômicos positivos e negativos; e o incentivo à internalização, pelos governos subnacionais, de externalidades geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos.

Com base nessas características, Mendes, Miranda e Cosio (2008) fazem uma análise dos aspectos positivos e negativos das transferências da CIDE. Consideram que a autonomia subnacional é prejudicada, devido ao condicionamento dos investimentos à infra-estrutura. Entretanto, a análise realizada pelos autores citados, ainda que essencial, refere-se à parcela de obrigatória transferência da CIDE. Dessa forma indicam, por exemplo, que “a CIDE-Combustíveis tem como fator positivo o reduzido espaço para manipulação política”.

A avaliação – corretamente feita pelos autores citados – apresenta, portanto, muitas vezes um contraponto, caso a intenção seja analisar o destino do total dos recursos da CIDE. Dessa forma, a suposta restrição à flexibilidade para absorção de choques pode ser amenizada, devido a parte de o recurso ter liberdade de aplicação percentual, ainda que não extinga o caráter procíclico da CIDE. A falta de contrapartida dos entes ao receberem recursos da CIDE obrigatória o que não induz os governos subnacionais a internalizar as externalidades, é outra

crítica pertinente apontada por Mendes, Miranda e Cosio (2008) à CIDE obrigatória. Porém, os recursos usados de forma voluntária muitas vezes são aplicados em programas que exigem contrapartidas e outros critérios de seleção.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que objetivo principal do artigo (determinar e caracterizar o papel da CIDE nos investimentos em transporte urbano) tenha sido alcançado. O objetivo secundário (elaboração de um método de identificação de fontes de recursos pagos destinados ao transporte urbano) também foi atingido, embora o método possua suas limitações. Destaca-se especialmente a necessidade de conhecimento dos programas finalísticos do setor, ou seja, não é uma seleção automática utilizando algum dos critérios de classificação orçamentário. Além disso, a ótica do gasto (pagamento) não representa exatamente os serviços e obras que são executados no ano fiscal, já que há ações finalizadas em um ano que só serão pagas no ano seguinte. De modo geral, entretanto, não se considera motivo de invalidade dos dados nem do método.

O tema não se esgota com a simples análise feita neste artigo. Como pesquisa futura sugere-se um estudo propositivo de reformulação da classificação orçamentária ou ao menos criação, mesmo que informal, de um grupo ou categoria nova para facilitar a identificação de gastos do setor. Também poderia ser feita uma análise comparativa internacional entre os papéis que os governos federais têm e desempenham em alguns países selecionados. Ainda se pode vislumbrar um estudo sobre a participação da União nos gastos totais do setor (incluindo fontes municipais, estaduais e internacionais) em um determinado município ou grupo de municípios ou mesmo verificar o que é feito de fato com os recursos repassados obrigatoriamente aos estados e municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brasil (2001a). Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 10 fev. 2010.
- Brasil (2001b). Lei nº 10.336/2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10336.htm> Acesso em: 10 fev. 2010.
- Brasil (2006a). Emenda Constitucional nº 56/2007. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências (2006). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm>. Acesso em: 10 fev. 2010.
- Brasil (2006b). Exposição de Motivos Interministerial nº 7/2006 - MCIDADES/MF, de 21 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2006/7%20-%20MCID%20MF.htm>. Acesso em: 08 jan. 2010
- Brasil (2007). Emenda Constitucional nº 56/2007. Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm>. Acesso em: 08 jan. 2010
- Câmara dos Deputados (2003). Comissão Parlamentar de Inquérito com a Finalidade de Investigar Operações no Setor de Combustíveis, Relacionadas com a Sonegação dos Tributos, Máfia, Adulteração e Suposta Indústria de Liminares. (CPI – Combustíveis). Relatório final. Brasília.
- Frente Nacional dos Prefeitos (2003). Carta de Salvador. Salvador-Ba, 24 de setembro de 2003. Disponível em <http://www.fnpp.org.br/?op=int_documentos&id=23&mod=documentos>. Acesso em: 28 jan. 2010.
- Lacerda, S. M. (2005). O Financiamento da Infra-Estrutura Rodoviária através de Contribuintes e Usuários. BNDES Setorial, nº 21, mar. 2005. BNDES, Rio de Janeiro.
- Mendes, M.; Miranda, R. B.; Cosio, F. B. (2008). Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma. Textos para Discussão, Coordenação de Estudos Senado da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, nº 40, abril/2008. Disponível em

<http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/NOVOS%20TEXTOS/texto40%20-%20Marcos%20Mendes%20Rogerio%20Fernando.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2010.
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. (2009). Manual técnico de orçamento MTO. Versão 2010. Brasília. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO_2010_VF5_2.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2010.

Ernesto Pereira Galindo (ernesto.galindo@ipea.gov.br)
Maria Luiza Bastos da Silva e Galindo (malubastos@gmail.com)
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
SBS Qd. 1 Bl. J Ed. BNDES, 3º andar, Sl. 306 – Brasília, DF, Brasil 70.076-900