

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
Curso Superior de Administração Pública

Marcos Guilherme Nunes Caldeira

**PERFIL DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO PORTFÓLIO DE
INVESTIMENTOS DO SISTOP-MG: uma análise acerca de sua
composição e dependência**

Belo Horizonte

2015

Marcos Guilherme Nunes Caldeira

**PERFIL DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO PORTFÓLIO DE
INVESTIMENTOS DO SISTOP-MG: uma análise acerca de sua
composição e dependência**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2015

Caldeira, Marcos Guilherme Nunes
C146p Perfil das fontes de financiamento do portfólio de investimentos do Sistop-MG: uma análise acerca de sua composição e dependência / Marcos Guilherme Nunes Caldeira – Belo Horizonte, 2015.
81p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Ricardo Carneiro
Referência: f. 71-74

1. Financiamento de investimentos – Minas Gerais 2. Obras Públicas – Minas Gerais 3. Sistema de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais – SISTOP 4. Sistema financeiro – Minas Gerais I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 336.645(815.1)

Marcos Guilherme Nunes Caldeira

**PERFIL DAS FONTES DE FINANCIAMENTO DO PORTFÓLIO DE
INVESTIMENTOS DO SISTOP-MG: uma análise acerca de sua
composição e dependência**

Monografia apresentada ao Curso Superior de
Administração Pública da Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação
João Pinheiro, como requisito para obtenção do
título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Ricardo Carneiro



Prof. Dr. Ricardo Carneiro, orientador, Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Raimundo de Sousa Leal Filho, avaliador, Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Silvio Ferreira Júnior, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 24 de novembro de 2015

*A minha família por ser não menos que tudo. Por tamanho amor e inspiração.
Aos mestres e amigos.*

“Gente não nasce pronta e vai se gastando.
Gente nasce não-pronta e vai se fazendo.”

(CORTELLA, Mario Sergio, 2006)

RESUMO

A presente monografia dedicou-se ao delineamento do perfil das fontes de financiamento dos investimentos estaduais realizados no âmbito do Sistema de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (SISTOP-MG), com enfoque na identificação e mensuração de perfis de dependência sobre duas óticas: i) dependência interfederativa de transferências não compulsórias ii) dependência de receitas de capital. A pesquisa baseou-se no tratamento de dados obtidos no Portal da Transparência, que serviram de base para a verificação de tendências quanto ao perfil dos próprios investimentos, bem como a análise das fontes de financiamento e suas características, baseado nas duas óticas mencionadas acima. O exame dos dados demonstrou um perfil fortemente concentrado das fontes de financiamento e considerável crescimento no grau de dependência de receitas de capital no último triênio. Não obstante, observam-se oscilações consideráveis no volume de transferências voluntárias na forma de convênios e transferências por meio de portaria. Por fim, as constatações quanto ao aprofundamento da dependência do modelo de financiamento vigente no âmbito do SISTOP-MG lançam luz para a necessidade de se buscar meios alternativos de financiamento que viabilizem a manutenção e/ou ampliação dos investimentos a longo prazo.

Palavras-chave: Perfil de Financiamento. Investimentos. Obras Públicas. SISTOP- MG. Operações de Crédito. Transferências Voluntárias. Mecanismos de Financiamento. Dependência. Autonomia.

ABSTRACT

This paper carried out a study devoted to understand the funding sources under the System of Transport and Public Works of the State of Minas Gerais (SISTOP-MG), focusing on the identification and measurement of patterns of dependency on two optical: i) dependence on non-compulsory transfers ii) dependence on capital revenue. The research was based on the processing of data obtained in the Transparency Website, which served as the basis for verifying trends regarding the own investments profile, as well as, the analysis of the financing sources and its characteristics, based on the two optical mentioned above. The examination of the data showed a highly concentrated profile of funding sources, and considerable growth in the degree of dependence on capital revenue in the last three years. Nevertheless, it is observed significant fluctuations in the volume of voluntary transfers in the form of agreements. Finally, the findings about the deepening dependence of the current financing model under the SISTOP-MG, shed light on the need to seek alternative means of financing that enable the maintenance and/or expansion of long-term investments.

Keywords: Financing Profile. Investments. SISTOP - MG. Loan. Voluntary transfers. Financing mechanisms. Dependence. Autonomy

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimentos em % da Despesa Total - Estados: 2002 a 2013.....	37
Gráfico 2 - Crescimento real das Operações de Crédito e dos Investimentos - Estados: 2007 a 2013.....	38
Gráfico 3 - Participação média dos órgãos no total de Investimentos - SISTOP - 2010 a 2015.....	43
Gráfico 4 - Crescimento real dos Investimentos: SISTOP - MG: 2011 - 2014.....	44
Gráfico 5 - Investimentos do SISTOP-MG: 2010 – 2014.....	44
Gráfico 6 - Recursos Ordinários e Operações de Crédito Contratuais em percentual das Fontes de Recurso.....	53
Gráfico 7 - Convênios, acordos e ajustes provenientes de municípios, estados e organizações particulares em % das Fontes de Recurso	54
Gráfico 8 - Grau de Dependência Interfederativo de Transferências não Compulsórias - DITD.....	59
Gráfico 9 - Convênios e Transferências da União em % das fontes de recursos - SISTOP: 2010 -2015.....	61
Gráfico 10 - Receitas de Capital e Investimentos - SISTOP-MG: 2010 – 2015.....	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Coeficiente de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE.....	30
Tabela 2 - Participação da Receita de Transferências Obrigatórias da União e da Receita Tributária na Receita Corrente - Estados: 2002-2013	33
Tabela 3 – Operações de Crédito Contratadas - Regiões: 2006 – 2013	35
Tabela 4 - Investimentos pagos por órgão: SISTOP-MG.....	41
Tabela 5 - Participação dos órgãos, ano a ano, no total dos Investimentos - SISTOP-MG: 2010-2015	42
Tabela 6 - Principais fontes de recurso no financiamento do SISTOP	52
Tabela 7 - Grau de Dependência Interfederativo de Transferências não Compulsórias – DITD	60
Tabela 8 - Crescimento das fonte do grupo 2- SISTOP-MG	62
Tabela 9 - Grau de Dependência de Receitas de Capital – DRC.....	65
Tabela 10 - Crescimento das fontes do grupo 1.4 - SISTOP-MG	65
Tabela 11 - DITD e DRC.....	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Competência Tributária	28
Quadro 2 - Transferências Constitucionais	29
Quadro 3 - Fontes de Recurso - SISTOP-MG	51
Quadro 4 – Classificação das fontes: Grupo 1 e Grupo 2	58

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Evolução do federalismo fiscal no Brasil.....	27
Figura 2 - Modelo de análise em cadeia das fontes de recurso	49

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. PAPEL DO ESTADO E SEUS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO	17
2.1. Papel do Estado, produção de bens públicos e investimentos.	17
2.2. Encargos públicos e mecanismos de financiamento do governo.....	20
2.2.1. <i>Investimentos na ótica das finanças públicas</i>	20
2.2.2. <i>Financiamento dos encargos dos governos</i>	21
3. FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL	24
3.1. Histórico do federalismo fiscal no Brasil	24
3.2. Composição dos tributos no Brasil e as transferências constitucionais e voluntárias ..	26
3.3 Financiamento estadual no contexto da federação: panorama geral.....	32
3.4. Características gerais dos investimentos estaduais	36
4. INVESTIMENTOS DO SISTOP-MG E O PERFIL DE SUAS FONTES DE FINANCIAMENTO	39
4.1. O Sistema de Transporte e Obras Públicas-MG: estrutura e funções.....	39
4.2. Investimentos a cargo do SISTOP-MG: de 2010 a 2015.....	41
4.4. O perfil das fontes de financiamento	51
4.5 Conceitos de análise.....	55
4.5.1. <i>Grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias</i>	55
4.5.2. <i>Grau de dependência de receitas de capital</i>	63
4.5.3. <i>Análise conjunta: grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias e grau de dependência de receitas de capital</i>	67
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71
ANEXOS	75
APÊNDICE	81

1. INTRODUÇÃO

Cruciais para a taxa de investimento privado, para a sua distribuição setorial e para a produtividade do conjunto da economia, os investimentos públicos possuem papel central na política de desenvolvimento dos três níveis de governo. Entretanto, devido à distribuição federativa de recursos e ao volume e inelasticidade das despesas de custeio, a margem de investimento com recursos próprios torna-se cada vez mais escassa, especialmente nos níveis subnacionais.

Com o exposto acima, e tendo-se em vista as perspectivas atuais de ajuste fiscal, o presente trabalho de pesquisa volta-se para a análise e compreensão da estrutura dos investimentos estaduais e suas fontes de financiamento.

Tal análise dá-se, certamente, em momento oportuno, uma vez que, em contextos de crise econômica e fiscal, a manutenção do nível de investimento estatal é, ao mesmo tempo, oportunidade e desafio. Oportunidade, na medida em que, conforme destaca Reis (2008), o investimento público possui papel ainda mais específico que o gasto público em geral, pois, além de constituir-se componente da demanda agregada, representa também criação de capacidade produtiva. Nessa linha, conforme assinala Ramirez (1994), os investimentos em infraestrutura, com seus potenciais efeitos *spillover*¹, são necessários para viabilizar taxas ótimas de investimento privado e de crescimento econômico. Não obstante, mesmo os investimentos de caráter não estruturante - leia-se, investimentos outros que não em infraestrutura - têm papel crucial na criação de ativos relevantes para o desenvolvimento social e econômico, com destaque para os investimentos em equipamentos de saúde e educação.

Ironicamente, no entanto, é no contexto de crise que as limitações mais severas são impostas ao poder público no que se refere à capacidade de ampliação e manutenção do portfólio de investimentos planejado. Tais limitações fundamentam-se na escassez de recursos fiscais, tendo-se em vista o alto grau de correlação entre crescimento econômico e ampliação da arrecadação.

Ao referir-se aos níveis subnacionais, com enfoque nos estados, tal paradoxo entre necessidade de investimento e capacidade de financiamento torna-se ainda mais complexo. A

¹ Efeitos de transbordamento

rigidez inerente às despesas de custeio e o baixo espaço orçamentário legado às despesas de capital, com destaque para os investimentos, tendem a elevar o grau de dependência dos investimentos estaduais em relação às operações de crédito e às transferências voluntárias.

Nesse sentido, a dependência em relação a receitas de capital e/ou a receitas oriundas de convênios ou transferências voluntárias pode gerar grande instabilidade às referidas administrações subnacionais que, em cenários de adversidade econômica e fiscal, sofrem pressões diretas da contração na concessão de crédito, redução de linhas e prazos, elevação dos juros e exigências de garantia.

Se de fato verificada, a baixa autonomia no financiamento dos investimentos no âmbito do SISTOP lançará luz sobre a sustentabilidade do modelo em questão, tendo-se em vista os limites impostos pelas Resoluções 40 e 43 de 2001 do Senado Federal - que tratam da fronteira à expansão da dívida consolidada líquida e da contração de operações de crédito pelos Estados, Municípios e Distrito Federal -, e os demais efeitos oriundos da dependência.

Na prática, perfis de financiamento público não autônomos, especialmente em contextos de crise, podem imprimir expressivos custos à sociedade. Além dos efeitos econômicos gerados pela redução do volume de investimentos e suas externalidades², a incapacidade de sustentar os compromissos assumidos pode levar, no limite, à paralisação dos investimentos que já estão sendo realizados, com resultados não menos que dramáticos: letargia e paralisação de obras públicas.

No caso de Minas Gerais, o contexto de baixo crescimento da economia mineira, o elevado nível de endividamento do estado³ e os movimentos de ajuste fiscal na esfera federal e estadual criam contexto delicado no que se refere à manutenção e ampliação do portfólio de investimentos.

Mais uma vez, considerada a relevância e os efeitos dos investimentos para a geração de ativos propulsores do desenvolvimento social e econômico, e os efeitos perversos da descontinuidade dos projetos em andamento e da redução do nível de investimentos, ressalta-se a relevância em compreender o perfil de financiamento do portfólio de investimentos mineiro, a cargo do SISTOP.

² Deterioração e defasagem da infraestrutura econômica, em especial.

³ Relação Dívida Consolidada Líquida/RCL de 178,96% para 2014, segundo dados do Relatório Contábil divulgado pela Secretaria de Estado de Fazenda (2014, p.108)

Não obstante, compreender as principais características da estratégia de financiamento adotada pelo estado, com enfoque no grau de dependência de suas fontes de financiamento, abre caminho para conjecturas a respeito de modelos de financiamento alternativos, mais adequados à realidade estadual.

Nesse sentido, este trabalho se propõe a analisar o caso específico do Sistema de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais (SISTOP-MG), objetivando compreender e delinear o perfil das fontes de financiamento dos investimentos realizados por este sistema, tendo como horizonte temporal os anos de 2010 a 2015.

Para a consecução desse objetivo geral, são delineados os seguintes objetivos específicos:

- Realizar revisão da literatura que perpassa: i) papel do Estado, produção de bens públicos e investimentos ii) encargos públicos e mecanismos de financiamento do governo iii) federalismo fiscal iv) financiamento estadual no contexto da federação v) investimentos estaduais
- Descrever e analisar o perfil dos investimentos a cargo do SISTOP-MG
- Descrever e analisar o perfil geral das fontes de financiamento dos investimentos realizados pelo SISTOP-MG
- Delinear e descrever o grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias das fontes de financiamento dos investimentos realizados pelo SISTOP-MG
- Delinear e descrever o grau de dependência de receitas de capital das fontes de financiamento dos investimentos realizados pelo SISTOP-MG.

Quanto à metodologia utilizada, o presente estudo é uma pesquisa quantitativa de caráter descritivo-explicativo que busca compreender, no contexto SISTOP-MG, a evolução do perfil de financiamento dos investimentos a partir da análise dos dados relativos a suas fontes de financiamento.

Nestes moldes, apesar de outros órgãos e entidades da administração pública estadual executarem obras através de orçamento próprio, selecionou-se o SISTOP-MG como *locus* deste estudo, por constituir-se órgão especializado na contratação e execução de obras públicas, congregando sob si a execução do maior volume de investimentos.

O início da pesquisa dá-se com a revisão bibliográfica, na qual serão apresentados e conjugados referenciais teóricos relevantes acerca do tema pesquisado, com a utilização de livros e artigos científicos para o embasamento teórico da análise a ser empreendida.

O período escolhido é 2010-2015 por representar a realidade mais atual do perfil de financiamento analisado e se tratar de um período que já possui dados consolidados, passíveis de análise e comprovação. Não obstante, o período em questão abrange, além de um mandato completo (2011-2014), dois períodos de transição política (2010-2011 e 2014-2015), de modo a abarcar possíveis oscilações no montante ou perfil investido decorrentes do processo eleitoral. Em adição, vale salientar que os valores apresentados, relativos a investimentos e fontes de recurso, correspondem aos montantes efetivamente pagos pelo poder público estadual (despesa paga), com vistas a evitar a incorporação das distorções devidas ao que se configura como uma espécie de “ilusão orçamentária”, no processo de análise. Neste contexto, entenda-se “ilusão orçamentária” como a diferença entre valor orçado e efetivamente realizado e pago, decorrente de deficiências no planejamento da despesa ou estimativa de receita.

Os dados referentes aos investimentos e às fontes de financiamento foram coletados no banco de dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, e foram segregados e recombinaados por ano, por órgão e por fonte de recurso, de forma a visualizar, para cada ano, qual o volume de receita alocado em cada fonte, responsável pelo financiamento de um respectivo órgão.

Não obstante, tais dados foram trabalhados a fim de se obter: i) o peso relativo por fonte, por ano e por órgão das fontes de financiamento ii) o montante de investimentos efetivamente pago, por ano e por órgão iii) a evolução real dos investimentos e das fontes de financiamento iv) os indicadores relatados na seção “metodologia para delineamento do perfil das fontes de financiamento” e sua evolução, e uma série de outras combinações.

Quando do tratamento e análise dos dados, retomar-se-á a descrição dos procedimentos metodológicos em detalhe.

Por fim, o trabalho está estruturado em três capítulos, além da introdução e das considerações finais, sendo eles:

- Papel do Estado e seus mecanismos de financiamento
- Federalismo fiscal no Brasil
- Investimentos do SISTOP-MG e o perfil de suas fontes de financiamento.

2. PAPEL DO ESTADO E SEUS MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

2.1. Papel do Estado, produção de bens públicos e investimentos.

A compreensão do papel do Estado na economia e, em especial, na provisão de bens públicos é ponto de partida para qualquer análise acerca dos investimentos estatais. Tais papéis desempenhados pelo Estado variam em função de sua inserção na realidade histórica concreta e só podem ser entendidos no contexto das necessidades e crises do sistema capitalista e das condições para sua reprodução (OLIVEIRA, 2009, p.68).

Ao longo da maior parte do século XIX, a concepção capitalista esteve concentrada no mercado. Nesse momento, sucessivas revoluções industriais - que fortaleciam o capitalismo concorrencial -, um cenário de grande estabilidade monetária e um extraordinário avanço científico constituíram um quadro econômico que limitava a necessidade intervenção estatal (GIACOMONI, 2012, p. 22). Cabia ao Estado, portanto, tão somente o desempenho da função alocativa, destinada a prover bens que o mercado não seria capaz de produzir, deixando o capital livre das amarras que aparentemente prendiam-no ao Estado. (OLIVEIRA, 2009).

A base intelectual defensora do chamado Estado Mínimo sustentava-se nas teorias econômicas clássicas, protagonizadas por Adam Smith, Jean Baptista Say e David Ricardo. Este último, em sua obra *Princípios de economia política e tributação*, cunhou a expressão: “o melhor de todos os planos financeiros é gastar pouco, e o melhor de todos os impostos é o que for o menor possível” (RICARDO, 1982, p. 166 e p. 169).

“No final do século XIX e início do século XX começaram a manifestar-se sintomas das crises periódicas intrínsecas ao sistema capitalista” (GIACOMONI, 2012, p.22), que culminando na grande crise de depressão econômica da década de 30, justificaram a necessidade de uma intervenção estatal mais incisiva na economia para combater a inflação e o desemprego. Não obstante, as duas grandes guerras mundiais provocaram alterações nas preferências da coletividade quanto à necessidade de intervenção governamental. Diz Rezende (2012, p.18):

“As duas grandes guerras mundiais provocaram alterações definitivas nas preferências da coletividade quanto à necessidade de interferência do governo, visando à promoção do bem-estar social, isto é, uma distribuição de renda mais equitativa e uma ampliação

das atividades previdenciárias e de assistência social para o atendimento das classes menos favorecidas.”

Nesse contexto, as funções estatais não só foram ampliadas, como também lhe foram conferidas atribuições de forte regulação da vida econômica (OLIVEIRA, 2009).

Incorpora-se ao Estado a responsabilidade não somente de suprir as falhas de mercado, mas também de garantir a estabilidade econômica (função estabilizadora) e promover a melhor distribuição de renda (função distributiva). Tal ampliação deve-se, em grande parte, à incorporação do ideário keynesiano para a atuação estatal, levando à transformação de um Estado teoricamente passivo e improdutivo para um Estado intervencionista, indispensável para a vitalidade e a estabilidade do sistema capitalista (OLIVEIRA, 2009).

“O tripé microeconômico dos clássicos - oferta, demanda e preço - no modelo keynesiano cedeu lugar a outro tipo de sustentação, de cunho macroeconômico: a demanda global mais o investimento global determinam a renda global, e essas três variáveis responsabilizam-se pelo nível de emprego.” (GIACOMONI, 2012, p.22). O controle de tais variáveis, compreensivelmente, deveria ser atribuído ao Estado e, nesse movimento, o sistema de Keynes deu respaldo doutrinário aos esforços governamentais anticrise. A partir daí, a intervenção estatal passou a ser mais naturalmente aceita, em especial na dinamização da demanda agregada e na utilização dos instrumentos de estabilização econômica. (GIACOMONI, 2012, p.22).

Dentro dessa nova concepção de atuação estatal, Musgrave & Musgrave propuseram a classificação das chamadas “funções fiscais” do Estado. Giacomoni (2012, p. 22) as traduz da seguinte forma:

- a) função alocativa: promoção dos ajustamentos na alocação de recursos
- b) função distributiva: promoção de ajustamentos na distribuição de renda
- c) função estabilizadora: manutenção da estabilidade econômica

Dentre elas, por ser relevante à temática central deste trabalho, que envolve o conceito de investimentos públicos, a função alocativa merece grifo especial. Para Giacomoni (2012, p. 23), “a atividade estatal na alocação de recursos justifica-se naqueles casos em que não houver a necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada (sistema de mercado)”. Segundo o mesmo autor, “Musgrave & Musgrave chamam atenção para duas

situações bem exemplificativas: os investimentos na infraestrutura econômica e a provisão de bens públicos e bens meritórios.”

Bens Públicos são aqueles caracterizados pela não rivalidade no consumo e pelo princípio da não-exclusão. Quanto à definição, diz-se que um bem não é passível de exclusão se, quando o bem é ofertado, não for possível, ou for proibitivamente caro, impedir qualquer pessoa de consumi-lo. Diz-se que um bem é não-rival quando o seu consumo por parte de um indivíduo não reduz a quantidade disponível para consumo de um outro indivíduo (COSTA, 2010). Nestes termos, não há meios do mercado estabelecer/definir seu preço, tornando-se inviável sua produção pelo setor privado.

Em caso particular, os investimentos públicos compõem-se primordialmente da produção de bens que o setor privado não irá fornecer em quantidades ótimas, seja por estarem sujeitos a altos custos de implantação, seja por apresentarem longo período de carência entre a aplicação e o retorno do capital investido. Tais bens, contudo, são fundamentais para o funcionamento do mercado, uma vez que trazem consigo grandes efeitos de transbordamento (SANCHES & ROCHA, 2010), agindo como indutores de desenvolvimento regional e nacional.

Não obstante, para além dos transbordamentos econômicos, quando destinados à produção de equipamentos públicos, os investimentos estatais tornam-se essenciais à viabilização de serviços públicos relevantes - com ênfase para a educação e saúde, considerados bens meritórios.

No tocante à sua definição, os bens meritórios são classificados por Viceconti e Neves (2007, pág. 412) como aqueles que, embora possam ser explorados economicamente pelo setor privado, devem ou podem ser produzidos pelo governo para evitar que a população de baixa renda seja excluída de seu consumo por não poder pagar o preço correspondente. Nesse sentido, sua natureza como bem privado tem menor importância que sua utilidade social (GIACOMONI, 2012, p.24).

2.2. Encargos públicos e mecanismos de financiamento do governo

2.2.1. Investimentos na ótica das finanças públicas

A garantia do provimento de bens públicos e meritórios pelo Estado perpassa a execução de políticas públicas e a realização de investimentos, e traduz-se faticamente no surgimento de encargos financeiros.

Tais encargos são orçamentariamente fixados na forma de despesa pública e, mais especificamente, de despesas orçamentárias. Da mesma forma, a realização de investimentos públicos, conceito central deste trabalho, constitui, na prática, despesa orçamentária para a administração.

As despesas com investimento, por seu turno, situam-se em uma posição bem específica dentro dos orçamentos públicos e do próprio conceito de despesas orçamentárias e, para compreender tal estrutura, é imprescindível compreender o conceito e as classificações da despesa orçamentária.

O Manual de Despesa Pública (1ª edição, 2008) conceitua despesa pública orçamentária como sendo o fluxo que deriva da utilização de crédito consignado no orçamento da entidade, podendo ou não diminuir a situação líquida patrimonial.

Segundo Giacomoni (2012, p.89), os critérios de classificação estabelecidos na Lei 4.320/64 (e suas alterações) para as despesas orçamentárias são:

- a) institucional
- b) funcional
- c) por programas
- d) segundo a natureza do dispêndio

Dentro da classificação segundo a natureza do dispêndio, situa-se a classificação por categoria econômica. Enquanto as “classificações institucional, funcional e por programas têm grande utilidade no plano administrativo-gerencial” (GIACOMONI, 2012, p.109), a classificação por categoria econômica permite quantificar (com limitações), “o atingimento dos objetivos governamentais de promoção do desenvolvimento econômico e de distribuição da renda nacional” (REZENDE, 2012, p.73).

A classificação econômica da despesa orçamentária é constituída por duas categorias (GIACOMONI, 2012, p.111):

- a) Despesas Correntes
- b) Despesas de Capital

Classificam-se, como despesas correntes, todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Em geral, a despesa orçamentária corrente coincide com a despesa orçamentária efetiva. Entretanto, há despesa corrente não efetiva como, por exemplo, a despesa com a aquisição de materiais para estoque e a despesa com adiantamento, que são despesas correntes que representam um fato permutativo (MANUAL DE DESPESA NACIONAL- 1ª edição, 2008).

As despesas de capital, por seu turno, são aquelas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Em geral, a despesa orçamentária de capital coincide com a despesa orçamentária não efetiva. Entretanto, há despesa orçamentária de capital que é efetiva como, por exemplo, as transferências de capital que causam decréscimo patrimonial e, por isso, classificam-se como despesa efetiva (MANUAL DE DESPESA NACIONAL- 1ª edição, 2008).

Os investimentos públicos, portanto, classificam-se orçamentariamente como despesas de capital, na medida em que financiam a formação de um bem de capital, por meio da execução/construção de obras públicas.

2.2.2. Financiamento dos encargos dos governos

Conforme destacado na seção anterior, o provimento e a produção dos bens públicos e meritórios, com ênfase especial na realização de investimentos, convertem-se na prática, em encargos públicos, que demandam do Estado a mobilização dos recursos financeiros suficientes para provê-los. Tais recursos originam-se preferencialmente da cobrança de tributos que, ao serem arrecadados, transformam-se em receitas orçamentárias a serem despendidas e aplicadas em políticas públicas, custeio, despesa com pessoal e investimentos. Complementarmente, segundo Oliveira (2009, p.164), quando a arrecadação de tributos revela-se insuficiente para cobrir seus gastos, ou para financiar projetos e programas que não contam com dotações orçamentárias, o Estado pode lançar mão da contratação de dívidas, sob a forma de títulos e contratos, usualmente denominadas operações de crédito.

Ambos, tributos e operações de crédito, constituem-se Receitas Públicas e, mais especificamente, receitas orçamentárias, que se destinam a financiar as despesas orçamentárias, dentre as quais estão incluídos os investimentos.

O conceito de Receita Pública pode ser compreendido em sua acepção mais ampla ou mais restrita. Em sentido amplo, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (6ª edição, 2014) conceitua Receita Pública como os ingressos de recursos financeiros nos cofres públicos, que se desdobram em ingressos extra-orçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias, e receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário. Em sua conotação mais restrita, no entanto, as Receitas Públicas limitam-se às Receitas Orçamentárias, desconsiderando-se as entradas compensatórias.

As receitas orçamentárias, por sua vez, correspondem às disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público, aumentando o saldo financeiro. Assim trata a Lei nº 4.320/1964:

“Art. 57. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.”

Assim, conforme mencionado acima e destacado na legislação federal, as operações de crédito, via de regra, constituem-se receitas orçamentárias, à exceção das antecipações de receita orçamentária (AROs), que se classificam como ingressos extra-orçamentários (MANUAL TÉCNICO DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO, 6ª edição, 2014)

Fica claro que as Despesas Públicas, dentre as quais se incluem os investimentos, são financiadas através da obtenção de receitas orçamentárias, que constituem-se principalmente de receitas tributárias e operações de crédito, mas não se esgota nelas.

A fim de que a composição das receitas orçamentárias fique mais clara, é importante destacar suas classificações. Segundo Giacomoni (2012, p. 139), a norma geral brasileira estabelece três critérios para classificação das receitas de caráter orçamentário:

- a) categorias econômicas
- b) fontes

c) institucional.

Não obstante, apesar de não exigido pela norma geral, um quarto critério classificatório tem sido empregado para destacar as vinculações entre receitas e despesas: as fontes de recursos.

Dentre as quatro classificações apresentadas por Giacomoni, a classificação quanto à natureza econômica da receita orçamentária possui especial destaque para este trabalho, uma vez que tem por finalidade “evidenciar os recursos que se destinam ao atendimento das Despesas Correntes e os que viabilizam a realização das *Despesas de Capital*”(GIACOMONI, 2012, p. 138, grifo nosso), dentre as quais situam-se as despesas com investimentos.

A classificação quanto à natureza econômica permite vislumbrar qual a destinação econômica das receitas arrecadadas, associando Receitas e Despesas Correntes, e Receitas e Despesas de Capital. Tal associação evidencia, segundo Giacomoni (2012, p.139) a origem dos recursos que financiam os investimentos públicos, tema central deste estudo.

Portanto, classificam-se as receitas orçamentárias segundo sua natureza econômica em:

- a) Receitas Correntes
- b) Receitas de Capital

Sobre as Receitas Correntes e de Capital, trata o art. 11 da Lei nº 4.320/64:

“Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital”. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982).

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982).

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. “(Redação dada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20.5.1982)”.

Na prática, apesar da Lei 4.320/64 vincular o conceito de Receitas Correntes e Receitas de Capital à aplicação de tais recursos para o financiamento de Despesas Correntes e Despesas de Capital, nesta ordem, a limitação constitucional quanto à aplicação de tais receitas ocorre somente em relação à utilização de Receitas de Capital para o financiamento de Despesas

Correntes. Tal proibição é nominada “regra de ouro” e encontra-se expressa no art. 167 da Constituição Federal, “que proíbe que sejam realizadas operações de crédito que excedam o montante das Despesas de Capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.” (PASSOS & CASTRO, p.228). Tal normativa tem por objetivo evitar o pagamento de despesas correntes com recursos provenientes de emissão ou contratação de novo endividamento, visto que as despesas correntes não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. O inverso, por seu turno, é autorizado e saudável, na medida em que o financiamento de despesas de capital com receitas correntes indica capacidade estatal de autofinanciamento.

Em outras palavras, os investimentos públicos podem ser financiados tanto por receitas correntes quanto por receitas de capital.

Tais receitas correntes e de capital, por seu turno, são orçamentariamente detalhadas em fontes de recursos⁴, que constituem-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas destinados a indicar como são financiadas as despesas orçamentárias, tendo-se em vista a importância de individualizá-los de modo a evidenciar sua aplicação segundo a destinação legal. Logo, entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos aplicados em uma dada finalidade⁵.

3. FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

Mas quais são de fato, no Brasil, as fontes de receita pública que viabilizam o financiamento estatal?

3.1. Histórico do federalismo fiscal no Brasil

Os países em geral possuem três classes ou níveis de finanças ou fazendas públicas: a federal ou central gerida pelo Ministério da Fazenda; a estadual, gerida pela Secretaria de Estado da Fazenda; e a municipal, gerida pelos municípios, que arrecadam e administram, segundo sua

⁴ No orçamento federal, a classificação por fontes de recurso é estabelecida pela Portaria SOF nº 1, de 19 de fevereiro de 2001. No âmbito do Estado de Minas Gerais, o documento “Classificação Econômica da Despesa”, atualizado em 26/10/2015 pela Secretaria de Planejamento e Gestão, define e classifica formalmente as fontes de recursos utilizadas no orçamento estadual.

⁵ Conceito disponível no sítio eletrônico do Senado Federal. Acesso em 03/11/2015.

responsabilidade alguns tributos, de acordo com o estabelecido em lei (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.155).

O federalismo no Brasil surgiu a partir do desdobramento de um Estado unitário que, com a abolição da Monarquia e a instauração da República, foi transformado em federação pela Constituição de 1891. Segundo Rezende (2015, p.31), em citação a Souza (2005), a federação brasileira, diferentemente de outros países não foi “uma resposta a conflitos étnicos, linguísticos e religiosos, mas tinha como principal objetivo a ampliação da autonomia dos estados, de forma a reverter a centralização dos tempos do império”, e assim, garantir a unicidade.

“Os períodos de ditadura e democracia que se sucederam desde 1930 até 1988 repercutiram na federação brasileira, que viveu um movimento pendular de centralização e descentralização” (REZENDE, 2015, p.31). Sob esse prisma analítico, o período que vai de 1964 a 1988 é emblemático. A reforma de 1967, promovida pelo regime militar, levou à concentração de competências tributárias na União, instituindo, como contrapartida, novos mecanismos para transferências intergovenamentais das receitas, que segundo Rezende (2012, p. 335), objetivava garantir o apoio político de estados e municípios mais pobres.

Segundo Matias-Pereira (2012, p.158), apesar do caráter centralizador, a “reforma dos anos 60 implantou no Brasil um sistema tributário inovador do ponto de vista administrativo e técnico, ligado aos objetivos econômicos nacionais e com capacidade de interferir na alocação de recursos econômicos”. As alterações prezaram pela racionalização do sistema tributário e os impostos passaram a ser divididos em quatro grandes grupos: impostos sobre o comércio exterior; impostos sobre patrimônio e renda; impostos sobre a produção e circulação; impostos únicos e receitas extra-orçamentárias” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.158).

A partir dos anos 1980, com o enfraquecimento do regime militar, desenvolve-se no Brasil o que tem sido visto como um amplo processo de descentralização fiscal no sistema federativo. Ele culmina em 1988 numa reforma constitucional que o formaliza e consagra (PRADO, 2003). Os anos 1990 assistem à consolidação do novo regime federativo dele derivado, alcançando o Brasil uma posição destacada no rol das federações com mais elevado nível de autonomia orçamentária para governos subnacionais em todo o mundo (PRADO, 2003).

Para Oliveira (2006, p. 26, grifo do autor):

“A reforma tributária de 1988 foi presidida pela lógica da *descentralização* (em reação ao espírito centralizador e autoritário que predominou durante o regime militar e que praticamente transformou os governos municipais e estaduais em meros delegados do Poder Central) e por compromissos com o *princípio da equidade*, visando tornar o sistema tributário mais justo do ponto de vista fiscal, com uma melhor distribuição de seu ônus entre os membros da sociedade.”

A partir de então, a federação brasileira se destaca pela forte descentralização de competências tributárias, o que não necessariamente implica no equilíbrio entre capacidade arrecadativa e atribuições constitucionais. Vale ressaltar, no entanto, que mesmo com a descentralização promovida pela Carta Magna vigente, a União ainda se mantém como o ente federativo que concentra, majoritariamente, a instituição e arrecadação de tributos no país (MATIAS-PEREIRA, 2012, p.159). A Figura 1 apresenta o comparativo entre a estrutura do federalismo fiscal no Brasil durante o regime militar e pós constituinte de 1988.

Em conclusão, vale destacar que a manutenção de um sistema federativo depende crucialmente da estruturação eficiente do sistema de competências tributárias, da atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo e da formação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais (PRADO, 2003).

3.2. Composição dos tributos no Brasil e as transferências constitucionais e voluntárias

A Constituição da República de 1988, em seu art. 145, inclui no rol de tributos apenas os impostos, taxas e contribuição de melhoria. Vide art.145 da Constituição:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I – impostos;

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

Figura 1- Evolução do federalismo fiscal no Brasil

Constituição de 1946 e Emenda Constitucional nº 5 da 1961	Emenda Constitucional nº 18 da 1965 (vigência a partir de janeiro de 1967)	Constituição de 1988 (vigência a partir de março 1989)
1. Federais	1. Federais	1. Federais
1.1. Imposto de Importação	1.1. Imposto de Importação	1.1. Imposto de Importação
1.2. Imposto de Consumo	1.2. Imposto sobre Produtos Industrializados	1.2. Imposto Sobre Produtos Industrializados
1.3. Impostos Únicos	1.3. Impostos Únicos	-
1.4. Imposto de Renda	1.4. Imposto de Renda	1.3. Imposto de Renda
1.5. Imposto Sobre Transferência de Fundos para o Exterior		-
1.6. Imposto Sobre Negócios de Sua Economia	1.5. Impostos Extraordinários	1.4. Impostos Extraordinários
1.7. Impostos Extraordinários	1.6. Imposto Sobre Exportação	1.5. Imposto Sobre Exportação
1.8. Impostos Especiais	1.7. Imposto sobre Transporte e Comunicação	1.6. Imposto sobre Operações Financeiras
	1.8. Imposto sobre Operações Financeiras	1.7. Imposto Territorial Rural
	1.9. Imposto Territorial Rural	1.8. Imposto sobre Patrimônio
2. Estaduais	2. Estaduais	2. Estaduais
2.1. Imposto sobre Vendas e Consignações	2.1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias	2.1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
2.2. Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis	2.2. Imposto de Transmissão de Bens Intervivos e Causa-Mortis	2.2. Imposto de Transmissão Causa-Mortis e Doação
2.3. Imposto sobre Exportação		-
2.4. Imposto sobre Atos Regulados por Lei Estadual		-
2.5. Impostos Especiais		-
		2.3. Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
		2.4. Adicional de Imposto de Renda sobre Rendas de Capital
3. Municipal	3. Municipal	3. Municipal
3.1. Imposto Territorial Rural		-
3.2. Imposto de Transmissão Intervivos		3.1. Imposto de Transmissão Intervivos
3.3. Imposto Predial e Territorial Urbano	3.1. Imposto Predial e Territorial Urbano	3.2. Imposto Predial e Territorial Urbano
3.4. Imposto de Indústria e Profissões	3.2. Imposto sobre Serviços	3.3. Imposto sobre Serviços
3.5. Imposto de Licença		-
3.6. Imposto sobre Diversões Públicas		-
3.7. Imposto sobre Atos de Sua Economia		-

Fonte: Barbosa *et al.* (2001, p.6)

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, acrescentou a este rol duas outras subdivisões, sendo elas: o empréstimo compulsório (art. 158 da Constituição), e as contribuições chamadas “especiais”, constantes nos artigos 149 e 149-A da Carta da República, onde se incluem as contribuições sociais, as contribuições previdenciárias, as contribuições de intervenção no domínio econômico (Cide) e as contribuições de interesse das categorias profissionais (MATIAS-PEREIRA, 2008).

O Quadro 1 enumera a competência na arrecadação dos tributos, por ente federado.

Quadro 1 - Competência Tributária	
União	Imposto sobre Importação – II
	Imposto sobre Exportação – IE
	Imposto de Renda – IR
	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI
	Imposto sobre Operações Financeiras – IOF
	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR
	Imposto sobre Grandes Fortunas – IGF
	Contribuições sociais e de interesse das categorias profissionais e econômicas
	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE
Estados	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS
	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA
	Imposto sobre Transmissão por Doação ou <i>Causa Mortis</i> – ITCD
Municípios	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU
	Imposto sobre Transmissão onerosa de Bens Imóveis – ITBI
	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza – ISS
As Taxas e Contribuições de Melhoria são de competência compartilhada de todos os entes de federação	

Fonte: Constituição Federal de 1988 (CR. 1988)

Elaboração Própria

Vale comentar que o Distrito Federal acumula competências arrecadatórias, agregando para si os tributos de competência estadual e municipal.

Quanto às receitas de transferência, parcela significativa de certos tributos arrecadados pela União é transferida aos estados, aos municípios e ao distrito federal. Não obstante, os municípios possuem cota de participação em tributos de competência estadual, com destaque para o ICMS e o IPVA. O Quadro 2 apresenta uma síntese das transferências constitucionais.

Quadro 2 - Transferências Constitucionais		
Origem	Destino	Percentual
União	Estados e Municípios	49% do IPI
		49% do IR
		10% do IPI sobre bens industrializados exportados
		100% do IRRF da administração direta estadual e municipal, bem como de suas autarquias e fundações
		29% da CIDE
União	Municípios	50% do ITR - ou sua totalidade quando diretamente arrecadado
Estado	Municípios	50% do IPVA
		25% do ICMS

Fonte: Constituição Federal de 1988 (CR. 1988).

Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001

Elaboração Própria

Da parcela de 49% incidente sobre o IPI e IR: 21,5% destina-se ao Fundo de Participação dos Estados (FPE); 24,5% ao Fundo de Participação dos Municípios e 3% a programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Dentre as transferências interfederativas da União para os estados membros, Prado (2003) aponta que apenas o Fundo de Participação dos Estados (FPE) altera significativamente a distribuição de receitas, visto que, observando o aspecto das transferências voluntárias, constata-se que elas pouco afetam a distribuição regional. Estas transferências têm se revelado basicamente proporcionais ao PIB e acabam por serem neutras do ponto de vista redistributivo inter-regional.

Tal afirmativa se justifica pelos próprios critérios de distribuição do FPE que, segundo destaca o Tribunal de Contas da União (2008), conferem ao referido fundo potencial para redistribuição da renda nacional. Os critérios de repartição do FPE⁶ preveem a repartição do valor da cota parte de cada estado multiplicando-se o montante do FPE a ser distribuído pelo coeficiente individual de cada ente federado, conforme Tabela 1:

**Tabela 1 - Coeficiente de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE
Exercício 2015**

(continua)

Ordem	Unidade da Federação	Coeficiente
1	Acre	3,421
2	Alagoas	4,1601
3	Amapá	3,4120
4	Amazonas	2,7904
5	Bahia	9,3962
6	Ceará	7,3369
7	Distrito Federal	0,6902
8	Espírito Santo	1,5000
9	Goiás	2,8431
10	Maranhão	7,2182
11	Mato Grosso	2,3079
12	Mato Grosso do Sul	1,3320
13	Minas Gerais	4,4545
14	Pará	6,1120
15	Paraíba	4,7889
16	Paraná	2,8832
17	Pernambuco	6,9002
18	Piauí	4,3214
19	Rio de Janeiro	1,5277
20	Rio Grande do Norte	4,1779
21	Rio Grande do Sul	2,3548

⁶ Os critérios de repartição do FPE supramencionados – regulamentados pela LC 62/1989 – estão integralmente vigentes até 31 de dezembro de 2015, quando passam a vigorar as novas regras definidas pela Lei Complementar 143/2013. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2014), a partir de 1º de janeiro de 2016 haverá dois critérios de distribuição:

- a) o primeiro critério mantém os atuais percentuais de partilha do FPE para a fração correspondente;
- b) o segundo critério determina que a parcela excedente (se houver) será distribuída proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos com base na combinação de fatores representativos da população (estes limitados à faixa de 0,012 a 0,07) e do inverso da renda domiciliar per capita da UF (art. 2º, inciso III);

(conclusão)		
Ordem	Unidade da Federação	Coefficiente
22	Rondônia	2,8156
23	Roraima	2,4807
24	Santa Catarina	1,2798
25	São Paulo	1,0000
26	Sergipe	4,1553
27	Tocantins	4,3400
Total		100,0000

Fonte: Decisão Normativa 137/2014 - Tribunal de Contas da União (2014, p. 5)

Deste modo, 85% dos recursos do FPE são destinados para as Regiões Norte (25,37%), Nordeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos Estados das Regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%), promovendo a transferência de recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2008).

As transferências voluntárias, por seu turno, são repasses de recursos correntes ou de capital a outro ente federativo que não decorram de determinação legal e constitucional, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira (MATIAS-PEREIRA, 2009). A operacionalização destas transferências é, via de regra, viabilizada por meio de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, como os contratos de repasse (MARTINS, 2010).

Dentre os instrumentos de repasse supracitados destacam-se os convênios. O § 1º do artigo 1º do Decreto nº 6.170/07, assim os define:

“acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.

3.3 Financiamento estadual no contexto da federação: panorama geral

Retomando-se as classificações previamente elencadas, a receita total dos estados federados compõe-se de receitas correntes e de capital. Dentre as duas fontes de recurso, a receita corrente apresenta grande relevo para as contas públicas estaduais.

No âmbito das receitas correntes, as receitas tributárias e de transferência têm maior representatividade, compondo 74%, em média, dos mecanismos de financiamento dos estados. Dentre as receitas tributárias estaduais, o ICMS destaca-se como principal componente, tendo correspondido a uma média de 83% da receita tributária dos estados no ano de 2013 e de 54% da receita corrente no mesmo período. (REZENDE, 2015).

A importância ímpar do ICMS para as finanças públicas estaduais tem fundamento no alargamento de sua base tributária que, quando da Constituição de 1988, contou com a incorporação da base tributável de cinco impostos eliminados em nível federal (GIAMBIAGI & ALÉM, 2011, p. 260). Não obstante, a atribuição de competência a cada um dos estados em fixar as alíquotas de seu principal imposto de consumo do tipo Imposto de Valor Agregado (IVA), o Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS), também pode ser considerada um elemento de fortalecimento deste tributo, que é, segundo Giambiagi e Além (2011, p. 257), a maior fonte de arrecadação individual do país.

Rezende (2012, p. 98) destaca, no entanto, que apesar da magnitude do ICMS como componente das finanças estaduais, a federação brasileira apresenta grande heterogeneidade na capacidade de arrecadação desta receita, visto que sua base tributária está intrinsecamente ligada ao dinamismo econômico da região.

Ainda sob o rol de receitas correntes, as receitas de transferência constitucional, detalhadas no Quadro 2, apesar de ainda representarem montante relevantíssimo para os erários estaduais, tiveram seu percentual de participação na receita corrente total reduzido a uma taxa média de 2,82% ao ano no horizonte de 2002 a 2013 (REZENDE, 2015). A tabela 2 sintetiza tal evolução.

Tabela 2 - Participação da Receita de Transferências Obrigatórias da União e da Receita Tributária na Receita Corrente - Estados: 2002-2013

(continua)

ESTADO	Receita de Transferências Obrigatórias da União (em % da Receita Corrente)		Receita Tributária (em % da Receita Corrente)	
	2002	2013	2002	2013
REGIÃO NORTE				
Acre	60,70%	48,70%	18,60%	21,70%
Amazonas	17,50%	13,40%	54,50%	57,00%
Amapá	75,20%	52,70%	17,70%	20,90%
Rondônia	41,10%	28,70%	48,00%	46,80%
Roraima	60,30%	54,70%	16,10%	21,60%
Pará	35,10%	24,30%	44,70%	50,70%
Tocantins	52,40%	42,00%	26,90%	32,10%
REGIÃO NORDESTE				
Alagoas	46,60%	38,60%	38,50%	44,30%
Bahia	21,80%	19,80%	53,90%	55,80%
Ceará	29,90%	26,60%	48,90%	54,60%
Maranhão	48,40%	38,80%	31,50%	41,20%
Paraíba	40,40%	33,20%	40,40%	47,40%
Pernambuco	22,60%	19,30%	48,90%	56,10%
Piauí	49,80%	37,10%	32,60%	41,20%
Rio Grande do Norte	33,70%	28,70%	45,10%	48,80%
Sergipe	41,00%	37,10%	33,90%	39,90%
REGIÃO SUDESTE				
Espírito Santo	13,70%	8,70%	70,80%	66,30%
Minas Gerais	9,70%	6,10%	69,80%	69,40%
Rio de Janeiro	3,10%	2,20%	60,60%	64,00%
São Paulo	2,90%	1,10%	79,20%	76,80%

(conclusão)

ESTADO	Receita de Transferências Obrigatórias da União (em % da Receita Corrente)		Receita Tributária (em % da Receita Corrente)	
	2002	2013	2002	2013
REGIÃO SUL				
Paraná	10,90%	6,90%	62,20%	70,30%
Rio Grande do Sul	9,30%	5,20%	67,50%	72,00%
Santa Catarina	8,60%	4,70%	69,20%	68,80%
REGIÃO CENTRO-OESTE				
Distrito Federal	2,50%	2,70%	41,80%	64,10%
Goiás	12,70%	9,00%	66,10%	70,00%
Mato Grosso do Sul	12,70%	9,30%	58,90%	68,50%
Mato Grosso	17,40%	10,40%	64,60%	56,30%
Média	13,60%	10,80%	62,60%	64,50%

Fonte: Rezende (2015, p.86)

A queda no peso relativo das transferências constitucionais no conjunto das receitas correntes estaduais pode ser explicada pelo maior ritmo de crescimento das receitas tributárias próprias quando comparado ao crescimento das receitas de transferências constitucionais. (REZENDE, 2015, p. 88)

Não obstante, conforme observado na Tabela 2, a grande divergência na representatividade das transferências em relação ao montante total das receitas correntes revela grande heterogeneidade na capacidade arrecadativa dos estados, posicionando as transferências da União como elemento indispensável às finanças estaduais das regiões Norte e Nordeste, em especial.

A distribuição de recursos do FPE, por conta dos coeficientes fixados na LC 62/1989 (vide Tabela 1), beneficia principalmente (conforme já mencionado) as regiões Norte e Nordeste, sendo os aportes para a região Sul e Sudeste bem menos representativos se comparados à arrecadação própria.

No tocante às receitas de capital, dá-se destaque às operações de crédito. A despeito da orientação inicial da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em inibir a concessão e captação

de novos empréstimos, nota-se que os valores das operações de crédito interna e externa dos estados tiveram um aumento real de 554% no período de 2006 a 2013, elevando-se sobretudo nos anos de 2008, 2009 e 2012. A região Sudeste foi a que mais contou com recursos de operações de crédito, especialmente nos anos de 2012 e 2013, absorvendo, respectivamente, 36% e 45% do total contratado pelos estados em todo o país. (REZENDE, 2015).

Tabela 3 – Operações de Crédito Contratadas - Regiões: 2006 - 2013

	(continua)				
Regiões	2006	2007	2008	2009	2010
Região Norte	707	554	676	2.858	2.554
Região Nordeste	1.668	767	937	5.733	4.473
Região Sudeste	1.478	967	2.329	4.705	5.459
Região Sul	387	168	1.899	132	1.011
Região Centro-Oeste	173	61	220	509	1.081
Total	4.412	2.507	6.062	13.937	14.576

	(conclusão)			
Regiões	2011	2012	2013	Crescimento real
Região Norte	910	2.642	3.494	395,0%
Região Nordeste	5.143	6.890	9.015	31%
Região Sudeste	3.209	8.651	12.861	49%
Região Sul	108	2.433	1.613	317,0%
Região Centro-Oeste	2.665	3.263	1.877	986,0%
Total	12.035	23.880	28.860	554%

Fonte: adaptado de Rezende (2015, p. 105)

Nota: valores atualizados pelo IPCA até 31/12/2013

Ainda conforme destaca Rezende (2015), as capacidades diferenciadas de contratação de operações de crédito estão muito relacionadas à trajetória de endividamento seguida por cada ente após a LRF. Cita-se Rezende (2015, p. 105):

“A estabilização da dívida bem como o acesso a novas linhas de crédito seria determinada pela capacidade de ajuste das despesas dos Estados ao montante de suas receitas disponíveis, bem como pela geração de superávits primários suficientes para o pagamento do serviço da dívida e, portanto, para a redução da relação dívida/RCL.”

3.4. Características gerais dos investimentos estaduais

Sendo investimento um componente discricionário da despesa de capital, não há restrições quanto ao seu financiamento, podendo ser obtido a partir de receitas correntes ou de capital. No entanto, conforme destaca Rezende (2015, p.128):

[...] “embora tenham uma característica mais estratégica na composição das despesas de capital, já que nessa rubrica estão compreendidos os gastos com obras, instalações e aquisição de equipamentos, os investimentos apresentam uma participação média em relação à despesa total dos Estados relativamente baixa”.

Não obstante, segundo a mesma autora, nota-se a existência de ciclos sazonais nas despesas de investimentos estaduais, com tendências de elevação nos períodos eleitorais⁷. Entre 2002 e 2013, a participação dos investimentos em relação à despesa total se mostrou bastante variável, tendo atingido seu pico no ano eleitoral de 2010, quando os investimentos representaram uma média de 9,6% da despesa total dos estados. O Gráfico 1 resume a

⁷ A abordagem teórica dos ciclos políticos-eleitorais consiste na análise das relações entre política e economia, com vistas a compreender como o desígnio político afeta o comportamento das variáveis econômicas – dentre elas o gasto público.

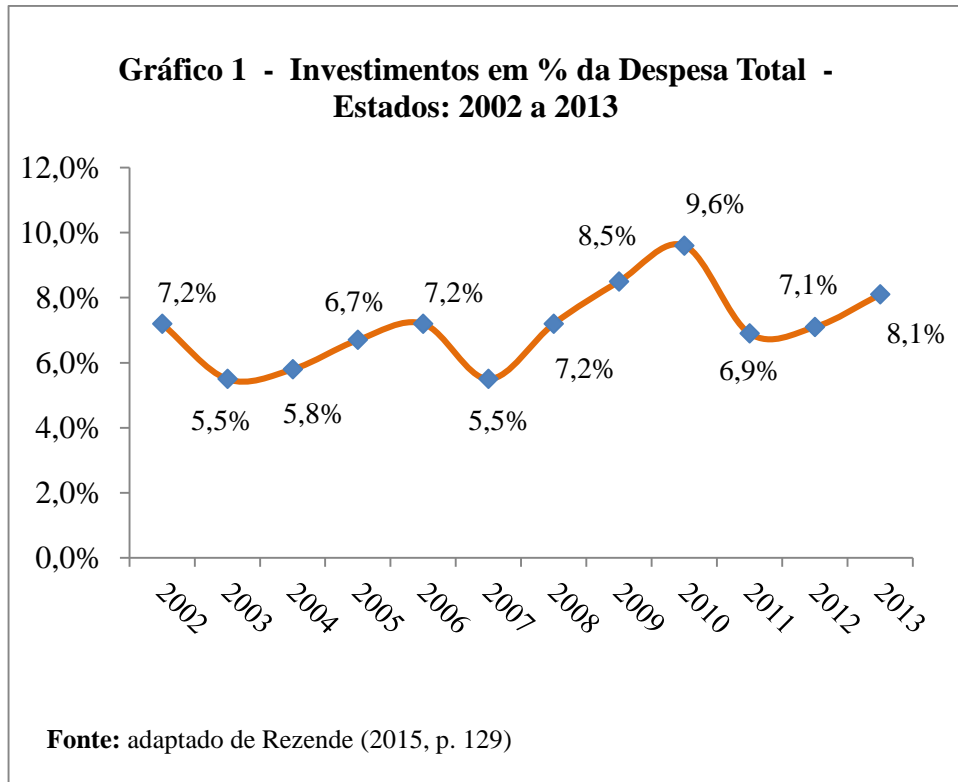
De acordo com abordagem de Downs (1957), que busca estruturar o comportamento dos partidos governistas, partidos de oposição e eleitores com base nos postulados da teoria econômica tradicional, o objetivo político dos partidos é a eleição, e desta forma, buscam maximizar os votos. Assim sendo, a formulação de políticas funciona como meio para ampliar as chances de vitória no processo eleitoral.

Segundo Downs (1957, p.52), citado por Araújo e Filho (2010), “o partido que dirige o governo manipula suas políticas e ações da maneira que ele acredita que isso lhe trará mais votos, sem violar os preceitos constitucionais”. Na mesma direção, o trabalho de Nordhaus defende que os resultados eleitorais são fortemente influenciados pelos resultados econômicos, e que portanto, a proximidade das eleições leva o governo a ampliar políticas que estimulem o crescimento econômico e melhorem o nível de emprego. Para tanto, conforme destaca Borsani (2003), citado por Araújo e Filho (2010), tais políticas “são comumente norteadas pela expansão do gasto público e pela emissão monetária”.

O modelo de Rogoff e Sibert (1988), apresenta reformulações ao trabalho de Nordhaus e Downs, incorporando ao modelo oportunista original o conceito de assimetria de informação, e dando destaque para a importância do nível de competência do governo no provimento dos serviços públicos. Segundo o modelo de Rogoff e Sibert (1988), “os eleitores avaliam a competência do governo com base no conjunto de informações adquiridas a cada período de tempo, no entanto, estas informações são defasadas, logo, a avaliação do eleitor é influenciada por informações não condizentes com situação de momento.” (ARAÚJO & FILHO, 2010). Nessa linha, o governo possui incentivos para em véspera do período eleitoral emitir sinais que indiquem o seu nível de competência. Este movimento é denominado choque de competência, sendo tratado por Araújo e Filho (2010):

“A ampliação do gasto público pode representar um choque de competência claramente perceptível e rapidamente assimilado pelos eleitores, influenciando diretamente o pleito eleitoral. No Brasil, um caso clássico de choque de competência é inauguração de obras as vésperas da eleição. Um governante que planeja uma rodada de inaugurações, em período próximo a eleição, está claramente, tentando sinalizar para os eleitores uma provável competência administrativa.”

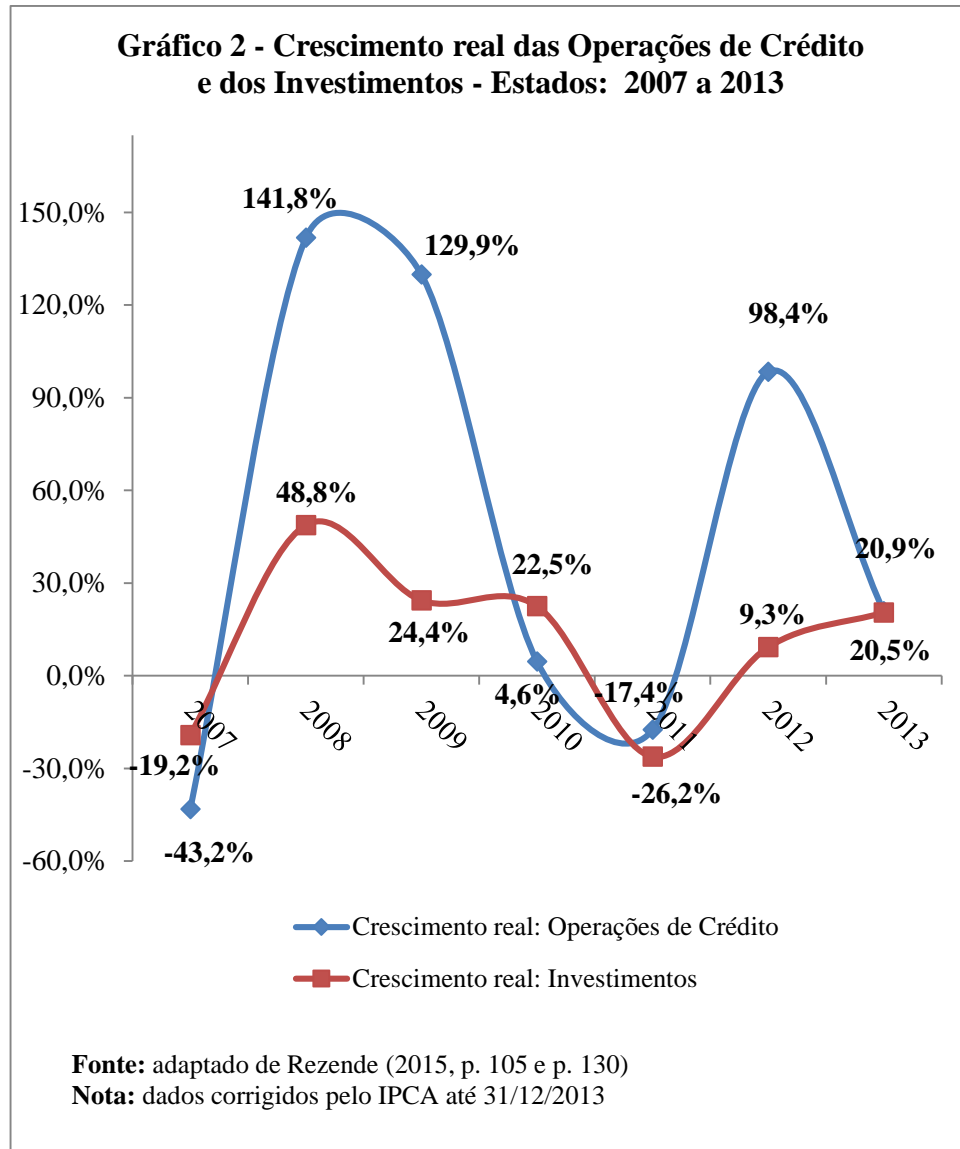
evolução da participação dos investimentos em relação a despesa total dos estados de 2002 a 2013, e permite visualizar o movimento cíclico mencionado:



No que se refere ao financiamento dos investimentos estaduais, Rezende (2015, p.130) destaca:

“Ao impor regras rígidas de controle sobre os gastos públicos, especialmente para despesa com pessoal e para o pagamento da dívida, a LRF acabou refletindo num menor ritmo de crescimento dos investimentos estaduais, dado que a capacidade de investimento desses entes passou a ser condicionada pelas possibilidades de pagamento dos Tesouros estaduais e a seu acesso a linhas de crédito”.

Nessa linha, nota-se que nos anos de baixo crescimento das receitas de operação de crédito - 2007 e 2011, em especial - houve uma redução considerável dos investimentos públicos em nível estadual. Conforme mostra o Gráfico 2, em 2007 e 2011 os investimentos estaduais apresentaram redução de 19,2% e 26,2%, respectivamente, em relação ao ano anterior. Nestes mesmos anos, o volume de operações de crédito contratadas também apresentou recuo.



Nesse sentido, segundo Rezende (2015), embora não se possa concluir que toda a receita de operações de crédito fora destinada à realização de investimentos, fica nítido a correlação entre ambas as variáveis e a relevante influência das operações de crédito no montante investido.

4. INVESTIMENTOS DO SISTOP-MG E O PERFIL DE SUAS FONTES DE FINANCIAMENTO

4.1. O Sistema de Transporte e Obras Públicas-MG: estrutura e funções

Conforme mencionado na introdução, no âmbito do poder executivo do Estado de Minas Gerais, diversos órgãos e entidades da administração direta e indireta possuem autonomia para o planejamento, fiscalização e contratação de obras públicas, bem como para a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Nesse sentido, o montante total de investimentos realizado pelo estado encontra-se disperso e fragmentado em um grande número de estruturas administrativas.

Como consequência de tal dispersão e da grande heterogeneidade interestatal, os padrões de financiamento, planejamento, fiscalização e controle de obras públicas também se tornam muito distintos, adequando-se às peculiaridades institucionais de cada órgão ou entidade. Não obstante, o elevado número de temas e disciplinas a cargo do poder estadual conduz à realização de investimentos dos mais diversos tipos, que vão desde a execução de obras de infraestrutura econômica, construção e reforma de equipamentos públicos, restauração de prédios históricos, até a aquisição de máquinas, equipamentos rodoviários e ônibus escolares, para citar alguns poucos exemplos.

Apesar da dispersão mencionada, via de regra, as administrações públicas possuem uma estrutura central especificamente destinada à temática das obras públicas, e nela se concentra grande parcela dos investimentos estatais. No âmbito do Estado de Minas Gerais, o Sistema de Transportes e Obras Públicas cumpre este papel, constituindo-se no *locus* central de planejamento, coordenação e execução dos investimentos estratégicos a cargo do estado e concentrando, sob sua jurisdição, os investimentos em infraestrutura de transportes (viário, aeroviário, metroviário e hidroviário) e abrangidos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)⁸, bem como parcela relevante dos investimentos em construção e reforma de prédios e equipamentos públicos.

⁸ O Programa de Aceleração do Crescimento, programa federal conduzido pelo Ministério das Cidades, realiza ações conjuntas com estados e municípios na execução das obras de seu escopo. No caso do estado de Minas Gerais, os convênios tem por interveniente executor, via de regra, a SETOP, cabendo-lhe, por meio do DEOP, executar as obras planejadas. A exemplo de obras do PAC executadas pelo SISTOP-MG estão: i) requalificação urbana e ambiental do Ribeirão Arrudas ii) recuperação e ampliação da calha do Rio Betim iii) contenção de

O Sistema de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (SISTOP) é composto pela Secretaria de Estado de Transporte e Obras (SETOP-MG), Departamento de Estradas de Rodagem (DER-MG), Departamento de Obras Públicas (DEOP-MG), Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes (FUNTRANS) e pela Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. (Metrominas).

No âmbito do SISTOP, a SETOP ocupa função central⁹, atuando na coordenação e coadunação das atividades e funções relacionadas ao planejamento e execução dos investimentos estaduais, estando o DEOP-MG, DER-MG e Metrominas a ela legalmente vinculados (Lei Delegada nº 179, de 1º de Janeiro de 2011).

O DER-MG e DEOP-MG, por seu turno, na condição de autarquias estaduais, constituem o braço executivo do sistema, possuindo autonomia administrativa e financeira no desempenho de suas funções legais. No conjunto da estrutura do sistema, ambas as autarquias estão vinculadas à SETOP e, a despeito da autonomia mencionada, atuam formalmente segundo as diretrizes centrais da secretaria.

Criado pela lei estadual nº 13.452, de 12 de janeiro de 2000, o FUNTRANS tem por objetivo central “financiar e repassar recursos para serviços, obras, ações e atividades relativas aos transportes” (Lei nº 13.452, de 12 de janeiro de 2000). No âmbito do SISTOP, o FUNTRANS é gerido pelo DER-MG e possui como agente financeiro o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

Vale destacar que os recursos que constituem o FUNTRANS poderão, nos termos do § 1º do art. 3º, da lei nº 13.452, de 12 de janeiro de 2000, ser utilizados pelo órgão gestor para pagamento de contrapartidas decorrentes de operações de crédito, internas ou externas, que vierem a ser contraídas pelo Estado para investimentos em transportes por meio do DER-MG.

Por fim, a Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. - Metrominas constitui-se empresa pública cuja criação foi autorizada por meio da lei estadual nº 12.590, de 25 de julho de 1997 e cuja constituição se deu no ano de 1999, tendo por competência a administração, fiscalização e exploração do transporte ferroviário urbano e metropolitano de passageiros no Estado de Minas Gerais (ESTATUTO SOCIAL - Metrominas, 2008)

cheias na cidade de Muriaé iv) requalificação urbana e ambiental e contenção de cheias do Córrego Riacho das Pedras (SETOP, 2015).

⁹ As competências legais dos órgãos e entidades componentes do sistema, bem como o detalhamento dos recursos que constituem o FUNTRANS, encontram-se detalhados em anexo.

4.2. Investimentos a cargo do SISTOP-MG: de 2010 a 2015

Entre 2010 e 2015, os investimentos realizados e pagos pelo SISTOP-MG somaram - a preços constantes de agosto de 2015¹⁰ - R\$11,54 bilhões. Deste montante, o DER foi responsável pela contratação e pagamento de R\$ 7,86 bilhões, valor que corresponde a 68,1% de todo o valor investido no âmbito do sistema no período em questão. A SETOP e o FUNTRANS, por seus turnos, executaram, respectivamente, cerca de R\$ 2,82 bilhões e R\$ 792,67 milhões, restando ao DEOP a execução da menor parcela de investimentos, na casa de R\$ 76,67 milhões. A Tabela 4 sintetiza a evolução do valor das despesas do grupo investimento no âmbito do SISTOP-MG, por órgão, de 2010 a 2015.

**Tabela 4 - Investimentos pagos por órgão: SISTOP-MG
2010-2015**

(continua)

Órgãos	2010	2011	2012	2013
SETOP	946.447.350,30	600.532.734,95	426.253.898,52	369.497.010,28
DER	2.132.477.644,31	1.283.303.906,53	1.016.199.310,17	1.325.652.100,65
DEOP	14.744.852,58	3.045.805,05	12.677,42	3.746.760,18
FUNTRANS	197.755.160,51	259.622.064,73	120.900.502,13	99.714.662,93
Total	3.291.425.007,69	2.146.504.511,26	1.563.366.388,23	1.798.610.534,04

(conclusão)

Órgãos	2014	2015	Total
SETOP	366.675.344,02	109.008.186,39	2.818.414.524,46
DER	1.710.266.385,05	388.581.332,96	7.856.480.679,67
DEOP	36.141.503,15	18.977.186,58	76.668.784,95
FUNTRANS	93.927.710,41	20.746.465,20	792.666.565,91
Total	2.207.010.942,63	537.313.171,13	11.544.230.554,99

Fonte: dado básico - Portal da Transparência – MG. Elaboração própria

Nota: valores em R\$ corrigidos pelo IPCA para Ago. de 2015

¹⁰ Correções realizadas com base no IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – calculado e divulgado pelo IBGE e utilizado como base de verificação das metas de inflação.

A tabela 5, por seu turno, expressa a participação percentual por órgão, ano a ano, no conjunto dos investimentos.

Tabela 5 – Participação dos órgãos, ano a ano, no total dos Investimentos SISTOP-MG: 2010-2015

Órgãos	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SETOP	28,8%	28,0%	27,3%	20,5%	16,6%	20,3%
DER	64,8%	59,8%	65,0%	73,7%	77,5%	72,3%
DEOP	0,4%	0,1%	0,001%	0,2%	1,6%	3,5%
FUNTRANS	6,0%	12,1%	7,7%	5,5%	4,3%	3,9%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: dado básico - Portal da Transparência – MG. Elaboração própria

Nota: valores em R\$ corrigidos pelo IPCA para Ago. de 2015

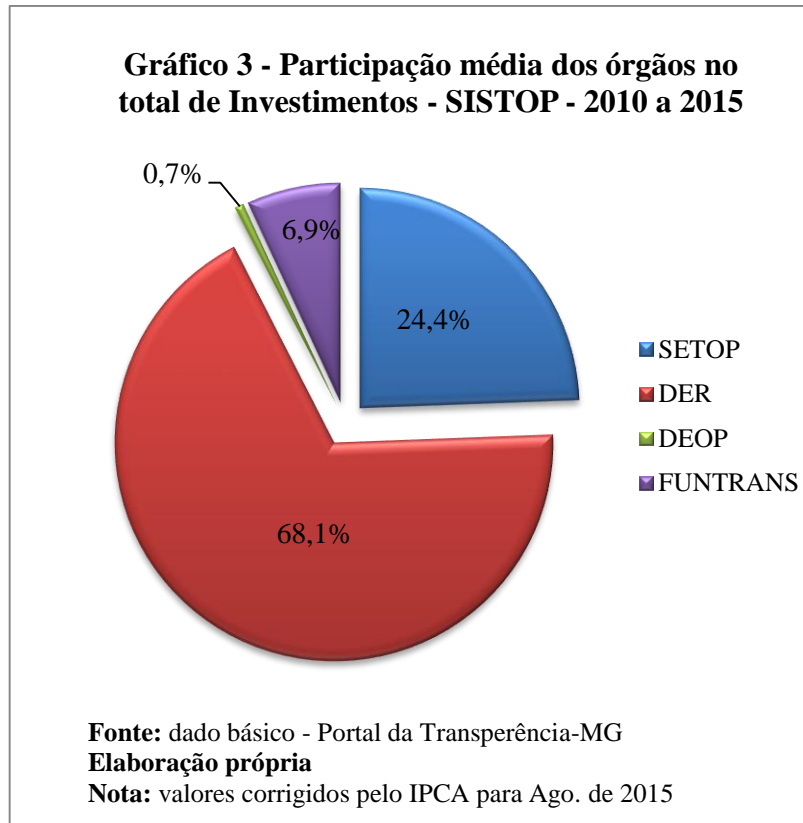
A concentração da maior parcela dos investimentos no âmbito do DER funda-se no perfil de investimentos sob responsabilidade desta autarquia, que conforme destacado em suas atribuições legais, concentra a responsabilidade pela manutenção e ampliação da infraestrutura de transportes, com destaque para as rodovias sob jurisdição do estado. Tais investimentos (em infraestrutura de transportes), conforme mencionado anteriormente neste trabalho, envolvem, via de regra, quantias vultosas de recursos e prazo alongado de execução.

Não menos importante, a concentração de programas estruturadores¹¹ na área de infraestrutura, durante o período analisado, certamente contribuiu para a concentração de recursos no âmbito do DER-MG. Dentre estes, destacam-se o Caminhos de Minas¹² e Promg¹³. O Gráfico 3 demonstra a participação de cada órgão no conjunto dos investimentos.

¹¹ Segundo Marques *et al.* (2013), programas estruturadores consistem em iniciativas estratégicas que concentram esforços e recursos e são monitoradas de forma intensiva em busca de um alto nível de desempenho.

¹² O programa Caminhos de Minas prevê a pavimentação de mais de 8.131,13 Km de rodovias, beneficiando 309 municípios do Estado, tendo concluído até 2014 a pavimentação de 2996,60 Km (sítio institucional do DER. Acessado em 15/10/2015).

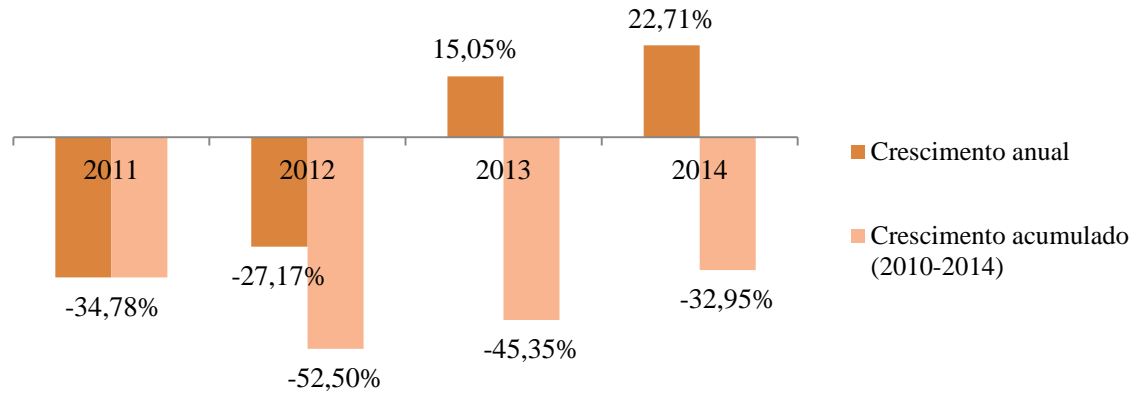
¹³ “Programa de Recuperação e Manutenção Rodoviária de Minas Gerais”, tem a proposta de “recuperar e manter a rede rodoviária pavimentada sob jurisdição do DER/MG, através de uma nova forma de contratação e gerenciamento dos serviços, avaliando o desempenho de empreiteiras.” 6.636 km já foram recuperados desde 2006, totalizando R\$ 1,5 bilhão (sítio institucional do DER. Acessado em 15/10/2015).



Ao analisar-se a evolução temporal dos dispêndios em investimentos, verifica-se, entre 2010 e 2014, uma involução de 32,95% (em termos reais) no montante de investimentos executado pelo conjunto do sistema, sendo que somente o DEOP-MG apresentou crescimento neste período. Dentre os quatro órgãos e entidades analisados, o que apresentou a maior redução em termos percentuais para o período supra mencionado foi a SETOP-MG, com redução de 61,26% no montante investido. O Gráfico 4 apresenta o comparativo entre o crescimento anual e o crescimento acumulado dos investimentos realizados pelo conjunto do sistema.

Se analisados ano a ano, para todo o sistema, os anos de 2011 e 2012 apresentaram, respectivamente, redução de 34,78% e 27,17% no montante investido quando comparado ao ano imediatamente anterior, enquanto os anos de 2013 e 2014 sinalizaram uma pequena recuperação, com respectivos 15,05% e 22,71% de crescimento. Tal recuperação, por sua vez, não foi capaz de recuperar as perdas acumuladas em 2011 e 2012, persistindo a redução de 32,95% entre os anos de 2010 e 2014.

**Gráfico 4 - Crescimento real dos Investimentos: SISTOP - MG
2011 - 2014**



Fonte: dado básico - Portal da Transparência MG

Elaboração Própria

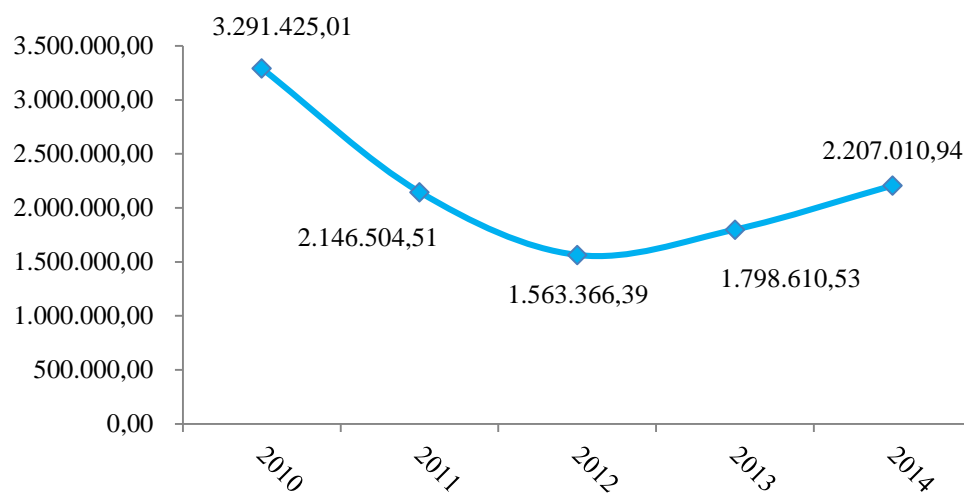
Notas:

1. Valores corrigidos pelo IPCA para Ago. de 2015

2. O crescimento no período 2014-2015 não foi considerado devido ao atraso na aprovação da

O ano de 2012, por sua vez, registrou a maior queda e a menor cifra, não ultrapassando R\$ 1,56 bilhões em investimentos. O Gráfico 5 apresenta os montantes investidos ano a ano para o conjunto do sistema.

Gráfico 5 - Investimentos do SISTOP-MG : 2010 - 2014



Fonte: Portal da Transparência - MG

Elaboração Própria

Nota: valores corrigidos pelo IPCA para Ago. de 2015

Os anos de 2014 e 2015, por seu turno, representam exercícios fiscais muito específicos no tocante aos investimentos estaduais, fato que justifica em parte as quedas acumuladas observadas. A aprovação em atraso da lei orçamentária anual do Estado de Minas Gerais, que fora sancionada aos 9 dias do mês de abril de 2015, inviabilizou a execução de despesas relacionadas a investimentos durante não menos que um quarto do exercício fiscal em questão, uma vez que, em suas disposições finais a Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada para o exercício de 2015 - lei 21.447/2014 -, não autoriza a execução de despesas de capital na hipótese de atraso na aprovação e sanção do projeto de Lei Orçamentária, cita-se:

“Art. 56. Caso o projeto de Lei Orçamentária Anual não seja sancionado até 31 de dezembro de 2014, a programação nele constante poderá ser executada para o atendimento das seguintes despesas:

I - com pessoal e encargos sociais;

II - benefícios previdenciários;

III - transferências constitucionais e legais por repartição de receitas a municípios;

IV - serviço da dívida;

V - outras despesas correntes, à razão de 80% (oitenta por cento) de 1/12 (um doze avos)”.

Em findos de 2014, por sua vez, diversas obras e projetos contratados foram paralisados por determinação da administração pública, tendo o diagnóstico apontado para a existência de 497¹⁴ intervenções paralisadas nos primeiros meses de 2015. A paralisação da execução de obras por determinação do poder público traz implícito a redução no volume de recursos transferidos do erário para financiamento dos investimentos, uma vez que, a antecipação de pagamento pela administração pública, antes do efetivo recebimento do produto contratado, encontra óbice nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 1964, que versam:

“Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

¹⁴ Dado disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/banco-de-noticias-banco/3497-diagnostico-apontaque-500-obras-paradas-no-estado-e-problemas-de-gerenciamento-da-administracao-anterior>. Acessado em: 30/10/2015.

- II - a nota de empenho;
- III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.”

Assim sendo, na hipótese de não ocorrência dos eventos mencionados acima, é possível supor que o montante de recursos destinados a investimentos para os exercícios de 2014 e 2015, no âmbito do SISTOP, seriam maiores, de modo a amenizar as quedas observadas entre 2010 e 2015.

Não obstante, se mantida a média de investimentos mensais executada de abril a setembro de 2015 para os últimos meses do respectivo ano¹⁵, a queda registrada entre 2014 e 2015 deverá girar em torno de 63,48%. Se comparados os anos de 2010 e 2015, por sua vez, a queda deverá ser ainda maior, atingindo 75,51% de redução no volume investido.

A título de conclusão, e somente como adendo, se analisadas sob a perspectiva político-econômica, as oscilações verificadas ano a ano no volume de investimentos podem adquirir outras explicações. Uma rápida observação permite verificar, mesmo que preliminarmente, que as variações percebidas na série histórica observada ratificam o padrão de oscilações do gasto público descrito na teoria dos ciclos eleitorais¹⁶, e observado por Rezende (2015, p. 129) para o conjunto dos estados.

4.3. O padrão de financiamento dos investimentos estaduais em Minas Gerais: a construção de um perfil.

Segundo Michaelis, o vocábulo perfil significa contorno ou delineamento, recorte que permite ver a natureza, a disposição ou as características de algum objeto sob uma dada perspectiva.

Sob essa ótica, a construção do perfil de financiamento dos investimentos estaduais significa, para fins deste trabalho, a compreensão, delineamento e análise das fontes de recursos destinadas à manutenção das despesas do grupo investimentos.

Neste ponto, vale reforçar o conceito de fonte de recursos apresentado previamente. Segundo definição do Senado Federal, “entende-se por fonte de recursos a origem ou a procedência dos recursos que devem ser gastos com uma determinada finalidade” e que “constituem-se de

¹⁵ Por não ter se concluído, os dados para 2015 compreendem os investimentos realizados e pagos até o dia 31 do mês de setembro.

¹⁶ Vide conceito: Nota 5

determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias”. Assim sendo, no âmbito deste trabalho, as fontes de recursos consistir-se-ão na origem dos valores destinados ao financiamento das despesas alocadas no grupo investimentos.

Será, portanto, a compreensão, o detalhamento e a análise de tais fontes que permitirão construir o perfil e delinear o padrão de financiamento que tem sido adotado pelo estado no âmbito do SISTOP-MG, para que então, seja possível analisar suas potencialidades e limitações.

4.3.1. Metodologia para delineamento do perfil das fontes de financiamento

A metodologia utilizada para construção do perfil e identificação do padrão de financiamento do SISTOP-MG seguirá a lógica de análise em cadeia, na qual as fontes de financiamento serão segregadas em quatro grupos, segundo dois conceitos de análise subordinadamente interligados.

O primeiro conceito - e mais amplo entre os dois -, corresponde à análise do grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias e, para sua operacionalização, o conjunto total das fontes de recurso será dividido em dois grupos, sendo eles:

- Grupo 1: Recursos próprios e de recebimento obrigatório, ou acessados pelo estado sem interferência discricionária de outros entes federados
- Grupo 2: Recursos externos dependentes de discricionabilidade extra-estado

O segundo conceito de análise corresponde à verificação do grau de dependência de receitas de capital e, em sua operacionalização, as fontes de recurso classificadas como grupo 1 serão subdivididas em dois outros grupos, sendo eles:

- Grupo 3: Receitas correntes
- Grupo 4: Receitas de capital

Nessa lógica, o segundo conceito de análise está compreendido na classificação do primeiro conceito, abrangendo somente as fontes previamente classificadas no grupo 1, sejam elas: recursos próprios e de recebimento obrigatório, ou acessados pelo estado sem interferência discricionária de outros entes federados. A Figura 2 demonstra as divisões mencionadas.

De forma esquemática, tem-se:

1. Recursos próprios e de recebimento obrigatório, ou acessados pelo estado sem interferência discricionária de outros entes federados

1.3. Receitas correntes

1.4. Receitas de capital

2. Recursos externos dependentes de discricionabilidade extra-estado

Tal lógica de análise em cadeia foi escolhida por viabilizar a identificação do padrão de financiamento em níveis de agregação distintos, do mais abrangente para o mais específico.

Para fins de mensuração do grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias, utilizar-se-á, como indicador, a divisão do volume de recursos alocados nas fontes classificadas no grupo 2 pelo volume total de recursos alocados em um dado ano, por órgão e para o conjunto do sistema, e será nomeado sob a sigla DITD (Dependência Interfederativa de Transferências Discricionárias).

$$\text{DITD} = \text{Grupo 2} / \text{Total de Investimentos}$$

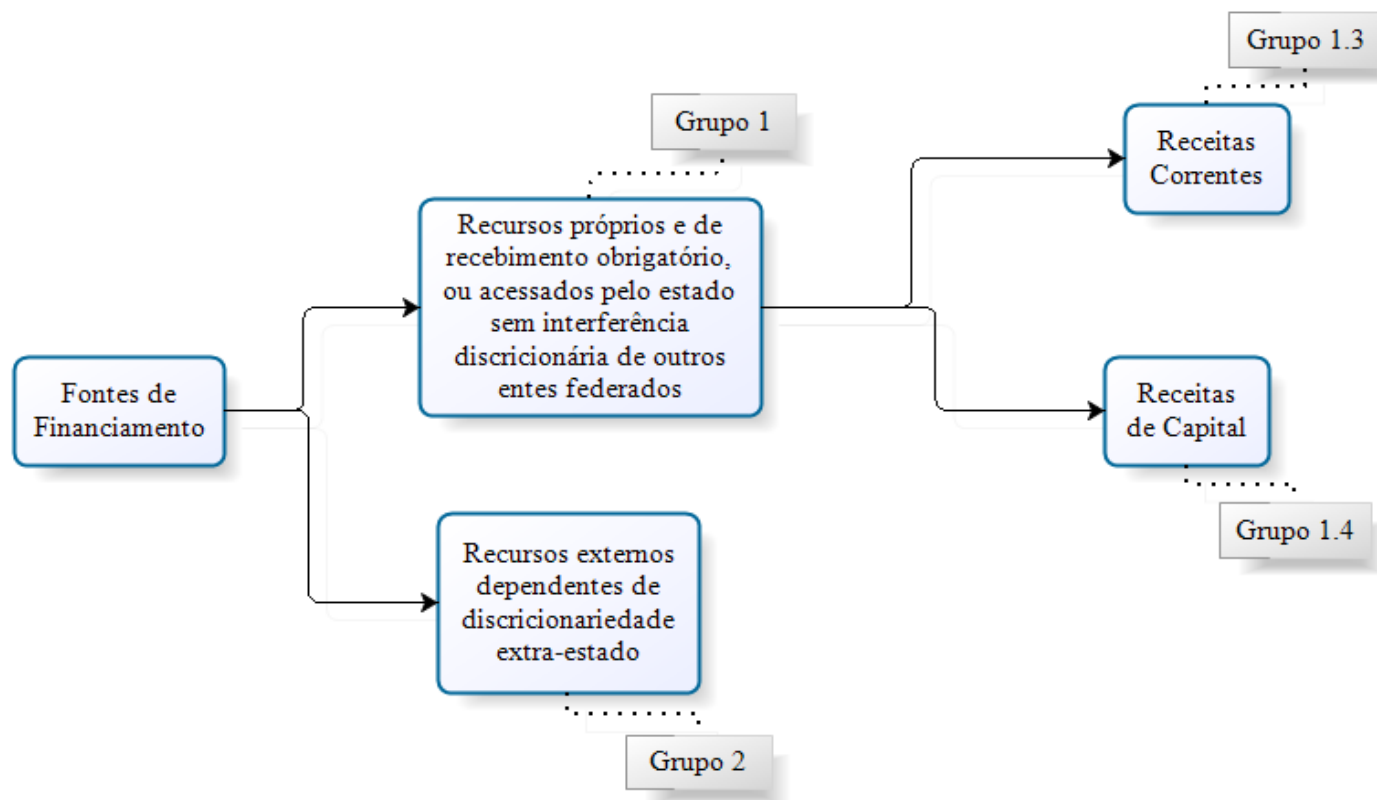
Para fins de mensuração do grau de dependência de receitas de capital, utilizar-se-á, como indicador, a divisão do volume de recursos alocados nas fontes classificadas no grupo 1.4 pelo volume de recursos alocados no grupo 1 em um dado ano, por órgão e para o conjunto do sistema, e será nomeado sob a sigla DRC (Dependência de Receitas de Capital)

$$\text{DRC} = \text{Grupo 1.4} / \text{Grupo 1}$$

A escolha por efetuar um processo de análise encadeado, no qual a definição do Grau de dependência de Receitas de Capital depende da classificação do total das fontes em grupos 1 e 2, apresenta duas justificativas principais:

- A adoção do processo de classificação das fontes em cadeia, conforme mencionado, conduz a um aprofundamento gradual da análise, na medida em que permite verificar pelo menos dois pontos: i) do total de fontes, qual o grau de dependência em relação às receitas voluntárias com baixo nível de controle interno pelo estado ii) da parcela restante, que constituem receitas com maior grau de autonomia, qual parcela é de capital.

Figura 2 - Modelo de análise em cadeia das fontes de recurso



Fonte: Elaboração Própria

- As fontes do grupo 2, constituídas pelos convênios e transferências voluntárias podem ter carácter corrente ou de capital. Nesse sentido, como os dados disponíveis para a consecução deste trabalho não atingem tal nível de detalhamento que permita distingui-los, a utilização do processo de classificação em cadeia constitui alternativa para eliminar tal distorção sem imputar nenhum prejuízo à análise. Isso porque, ao tratar-se de convênios e transferências voluntárias, a discricionariedade e voluntariedade características de tais receitas destacam-se frente à sua distinção em receitas de capital ou corrente, uma vez que o carácter de capital das receitas de convênio ou de transferências voluntárias está ligado tão somente à aplicação dos recursos, não implicando a geração de endividamento ou redução de patrimônio.

4.4. O perfil das fontes de financiamento

No período 2010 a 2015, o Estado de Minas Gerais, no âmbito do SISTOP, utilizou-se de 18 fontes de recurso distintas para financiar as despesas orçamentárias relativas ao grupo investimentos. São elas:

Quadro 3 - Fontes de Recurso - SISTOP-MG	
Código	Nomenclatura
10	Recursos ordinários
12	Operações de crédito contratuais – SWAP
24	Convênios, acordos e ajustes
25	Operações de crédito contratuais
27	Taxa de segurança pública
32	Exploração de recursos minerais
33	Exploração e produção de petróleo e gás natural
34	Notificação de infração de trânsito
47	Alienação de bens de entidades estaduais
48	Alienação de bens do tesouro estadual
49	Contribuição patronal do estado aos institutos de previdência
50	Contribuição do servidor do estado aos institutos de previdência
51	Contribuição de intervenção no domínio econômico/combustíveis-CIDE
53	Taxa de incêndio
54	Taxa de licenciamento da faixa de domínio das rodovias
57	Transferências de recursos da União por meio de portaria
60	Recursos diretamente arrecadados
70	Convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares

Fonte: dados básicos - Portal da Transparência - MG
Elaboração Própria

Dentre os órgãos e entidades analisados, a SETOP e o DER apresentaram o perfil de financiamento mais ramificado, usufruindo, respectivamente, de 13 e 12 das 18 fontes de recurso elencadas no Quadro 3. Já o FUNTRANS e o DEOP apresentaram perfis de financiamento mais concentrados, que dependeram tão somente de 7 e 5 das 18 fontes de recursos do rol supracitado, respectivamente.

Ao se analisar, no entanto, o montante de recursos oriundo de cada uma das fontes elencadas, verifica-se uma característica bastante curiosa: dentre as 18 fontes de recursos, 8 concentraram 97,14% da capacidade de financiamento entre 2010 e 2015. Significa dizer que, apesar de demonstrar-se a *priori* muito disperso, o modelo de financiamento presente no SISTOP-MG sustenta-se, de fato, em um conjunto mais limitado de fontes de recurso, sejam elas:

**Tabela 6 - Principais fontes de recurso no financiamento do SISTOP
2010-2015**

Fontes de Recurso	Descrição	% em relação ao total das fontes de recurso
10	Recursos ordinários	30,54%
25	Operações de crédito contratuais	33,42%
70	Convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares.	10,47%
60	Recursos diretamente arrecadados	5,57%
51	Contribuição de intervenção no domínio econômico/combustíveis-CIDE	5,58%
34	Notificação de infração de trânsito	4,97%
24	Convênios, acordos e ajustes	5,13%
12	Operações de crédito contratuais – SWAP	1,45%
Total		97,14%

Fonte: dados básicos Portal da Transparência - MG

Elaboração Própria

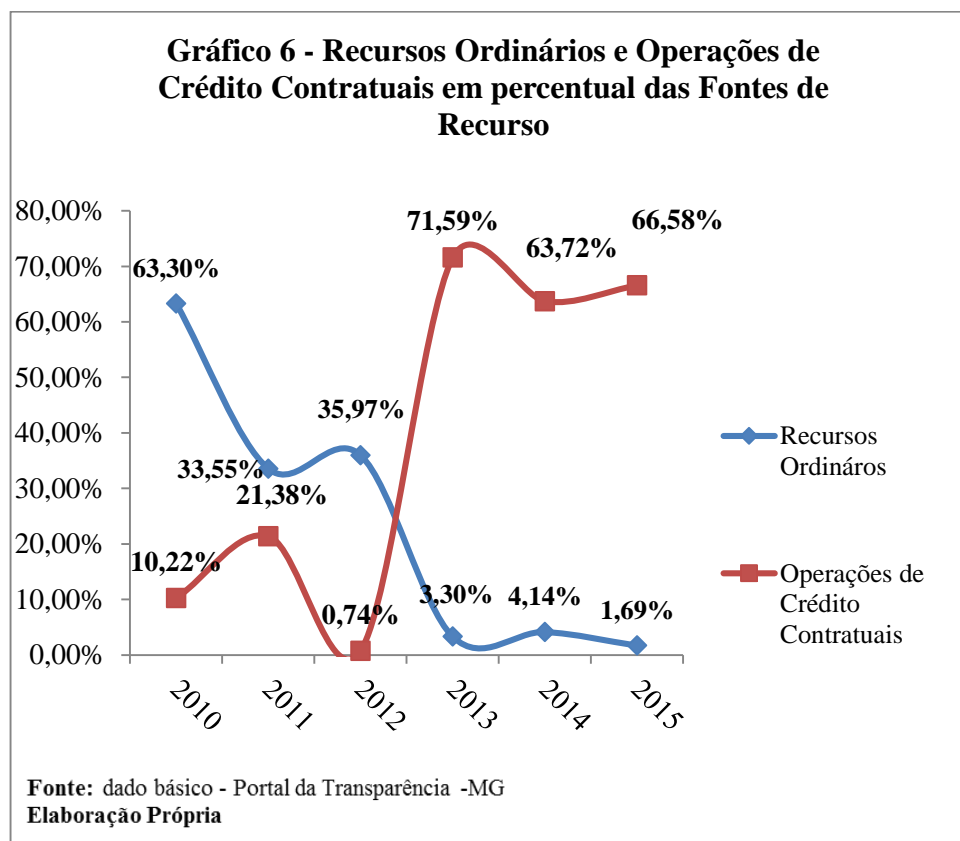
Nota: valores corrigidos pelo IPCA para Ago. de 2015

Observa-se ainda que, das 8 fontes destacadas, 3 concentram 74,44% do montante total, indicando, com ainda mais ênfase, que o perfil de financiamento do SISTOP-MG, apesar de virtualmente disperso, é altamente concentrado nas seguintes fontes: operações de crédito contratuais, recursos ordinários, e convênios acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares.

As operações de crédito contratuais chamam a atenção pela posição que ocupam dentro do rol de financiamento. De 2010 a 2015, mais de um terço dos investimentos executados pelo SISTOP-MG foram financiados por operações de crédito contratuais que, por se constituírem receitas de capital, produzem no ato de sua contratação a geração de endividamento estatal. Essa informação dá indícios da existência de um contexto de dependência dos investimentos

em relação às receitas de operações de crédito, que poderia levar à instabilidade e oscilações no vulto de investimentos, visto que, conforme destaca Rezende (2006), as receitas de capital, dentre as quais se posicionam as operações de crédito, são aqueles cujos fluxos são mais irregulares.

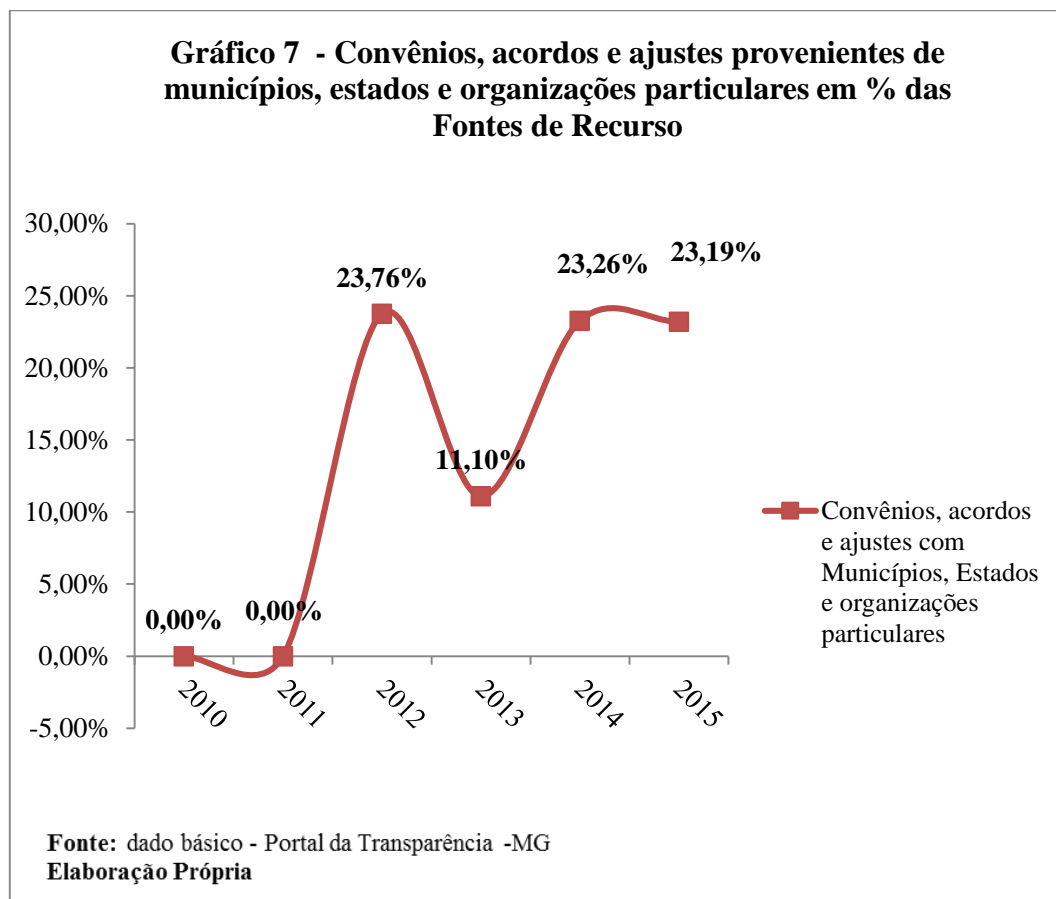
Quando verificado o comportamento das fontes de financiamento ao longo do tempo, torna-se ainda mais evidente a expressiva participação das operações de crédito contratuais. Entre 2010 e 2015, verificou-se um avanço considerável no peso relativo das operações de crédito dentro do sistema. Partindo de 10,22% do total das fontes de financiamento em 2010, alcança 71,59% em 2013, mantendo-se em patamares superiores a 60,00% nos anos seguintes. Chama a atenção o ano de 2012, quando as operações de crédito contratuais não ultrapassam 0,74% do total das fontes de recurso.



Em completa oposição, os recursos ordinários apresentaram grande involução, partindo de 63,30% dos recursos utilizados para o financiamento das despesas em investimentos no ano de 2010, para 1,69% em 2015. Isso significa dizer que, no período 2010-2015, as operações

de crédito assumiram o lugar ocupado pelos recursos ordinários, assumindo, já em 2013, posição de destaque dentro do rol das fontes de financiamento à frente dos recursos ordinários, que neste ano financiaram somente 3,30% dos investimentos realizados pelo sistema. O comparativo da evolução dos pesos relativos das operações de crédito contratuais e dos recursos ordinários em relação ao total das fontes de recurso pode ser observado no Gráfico 6.

Quanto aos convênios acordos e ajustes provenientes de municípios, estados e organizações particulares¹⁷, que também constam no rol das três fontes de recursos que mais contribuiram para o financiamento dos investimentos, verifica-se um processo de crescimento acelerado entre os anos de 2011 e 2012, quando passou a representar 23,76% das fontes.



¹⁷ Vale destacar que a não existência de convênios da fonte 70 até o ano de 2011, deve-se à não existência da própria fonte, sendo esta criada em 2012, por determinação da Seplag, a fim de segregar os convênios firmados com a União dos demais.

O conjunto dos movimentos de crescimento e decréscimo dos pesos relativos das três fontes destacadas dá indícios de alterações no perfil de financiamento do SISTOP-MG que, aparentemente, adquire gradativamente características de dependência.

Assim sendo, em complemento à análise preliminar apresentada nesta seção, as seções que se seguem destinam-se a classificar as fontes supramencionadas segundo os conceitos e grupos de análise descritos anteriormente, que colaborarão para delinear, com mais clareza, o perfil(is) e padrão(ões) de financiamento do SISTOP-MG de 2010 a 2015, ratificando ou contradizendo as observações preliminares expressas acima.

4.5 Conceitos de análise

4.5.1. Grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias

O grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias será medido a partir da classificação das 18 fontes de financiamentos apresentadas, em dois grupos:

1. Recursos próprios e de recebimento obrigatório, ou acessados pelo estado sem interferência discricionária de outros entes federados
2. Recursos externos dependentes de discricionabilidade extra-estado

O objetivo desta classificação é compreender o grau de dependência do modelo de financiamento adotado para o SISTOP, baseado na identificação do peso relativo das fontes de recurso utilizadas no financiamento dos investimentos estaduais sobre as quais outros entes federativos detêm controle discricionário, fato que imputa ao estado um elevado nível de incerteza quanto à existência e recebimento de tais recursos. Isso porque, com a autonomia conferida aos entes da federação pelo art. 18 da Constituição da República de 1988, tendo cumprido as determinações legais exaradas em regulamentação específica - dentre as quais se destacam a Lei complementar 101 de 2000 e a Lei 4.320 de 1964 -, cada unidade da federação possui autonomia formal para a livre alocação de seus bens, recursos e valores. Assim sendo, a menos que constituam convênios firmados com entidades componentes da própria estrutura estadual¹⁸, o nível de controle sobre a disponibilidade de tais recursos é muito baixo.

¹⁸ A exemplo dos convênios firmados com a CODEMIG, que serão tratados mais adiante.

Como fator agravante, além de constituírem-se fontes discricionárias e, portanto, com pouca previsibilidade interna, na medida em que dependem de decisões políticas externas ao âmbito administrativo do Estado de Minas Gerais, o êxito na captação de tais recursos não garante o seu recebimento tempestivo, uma vez que, por estarem alocados em orçamentos de entidades federadas alheias ao estado, podem sofrer atrasos de repasse, inviabilizando a devida execução do objeto contratado.

Tendo em vista tais objetivos, classificam-se como recursos próprios e de recebimento obrigatório, ou acessados pelo estado sem interferência discricionária de outros entes federados (grupo 1), aqueles provenientes de receita própria estadual, seja ela corrente ou de capital, e de transferências constitucionais ou legais que constituem repasse compulsório, com regras de cálculo previamente definidas.

Vale destacar que as operações de crédito contratuais, a despeito de se caracterizarem pelo financiamento não compulsório do estado por agente externo, com limitações e custos impostos pelo mercado, não dependem, via de regra, da discricionariedade política de outrem, mas da disposição do estado em se endividar, das condições macroeconômicas e fiscais presentes, e da análise técnica da União, baseada nos critérios previstos no art.32 da LRF e nas Resoluções 40¹⁹ e 43²⁰ de 2001 do Senado Federal. Assim sendo, devido ao trâmite predominantemente técnico para sua aprovação, incluir-se-ão no grupo 1 .

Trata o art.32 da LRF mencionado anteriormente:

“Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1o O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

¹⁹ Resolução 40/2011 do Senado Federal: “Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal.”

²⁰ Resolução 43/2001 do Senado Federal: “Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.”

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;

VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;”

Constituem-se recursos externos dependentes de discricionariedade extra-estado (grupo 2), por sua vez, aqueles que fogem à competência tributária atribuída ao estado e que não podem ser captados por este por iniciativa e impulso próprios, dependendo de acordos e ajustes negociados e firmados com outros entes da federação. Via de regra, as transferências voluntárias, com destaque para os convênios, acordos e ajustes, são exemplos indelévels desta classificação, sendo assim conceituados pelo art. 25 da LRF (Lei complementar 101 de 2.000):

“Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

Com os critérios elencados, procede-se à classificação das 18 fontes de recursos apresentadas na seção anterior, que serão classificadas em 1, quando pertencentes ao grupo 1, e 2 quando pertencentes ao grupo 2. O Quadro 4 demonstra o resultado da classificação.

Quadro 4 – Classificação das fontes: Grupo 1 e Grupo 2	
Grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias	Fontes de Recursos: SISTOP-MG
1	Recursos ordinários
1	Operações de crédito contratuais – SWAP
2	Convênios, acordos e ajustes com a União.
1	Operações de crédito contratuais
1	Taxa de segurança pública
1	Exploração de recursos minerais
1	Exploração e produção de petróleo e gás natural
1	Notificação de infração de trânsito
1	Alienação de bens de entidades estaduais
1	Alienação de bens do tesouro estadual
1	Contribuição patronal do estado aos institutos de previdência
1	Contribuição do servidor do estado aos institutos de previdência
1	Contribuição de intervenção no domínio econômico/combustíveis – CIDE
1	Taxa de incêndio
1	Taxa de licenciamento da faixa de domínio das rodovias
2	Transferências de recursos da União por meio de portaria
1	Recursos diretamente arrecadados
2	Convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares

Fonte: dado básico – Portal da Transparência – MG
Elaboração Própria

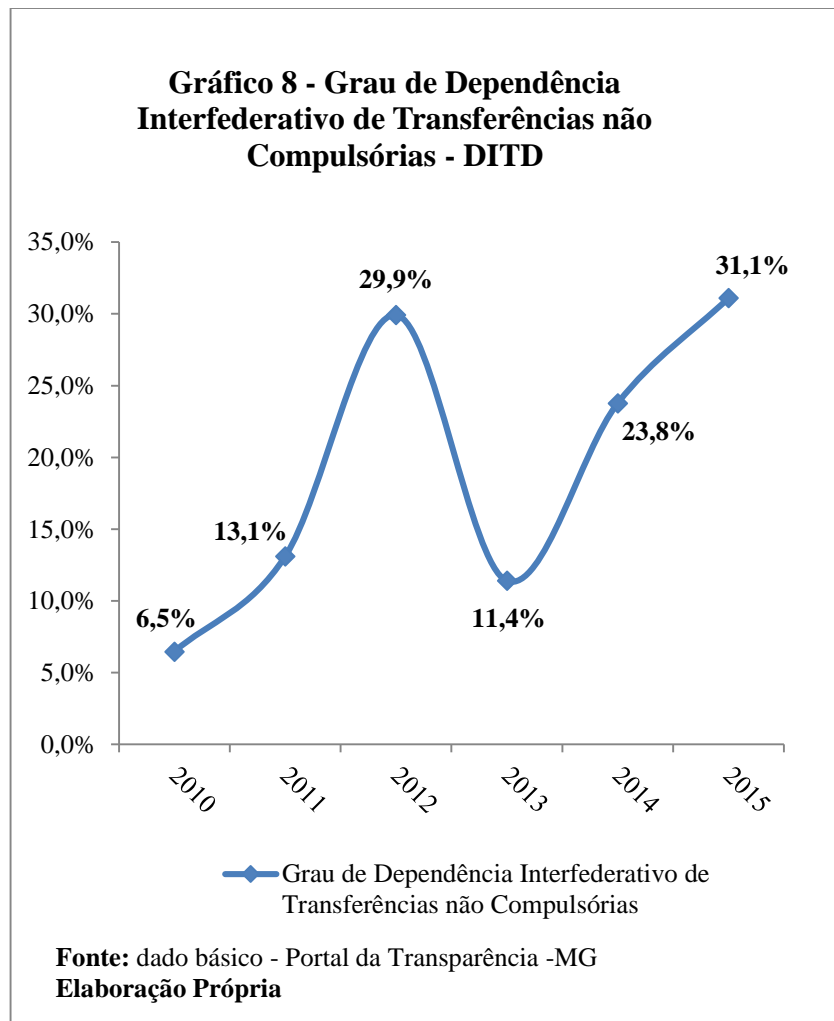
Conforme verificado no Quadro 4, das 18 fontes de recursos que financiam os investimentos do SISTOP-MG, quinze enquadram-se nos critérios do grupo 1, constituindo, portanto, recursos próprios e de recebimento obrigatório, ou acessados pelo estado sem interferência discricionária de outros entes federados. Três, por seu turno, enquadram-se nos critérios do grupo 2, representando recursos externos dependentes de discricionariedade extra-estado. Incluem-se no rol do grupo 2:

- Convênios, acordos e ajustes com a União
- Transferências de recursos da União por meio de Portaria

- Convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares

Dentre as três fontes de recursos classificadas no grupo 2, os convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares constam no rol das fontes de financiamento com maior peso relativo no sistema - conforme mencionado na seção anterior - correspondendo a 11,35% do total de recursos.

Quando analisado o percentual de participação das fontes de financiamento do grupo 2 em relação ao total de investimentos, notam-se oscilações consideráveis, conforme mostra o Gráfico 8



Em 2010, as fontes de recursos externas com alta dependência discricional extra-estado representavam somente 6,5% do total das fontes de financiamento, enquanto em 2014 e 2015, passaram a representar, respectivamente 23,8% e 31,1%.

No âmbito de alguns órgãos, o agravamento em anos mais recentes da dependência em relação às fontes do grupo 2 é ainda mais representativo. O DEOP, que não havia se financiado por tais fontes até 2013, apresenta considerável mudança de perfil no ano de 2014, quando, de todo o portfólio de investimentos executado com orçamento próprio²¹, 77,6% fora financiado com recursos provenientes de convênios, acordos e ajustes. O DER, por sua vez, também aumentou em cerca de 19,0% a participação das fontes do grupo 2 em seu financiamento, partindo de 8,1% em 2010 para 26,8% em 2014, com pico de 38,4% em 2012. A Tabela 7 sintetiza os dados de DITD por órgão e por ano.

**Tabela 7 - Grau de Dependência Interfederativo de Transferências não Compulsórias - DITD
2010 – 2015**

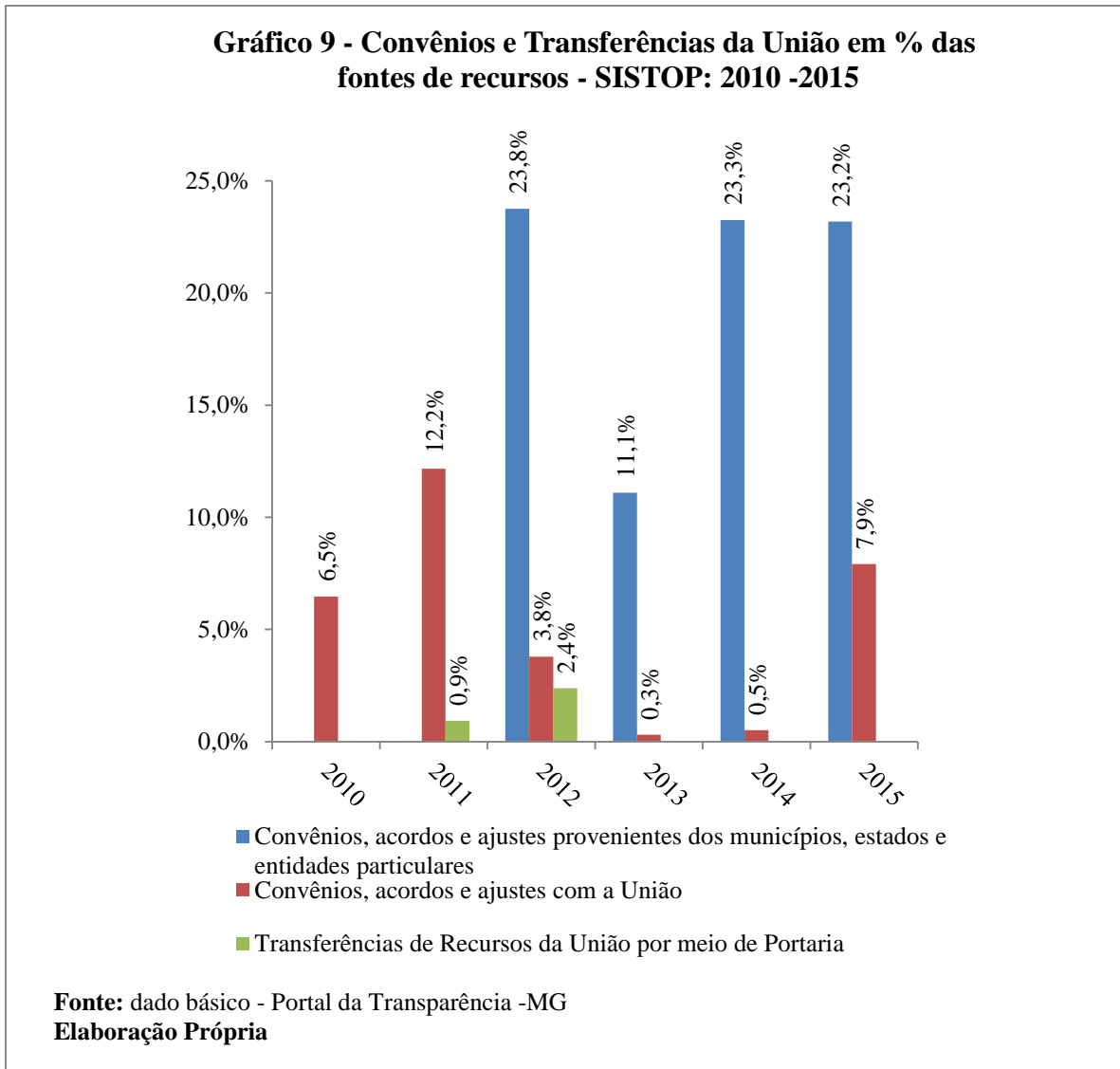
Órgão	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SETOP	4,2%	7,7%	12,8%	9,7%	4,7%	42,0%
DER	8,1%	18,3%	38,4%	12,2%	26,8%	25,8%
DEOP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	77,6%	69,1%
FUNTRANS	0,0%	0,0%	19,3%	8,1%	23,1%	39,0%
Total	6,5%	13,1%	29,9%	11,4%	23,8%	31,1%

Fonte: dado básico – Portal da Transparência-MG
Elaboração Própria

Em termos agregados, apesar de não haver um movimento constante e contínuo de crescimento do grau de dependência em questão, nota-se uma elevação no DITD quando comparado os três primeiros (2010 a 2012) aos três últimos anos (2013 a 2015) da série histórica.

Ao expurgar as fontes componentes do grupo 2, conforme demonstra o Gráfico 8, nota-se, com ainda mais clareza, a inconstância na participação dos convênios e transferências da União por meio de portaria (fontes 24 e 57) no montante total das fontes de recursos.

²¹ Parcela relevante das obras de ampliação, construção e reforma gerenciadas e fiscalizadas pelo DEOP são de responsabilidade de outros órgãos e entidades estaduais e, portanto, não constam no orçamento deste departamento.



Tal fato pode estar relacionado à imprevisibilidade e flutuação características de tais fontes, uma vez que, por não constituírem transferência obrigatória e não contingenciável, nos termos do art. 9, § 2º da Lei complementar 101 de 2000 (LRF), o volume de recursos disponibilizado para convênios, ou transferido voluntariamente podem ser ampliados ou restringidos por conveniência, oportunidade ou necessidade do ente transferidor, na medida em que o volume de recursos destinados a tal fim é definido e consignado no orçamento fiscal do respectivo ente a cada ano.

Entretanto, a análise isolada do percentual de participação das fontes do grupo 2 frente ao total das fontes de financiamento - para cada ano do período observado -, pode mascarar os possíveis efeitos gerados pela variação no volume total de investimentos dentro do período,

tendo-se em vista que uma sobre ou sub elevação do volume de recursos advindos de outras fontes distorceria a real evolução ou involução no volume de recursos advindos de transferências não compulsórias (grupo 2). Assim sendo, com vistas a expurgar tais efeitos, calculou-se a variação real no montante pecuniário das fontes de recurso do grupo 2 entre 2010 e 2014, cujos resultados são apresentados na Tabela 8.

**Tabela 8 - Crescimento das fonte do grupo 2- SISTOP-MG
2010 - 2014**

Órgão	2011	2012	2013	2014
SETOP	15,5%	19,2%	-34,8%	-52,1%
DER	35,9%	65,8%	-58,6%	183,8%
DEOP				
FUNTRANS			-65,5%	169,8%
Total	32,1%	66,5%	-56,2%	155,8%

Fonte: dado básico - Portal da Transparência-MG

Elaboração Própria

Nota:

1. Ano de 2015 desconsiderado – vide nota 2, Gráfico 4

2. Valores corrigidos pelo IPCA para Ago. de 2015

Verifica-se então, que de fato houve oscilações no volume real dos recursos classificados no grupo 2, demonstrando que a redução ou aumento do percentual de participação de tais fontes em relação ao total de investimentos se deve grandemente às reduções ou aumentos em seu próprio volume, e não à variação das demais fontes de receita. Tal fato corrobora, com limitações, a assunção elencada acima, segundo a qual as fontes classificadas por este trabalho como recursos externos dependentes de discricionariedade extra-estado (grupo 2) apresentam tendência a oscilações que podem ser devidas à discricionariedade de seu agente concessor, uma vez que, de fato, seu montante varia consideravelmente a cada ano.

Portanto, conforme indicam as observações exaradas acima, não é possível definir um padrão único e sequer uma tendência clara quanto ao grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias, na medida em que a ampla oscilação dos volumes de recursos advindos das fontes classificadas como grupo 2 leva à conformação de diferentes perfis ao longo do período estudado, indicado pela considerável variação para mais e para menos em relação à média de 19,3% verificada para o período de análise.

Na comparação entre o primeiro e o segundo triênio do período analisado, a média de participação dos convênios (fonte 70 e 24) e transferências voluntárias em relação ao total das

fontes subiu de 16,5% para 22,1%, respectivamente. Vale destacar que a comparação é factível, tendo-se em vista que ambos os períodos contém o primeiro e o último ano de mandato, bem como um ano intermediário, e, portanto, *ceteris paribus* para demais variáveis político-administrativas que possam influenciar na transferência e captação de tais recursos, os dois períodos selecionados apresentam um bom nível de comparabilidade.

Um fato, entretanto, salta aos olhos: os convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares²² - que têm como importante concedente a CODEMIG -, apresentam maior estabilidade temporal se comparado às demais fontes do grupo 2, e adquirem importante relevância a partir de 2012, estando entre as três fontes de recursos com maior peso relativo em todo o sistema. A maior estabilidade mencionada pode estar relacionada ao considerável nível de controle do estado sobre esta fonte, especialmente se comparado às demais fontes do grupo 2 - tendo-se em vista que o concedente constitui entidade da administração estadual -, fato que reduz os efeitos deletérios relacionados à discricionariedade política, já destacados.

Dessa forma, apesar de apresentar, na média, um grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias de 19,3% para todo o período analisado, com elevação para 22,1% no segundo triênio, a prevalência dos convênios do tipo mencionado acima - especialmente de 2012 em diante -, poderia indicar que de fato não houve um agravamento na situação de dependência externa, uma vez que os convênios com a União e as transferências por meio de portaria se reduziram.

4.5.2. Grau de dependência de receitas de capital

A dimensão grau de dependência de receitas de capital permitirá avaliar a capacidade de financiamento do estado frente aos investimentos do SISTOP-MG não financiados pelas fontes do grupo 2. Para tanto, assim como na definição do grau de dependência

²² Os convênios, acordos e ajustes provenientes dos municípios, estados e organizações particulares, definidos na Classificação Econômica de Despesa (SEPLAG, 2015) como “recursos provenientes de convênios ou acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre elas e organizações particulares para realização de objetivos de interesse comum, excetuando aqueles firmados com a união e suas entidades”, classificam-se como grupo 2, uma vez que, apesar de conter recursos advindos da CODEMIG, não restringem-se a eles, podendo conter recursos das mais diversas fontes externas. Assim sendo, como os dados disponíveis não permitem expurgar os efeitos da parcela advinda de recursos externos, optou-se, metodologicamente, por classificá-la como grupo 2, tendo-se em vista que, apesar de suas peculiaridades, a fonte 70 constitui legalmente convênio, acordo ou ajuste, com todos os arranjos legais que lhe são característicos e com a relação de dependência que lhe é peculiar.

interfederativo de transferências não compulsórias, as fontes de receitas identificadas serão classificadas em dois grupos:

3. Receitas correntes
4. Receitas de capital

Tal classificação, no entanto, exclui o grupo 2, abarcando as 15 fontes do grupo 1 que incluem os recursos próprios e de recebimento obrigatório, ou acessados pelo estado sem interferência discricionária de outros entes federados. Isso porque, tendo desconsiderado as fontes do grupo 2, pode-se verificar dentro da parcela de fontes de recursos que estão, em certo grau, sob o controle do estado - grupo 1 -, qual o nível de dependência em relação às receitas que envolvam endividamento (operações de crédito) e redução no patrimônio estatal (alienação de bens móveis e imóveis).

Portanto, combinando a classificação prévia com a atual, tem-se:

- 1.3. Receitas correntes
- 1.4. Receitas de capital

O maior peso das receitas de capital em relação ao montante de recursos próprios e de recebimento obrigatório, ou acessados pelo estado sem interferência discricionária de outros entes federados (grupo 1), alude à insuficiência dos recursos oriundos de receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e de transferências obrigatórias face às necessidades de financiamento do governo. Quanto maior a participação das receitas de capital no conjunto das fontes de receita do grupo 1, menor a margem interna de recursos correntes disponíveis ao financiamento dos investimentos.

Em 2010, 15,2% das fontes de financiamento do grupo 1 tiveram sua origem em receitas de capital. Em 2013 e 2014, por seu turno, esse nível subiu para um patamar acima de 80%. O ano que apresentou menor grau de dependência das fontes do grupo 1 em relação às receitas de capital foi 2012, atingindo o piso de 3,1%, enquanto 2015, até o trigésimo dia do mês de setembro, apresentou um grau de dependência de 96,6%.

**Tabela 9 - Grau de Dependência de Receitas de Capital - DRC
2010 - 2015**

Órgão	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SETOP	14,2%	8,0%	6,1%	86,3%	67,9%	86,9%
DER	16,8%	44,6%	1,7%	85,5%	92,4%	98,8%
DEOP	0,0%	0,0%	0,0%	92,5%	67,6%	86,2%
FUNTRANS	5,2%	7,3%	0,1%	1,0%	8,0%	100,0%
Total	15,2%	28,5%	3,1%	80,9%	83,60%	96,6%

Fonte: dado básico – Portal da Transparência-MG
Elaboração Própria

Mais uma vez, não há um movimento uniforme e gradual de elevação ou queda do grau de dependência, verificando-se, entretanto, uma mudança repentina de patamar no grau de dependência em relação às receitas de capital entre o primeiro e o segundo triênio analisados, com evidente elevação da dependência no período 2013-2015. No entanto, devido ao encurtado horizonte temporal disponível, não há indicativos suficientes para argumentar a respeito da manutenção ou queda no grau de dependência em relação às receitas de capital para os anos que se seguem.

Quando verificado individualmente por órgão, o DER-MG apresentou historicamente o maior peso das receitas de capital em relação às fontes de financiamento do grupo 1, com média de 92,3% de dependência entre 2013-2015, fato que indica a escassez de recursos correntes frente às necessidades de financiamento do órgão. O DEOP, por sua vez, apresentou um grau de dependência médio de 82,1% neste mesmo período.

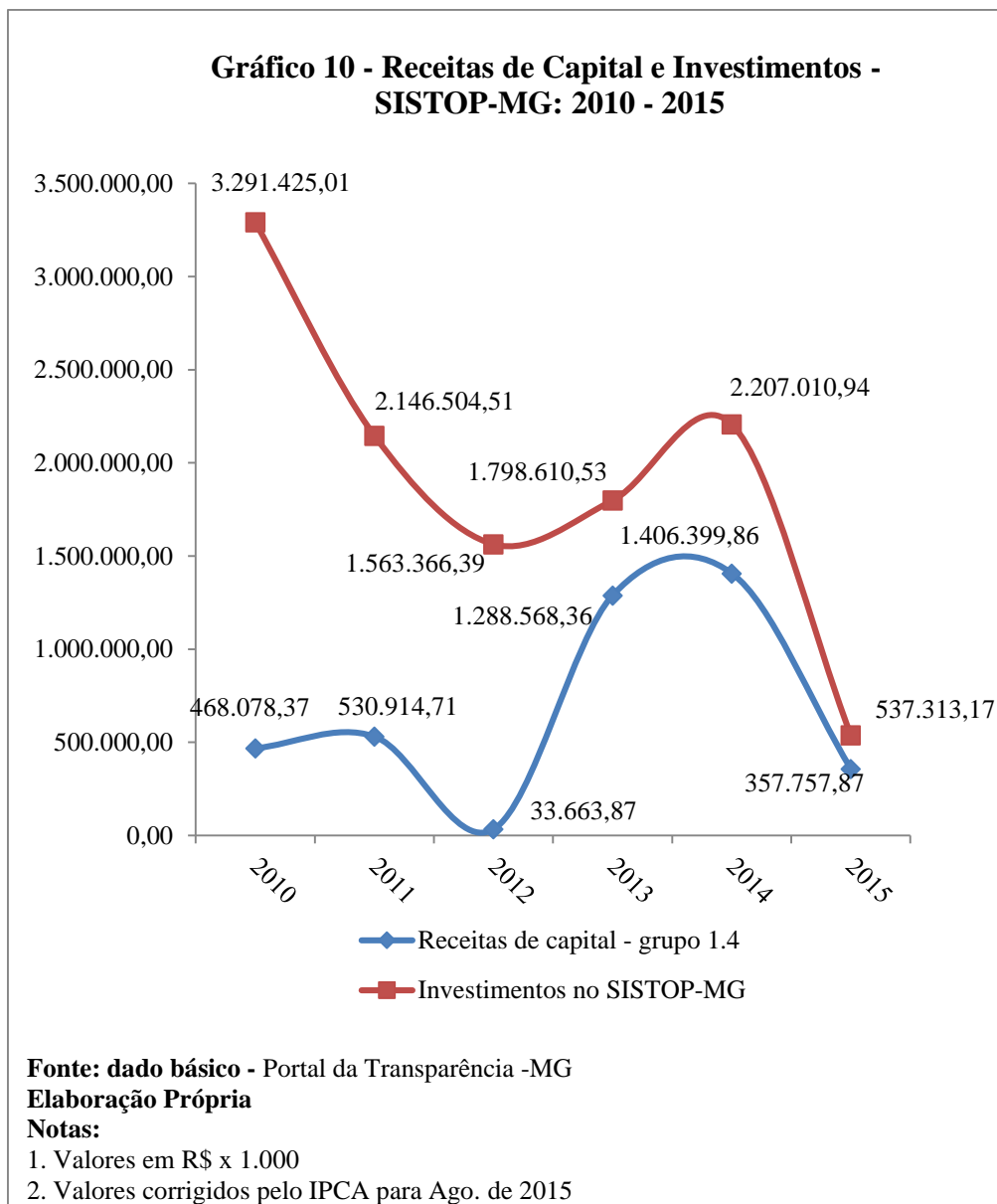
Quando verificada a variação real do próprio montante das receitas de capital, componentes do grupo 1, nota-se um movimento de queda entre os anos de 2011-2012, compensados por um processo acelerado de crescimento entre 2012-2013 e 2013-2014, conforme destaca a Tabela 10.

**Tabela 10 - Crescimento das fontes do grupo 1.4 - SISTOP-MG
2010 - 2014**

Órgão	2011	2012	2013	2014
SETOP	-65,4%	-48,8%	1161,1%	-17,6%
DER	42,1%	-97,7%	9187,6%	16,2%
DEOP				57,9%
FUNTRANS	85,6%	-99,5%	873,3%	517,4%
Total	13,4%	-93,7%	3727,7%	9,1%

Fonte: dado básico – Portal da Transparência-MG. Elaboração Própria
Nota: valores corrigidos pelo IPCA para Ago. de 2015

A redução de 93,7% verificada entre 2011-2012 justifica-se pelo encerramento de grandes contratos de operações de crédito em 2011 que, associado ao baixo volume de novas contratações neste mesmo ano, legaram para 2012 baixos saldos de desembolso. O considerável crescimento verificado no período seguinte, por seu turno, é decorrente dos contratos de operações de crédito firmados ao final de 2012, que tendo sido formalizados, iniciaram seus respectivos desembolsos em 2013, conforme demonstram os Relatórios Contábeis e os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) de 2011 e 2012²³.



²³ É válido notar que o volume de operações de crédito contratadas em 2012 é consideravelmente superior ao contratado em 2011, com um crescimento das receitas de capital da ordem de R\$ 4,064 bilhões, em 2012, quando comparado ao exercício de 2011 (segundo dados do Relatório Contábil - 2012, p. 40). Entretanto, por terem se concentrado - em ambos os anos - no último quadrimestre (como demonstram os RGFs), os efeitos da queda e elevação no volume de operações de crédito contratadas impactaram as despesas de investimentos nos anos subsequentes, com grande queda em 2012 e grande elevação em 2013.

Na série observada, o maior montante de receitas de capital - atualizado para agosto de 2015 - foi verificado para o ano de 2014, atingindo cerca de R\$ 1,41 bilhões. O menor montante, por sua vez, ocorreu em 2012, quando as fontes de capital representaram cerca de R\$ 33,66 milhões.

A queda no volume de receitas de capital verificada para o ano de 2015, por sua vez, não evidencia um movimento de queda no DRC, conforme mostra a Tabela 9, justificando-se, basicamente, pela considerável redução no volume de investimentos.

4.5.3. Análise conjunta: grau de dependência interfederativo de transferências não compulsórias e grau de dependência de receitas de capital

Quando observados de forma conjugada, os resultados dos dois conceitos de análise propostos, associados ao perfil dos investimentos e das fontes de recurso, lançam alguma luz quanto às características e o perfil do modelo de financiamento do Sistema de Transportes e Obras Públicas ao longo do período recente.

Tal análise conjunta é feita por meio da combinação do resultado dos indicadores propostos para cada conceito - conforme apresentados na seção de metodologia -, que tem o propósito de resumir os conceitos de análise em questão. São eles:

- Grau de dependência interfederativa de Transferências não Compulsórias:

$$\text{DITD} = \text{Grupo 2} / \text{Total de Investimentos}$$

- Grau de dependência de Receitas de Capital

$$\text{DRC} = \text{Grupo 1.4} / \text{Grupo 1}$$

**Tabela 11 - DITD e DRC
2010 - 2015**

Indicadores	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DITD	6,5%	13,1%	29,9%	11,4%	23,8%	31,1%
DRC	15,2%	28,5%	3,1%	80,9%	83,6%	96,6%

Fonte: dado básico - Portal da Transparência-MG
Elaboração Própria

Assim sendo, apesar de não verificar-se de forma clara uma tendência de crescimento no Grau de Dependência Interfederativo de Transferências não Compulsórias, nota-se um processo explícito de agravamento na Dependência de Receitas de Capital, especialmente a partir de 2013. Desta forma, a evolução do DITD e DRC, em conjunto, indicam para a redução da autonomia estadual no financiamento dos investimentos conduzidos pelo SISTOP-MG, especialmente no último triênio analisado, quando na média, de todo o montante de recursos destinados ao financiamento dos investimentos 22,1% eram dependentes de fontes externas voluntárias e, dos 77,9% restantes, 87,0% dependiam de receitas de capital.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conclusão, o perfil de financiamento do SISTOP-MG apresenta algumas características que merecem ser destacadas:

- i) Concentração do financiamento em 3 fontes de recurso, que congregam 74,4% de todo o montante dispendido pelo sistema.
- ii) Grau de dependência Interfederativo de Transferências não Compulsórias com média em torno de 19,0%, de 2010 a 2015.
- iii) Grau de dependência de Receitas de Capital médio de 15,6% no primeiro triênio, e 87,0% no segundo triênio.

A concentração do financiamento em três fontes, per si, não constitui problema para o modelo de financiamento dos investimentos públicos. Entretanto, no caso do SISTOP-MG, das três fontes que congregam 74,4% de todo o volume financeiro destinado aos investimentos, somente uma (Recursos Ordinários) não apresenta problemas quanto à autonomia, o que poderia indicar limitações consideráveis quanto à capacidade de financiamento autônomo dos investimentos estaduais.

Do ponto de vista dos efeitos gerados para a Administração Pública estadual, a baixa autonomia no financiamento dos investimentos compromete no longo prazo a manutenção e ampliação do portfólio de investimentos em um nível minimamente adequado. Isso porque, ao apoiar-se em um modelo de financiamento dependente de transferências discricionárias, a ampliação do volume investido encontra-se restrita à discricionariedade de outros entes federados e tende a se elevar ou se reduzir conforme haja ou não linhas disponíveis para captação de recursos e celebração de convênios. Ao depender de receitas de capital, com destaque para as operações de crédito, a elevação ou redução no montante destinado aos investimentos fica condicionada à disponibilidade ou não de receitas cujo caráter não é corrente, especialmente aquelas advindas de operações de crédito, que podem se restringir ou se ampliar conforme o contexto macroeconômico e a situação fiscal de cada ente, dadas as restrições legais ao endividamento.

Neste último caso, em especial, a permanência de um modelo de investimentos com grande dependência de operações de crédito pode significar restrições de investimentos no médio prazo, uma vez que, segundo o Relatório Contábil para o ano de 2014 divulgado pela

Secretaria de Estado de Fazenda (2015, p.108), a relação entre dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida atingiu neste ano 178,97%, não distante, portanto, do limite máximo de 200% definido pela Resolução 40 de 2001 do Senado Federal.

Na prática já há indícios de esgotamento do perfil de financiamento adotado pelo SISTOP-MG. O mais forte deles parece ser a busca de alternativas junto ao setor privado, exemplificadas pelo lançamento do Procedimento de Manifestação de Interesse 003/2012 e 001/2015, visando obter propostas, estudos e levantamentos para a operacionalização de concessão comum, concessão patrocinada ou concessão administrativa do Contorno Metropolitano Norte e da Rede Rodoviária do Estado de Minas Gerais, respectivamente. Não obstante, grandes empreendimentos estruturadores, como a revitalização e ampliação do Metrô da capital, estão sendo modulados como Parcerias Público Privadas, conforme faz saber a minuta de edital publicada pela Metrominas (2012).

Tais escolhas evidenciam a busca de alternativas extras-públicas para o financiamento dos investimentos públicos do Estado de Minas Gerais - em especial os investimentos em infraestrutura -, que em face das características do perfil de financiamento do SISTOP-MG, elencadas neste trabalho, veem-se contingenciados pela baixa autonomia estadual em seu financiamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Jevuks Matheus de; FILHO, Paulo Amilton Maia Leite. **Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008**. XXXVIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2010.

BARBOSA, Fernando de Holanda. *et al.* **Federalismo Fiscal, Eficiência e Equidade: Uma Proposta de Reforma Tributária**. Paper constante no www.fgv.br, 2001.

BORSANI, Hugo. **Eleições e economia: instituições políticas e resultados macroeconômicos na América Latina (1979-1998)**. Belo Horizonte: Editora UFMG. Rio de Janeiro, 2003. In: ARAÚJO, Jevuks Matheus de; FILHO, Paulo Amilton Maia Leite. **Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008**. XXXVIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2000.

BRASIL. Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001. Dispõe sobre a aplicação dos recursos originários da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – Cide incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, 1964

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 40 de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. **Diário Oficial**, 2001

BRASIL. Senado Federal. Resolução nº 43 de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. **Diário Oficial**, 2001

BRASIL. **Decreto Nº 6.170, de 25 de Julho de 2007**. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 26 de jul. 2007

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Transferências governamentais constitucionais** – Brasília: TCU, Secretaria de Macroavaliação Governamental, 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão Normativa 137 de 2014** – Brasília. 2014

COSTA, Carlos Eugênio. **Notas de Economia do Setor Público: Bens Públicos**. Rio de Janeiro: EPGE/FGV, Agosto-Dezembro de 2010.

DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS. **Competências Legais. Minas Gerais**: DEOP, 2015. Disponível em: <http://www.deop.mg.gov.br/sobre/institucional>. Acesso: 15 de set. 2015

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM. **Programa Caminhos de Minas**. Minas Gerais: DER, 2015. Disponível em: <http://www.der.mg.gov.br/component/content/article/1241>. Acesso em: 15 de out. 2015

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM. **Promg**. Minas Gerais: DER, 2015. Disponível em: <http://www.der.mg.gov.br/component/content/article/314>. Acesso em: 15 de out. 2015

DOWNS, Anthony. Uma teoria econômica da democracia. Edusp. São Paulo, 1999. In: ARAÚJO, Jevuks Matheus de; FILHO, Paulo Amilton Maia Leite. **Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008**. XXXVIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16ª Edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia. **FINANÇAS PÚBLICAS: Teoria e Prática no Brasil**. 4ª edição revista e atualizada. Prêmio Jabuti 2000. 2ª Tiragem. Editora Elsevier Ltda., 2011.

MARQUES, Antônio Jorge de Souza; LOPES, Poliana Cardoso; MARTINS, Carla Carvalho. **Gestão para resultados na área da saúde em Minas Gerais: estratégias bem sucedidas**. VI Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, 2013.

MARTINS, Teonio Wellington. **Transferências Voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros**. Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa – ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento Público. Brasília, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas. A Política Orçamentária no Brasil**. 4ª Edição. Revista e atualizada. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009. GUI você citou 2008

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público**. 6ª Edição. Revista e atualizada. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

METROMINAS, Trem Metropolitano de Belo Horizonte S.A. **Estatuto Social**. Belo Horizonte, 29 de ago. 2008.

MICHEALIS, Dicionário. **Moderno Dicionário da Língua Portuguesa**. Editora Melhoramentos Ltda., 2009

MINAS GERAIS. **Portal da Transparência: consulta avançada**. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>

MINAS GERAIS. Lei 21.447/2014. Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Diário Oficial do Estado**, 2014

MINAS GERAIS. Lei nº 13.452, de 12 de Janeiro de 2000. Cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento de Transportes – FUNTRANS. **Diário Oficial do Estado**, 2000

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.785, de 29 de novembro de 2011. Contém o Regulamento do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER-MG. **Diário Oficial do Estado**, 2011

MINAS GERAIS. Decreto nº 45.785, de 29 de novembro de 2011. Dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado. **Diário do Executivo**, 02 de jan. 2011

MINAS GERAIS. Lei nº 12590, de 25 de julho de 1997. Autoriza o Poder Executivo a constituir empresa de transporte público urbano sobre trilhos. **Diário do Executivo**, 26 de jul. 1997

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório Contábil - 2011**. Minas Gerais: SEFAZ, 2011. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demontracoes_contabeis. Acesso em: 29 de out. 2015

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório Contábil - 2012**. Minas Gerais: SEFAZ, 2012. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demontracoes_contabeis. Acesso em: 29 de out. 2015

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório Contábil - 2014**. Minas Gerais: SEFAZ, 2014. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/demontracoes_contabeis. Acesso em: 29 de out. 2015

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório de Gestão Fiscal - 2011**. Minas Gerais: SEFAZ, 2011. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoriageral/lei_responsabilidade_fiscal/. Acesso em: 29 de out. 2015

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Fazenda. **Relatório de Gestão Fiscal- 2012**. Minas Gerais: SEFAZ, 2012. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsab

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Classificação Econômica da Despesa**. Minas Gerais: SEPLAG, 2015. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa_lei_orcamentaria_anual. Acesso em: 02 de out. 2015

NACIONAL, Secretaria do Tesouro. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Minuta de Consulta Pública**. 6ª edição. Brasília. 31 de janeiro de 2014.

NACIONAL, Secretaria do Tesouro. **Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - Volume II: Manual de Despesa Pública**. 1ª edição. Brasília, 2008.

NACIONAL, Secretaria do Tesouro. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE**. Brasília, 2012.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e finanças públicas no Brasil: um guia de leitura** / Fabrício Augusto de Oliveira. São Paulo: Hucitec, 2009.

PASSOS, Antônio de Pádua Ferreira; CASTRO, Priscila de Souza Cavalcante. **Dívida Pública: a experiência brasileira** - Parte 2 e Capítulo 4: O Orçamento e a Dívida Pública Federal - Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009.

PRADO, Sérgio. **Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira** [capítulo de: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício [Organizadores]. **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad Aenauer Stiftung, 2003]. Rio de Janeiro: Konrad Aenauer Stiftung, (2003).

RAMIREZ, Miguel. **Public and Private Investment in Mexico, 1950-90: An empirical analysis**. Southern Economic Journal, vol 61, p. 1-17, 1994.

REIS, Cristina Fróes. **Os Efeitos do Investimento Público sobre o Desenvolvimento Econômico: análise aplicada para a economia brasileira entre 1950 e 2006**. Finanças Públicas – XIII Prêmio Tesouro Nacional – Rio de Janeiro, 2008.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro. **O CONTROLE FISCAL DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: uma análise de indicadores fiscais após a Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2013)**. Dissertação (Mestrado) - Fundação João Pinheiro, Programa de Pós Graduação em Administração Pública. Belo Horizonte, 2015.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª Edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

REZENDE, Fernando. **O caminho da reforma tributária**. Ano 3 . Edição 28, 2006.

RICARDO, David. **Princípios de Economia Política e Tributação**. São Paulo: Abril, 1982.

ROGOFF, Kenneth; SIBERT, Anne. Elections and macroeconomic policy cycles. Review of economic studies. no 55, páginas 1-16, 1998. In: ARAÚJO, Jevuks Matheus de; FILHO, Paulo Amilton Maia Leite. **Ciclos político-econômicos: uma análise do comportamento dos gastos públicos nos estados brasileiros no período de 1995 a 2008**. XXXVIII Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 2010.

SANCHES, Nathalie; ROCHA, Fabiana. **Investimentos estaduais públicos e privados: "bens" substitutos ou complementares?**. Ribeirão preto- SP: FEA/USP, 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTE E OBRAS PÚBLICAS. **Competências Legais**. Minas Gerais: SETOP, 2015. Disponível em: <http://www.transportes.mg.gov.br/sobre/institucional/competencias-legais>. Acesso: 15 de set. 2015

SOUZA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós – 1988**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, nº 24, 105-121, 2005. In: REZENDE, Aline Martins Ribeiro. **O CONTROLE FISCAL DOS ESTADOS NA FEDERAÇÃO BRASILEIRA: uma análise de indicadores fiscais após a Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2013)**. Dissertação (Mestrado) - Fundação João Pinheiro, Programa de Pós Graduação em Administração Pública. Belo Horizonte, 2015.

ANEXOS

ANEXO A – Competências legais

- SETOP:

“[...] planejar, coordenar, controlar, regular e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas a transportes e obras públicas, especialmente no que se refere a infraestrutura de transporte terrestre, aeroviário, hidrovial, terminais de transportes de passageiros e cargas, estrutura operacional de transportes, regulação e concessão de serviços de transportes, competindo-lhe:

I - formular e coordenar a política estadual de transportes e obras públicas;

II - formular planos e programas em sua área de competência, observadas as determinações governamentais, em articulação com os demais órgãos do Estado, especialmente a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG – e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE;

III - elaborar e propor planos, programas, normas, padrões técnicos, tabela de preços e projetos relativos a obras públicas e acompanhar as ações referentes à sua execução;

IV - planejar, projetar, coordenar, regular, controlar e integrar as ações inerentes às atividades de infraestrutura e serviços públicos de transporte terrestre, hidrovial, terminais de transportes de passageiros e cargas, sob a responsabilidade do Governo do Estado;

V - programar, coordenar e controlar a execução das obras públicas no Estado em sua área de competência;

VI - conceder, permitir ou explorar diretamente os serviços públicos de transporte coletivo rodoviário intermunicipal e metropolitano de passageiros, de transporte individual de passageiros por táxi especial metropolitano, de transporte por trilhos ou similar e de terminais de transporte de passageiros;

VII - conceder, regular e monitorar os serviços públicos concedidos à iniciativa privada na área de sua competência;

VIII - buscar, em parcerias com os órgãos competentes, modelos de financiamento que assegurem, primordialmente, recursos para a manutenção e a operação da infraestrutura viária de transportes e obras públicas;

IX - realizar estudos, projetar e executar, direta ou indiretamente, obras de infraestrutura de aeródromo e aeroporto, mediante delegação e observada a legislação federal pertinente; e

X - exercer o poder de polícia no âmbito de sua competência.”

(Sítio institucional da SETOP-MG. Acesso em 15 de set. 2015)

- DER-MG:

“Art. 3º O DER-MG tem por finalidade assegurar soluções adequadas de transporte rodoviário de pessoas e bens, no âmbito do Estado, observadas as diretrizes definidas pela SETOP, competindo-lhe:

- I – participar da formulação da política estadual de transportes e da elaboração dos planos rodoviários e de transporte do Estado;
- II – executar, direta e indiretamente, as atividades relativas a projetos, construção e manutenção de rodovias e a outras obras e serviços delegados;
- III – manter as condições de operação, com segurança e conforto, das estradas de rodagem sob sua jurisdição e responsabilidade;
- IV – exercer, por delegação do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT -, e de outras instituições, as respectivas atribuições em relação à estradas de rodagem federais situadas no território do Estado;
- V – atuar como entidade executiva rodoviária, conforme estabelecido no Código de Trânsito Brasileiro;
- VI – participar da elaboração do Sistema Rodoviário Estadual, bem como aprovar os Sistemas Rodoviários Municipais;
- VII – articular-se com a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG, para estabelecer as condições de operação e fiscalização nas estradas de rodagem sob jurisdição e responsabilidade estadual;
- VIII – articular-se com entidades públicas e privadas para integrar as atividades rodoviárias e de transporte no Estado, bem como implantar políticas de educação para a segurança do trânsito nas rodovias sob sua responsabilidade;
- IX – realizar estudos, projetar e executar, direta ou indiretamente, obras de infraestrutura de aeródromo e aeroporto, mediante delegação e observada a legislação federal pertinente;
- X – desenvolver estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento das técnicas de engenharia rodoviária;
- XI – expedir normas técnicas sobre projeto, implantação, pavimentação, conservação, recuperação, melhoramentos, faixa de domínio e classificação das rodovias no âmbito do Estado, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela SETOP e por organismos federais competentes; e
- XII – fiscalizar, em conformidade com as diretrizes regulatórias da SETOP:
- a) o transporte coletivo intermunicipal e metropolitano de passageiros;
 - b) o transporte remunerado de pessoas;
 - c) o serviço de táxi metropolitano; e
 - d) as concessões de infraestrutura de transportes delegadas à iniciativa privada.”

(Decreto nº 45.785 de 29/11/2011)

- DEOP-MG:

“- Elaborar estudos, projetos e orçamentos de construção, ampliação, restauração e reforma de prédios e demais obras públicas, observando o critério de padronização dos vários tipos de trabalho e as prioridades fixadas em conjunto com as Secretarias de Estado e órgãos setoriais;

- promover e fiscalizar as obras de construção, ampliação e restauração, reforma e reparos de prédios e demais obras públicas;

- ampliar e reparar os prédios que compõem a rede oficial de ensino do Estado, com emprego de recursos que, para esse fim, lhe forem destinados;

- promover a execução de convênios ou acordos visando à obtenção pelo Governo do Estado, de recursos para construção, ampliação, reforma e reparos de prédios e demais obras públicas;

- colaborar com as obras relativas ao plano de habitação para as classes de baixa renda e com os programas de urbanização de favelas e de outras formas de habitação no Estado;

- atuar, supletivamente, na área de estradas vicinais, observada a legislação pertinente;

- incentivar o procedimento licitatório, assegurando a igualdade de tratamento aos participantes;

- prestar serviço técnico especializado à União, ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, mediante delegação, convênio ou contrato, com interveniência da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas.”

(Sítio institucional do DEOP– MG. Acesso em 15 de set. 2015)

- DER enquanto gestor do FUNTRANS:

“Art. 2º - Compete ao gestor do FUNTRANS, para a consecução dos objetivos previstos no caput do art. 1º:

I - selecionar e priorizar, na malha rodoviária do Estado, os corredores de importância estratégica e logística para a execução de obras e a prestação de serviços, visando ao incremento da competitividade da economia mineira, à geração e à manutenção de empregos e à eliminação de desequilíbrios regionais;

II - buscar meios de financiamentos, visando a exonerar o Estado dos custos de iniciativa, planejamento, execução, operacionalização e manutenção de obras e serviços inerentes aos transportes;

III - proporcionar a recuperação da malha rodoviária do Estado, visando à redução dos custos operacionais, melhoria no padrão de qualidade do transporte de passageiros e de cargas, modicidade dos fretes, redução dos riscos de acidentes e menor consumo de

combustíveis, incentivos à educação para o trânsito, bem como à melhoria das condições ambientais, ecológicas e de segurança nas estradas;

IV - estimular e financiar projetos e ações que visem a garantir a modernidade, competitividade, efetividade e atualização tecnológica, financeira e gerencial do setor de transporte, bem como os que visem à melhoria da qualidade do atendimento ao público usuário e consumidor do setor;

V - induzir os sistemas de transportes no Estado, nas suas diferentes modalidades e meios, a constituírem instrumentos qualificados e decisivos para o processo de desenvolvimento econômico e social;

VI - ajustar-se às inovações tecnológicas, financeiras, econômicas, organizacionais, administrativas e gerenciais na busca da efetividade de seu desempenho e na melhoria da qualidade do atendimento do público usuário e consumidor do setor;

VII - propor e alocar recursos destinados à execução de convênios, contratos, acordos e ajustes celebrados entre o gestor e os órgãos e entidades públicas ou privadas em matéria relativa a transportes, observada a competência do Estado;

VIII - priorizar investimentos em transportes, que maximizem o retorno em eficiência operacional e econômica e que promovam a integração intermodal dos transportes;

IX - incentivar ações técnico-administrativas que promovam o efetivo desenvolvimento multimodal dos transportes, com ênfase nos modos hidroviário e aeroviário;

X - dar preferência à pavimentação de estradas de acesso às sedes dos municípios que ainda não tenham ligação asfáltica com as malhas rodoviárias estadual e federal;”

(Lei nº 13.452, de 12 de janeiro de 2000)

ANEXO B - Recursos financeiros do FUNTRANS

“Art. 3º - Constituem recursos financeiros do FUNTRANS:

I - dotações constantes no orçamento do Estado e os créditos adicionais destinados a investimentos em transportes;

II - dotações orçamentárias ou transferências da União, transferida ao Fundo mediante convênio;

III - transferências dos municípios, inclusive as de integrantes de região metropolitana, determinadas em decisões das respectivas assembleias metropolitanas, de recursos referentes à área de transportes, mediante convênio;

IV - produto de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelo Estado e destinadas à área de transportes;

V - resultados das aplicações financeiras das disponibilidades transitórias de caixa;

VI - dotações a fundo perdido destinadas à área de transportes e consignadas por organismos nacionais ou internacionais, inclusive as organizações não governamentais;

VII - recursos provenientes de programas de concessão de rodovias, de concessão de transporte coletivo multimodal, intermunicipal e metropolitano de passageiros e de concessão de administração e exploração de terminais de passageiros;

VIII - receitas decorrentes de multas de trânsito aplicadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais - DER-MG -, nos termos da legislação aplicável e na forma definida em regulamento;

IX - recursos oriundos de parceria entre o setor público e o privado, de que trata a Lei nº 12.276, de 24 de julho de 1996, para a construção de trecho rodoviário;

X - recursos originários de parceria entre o setor público e empresa ou entidade privada produtora de materiais e de tecnologias, visando ao desenvolvimento de sistemas de transportes;

XI - recursos decorrentes da terceirização de serviços inerentes à operação rodoviária, inclusive balanças e controladores de velocidade de tráfego;

XII - recursos provenientes do DER-MG decorrentes da exploração da faixa de domínio rodoviário, na forma da legislação aplicável;

XIII - recursos provenientes de contribuição de melhoria instituída pelo Estado, decorrentes de investimentos em transportes;

XIV - auxílios, subvenções e dotações diversas consignados em orçamento e destinados à área de investimento em transportes do Estado;

XV - rendas patrimoniais resultantes de exploração, locação ou arrendamento de bens do DER-MG.

XVI - os recursos previstos nos itens 2 a 6 da Tabela C, anexa à Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975, com a nova redação dada pelo art. 5º e Anexo I da Lei nº 12.425, de 27 de dezembro de 1996, vigente a partir de 1º de janeiro de 1997, e outros recursos financeiros destinados aos investimentos na área de transportes do Estado, não incluídos nos incisos anteriores.”

(Lei nº 13.452, de 12 de Janeiro de 2000)

APÊNDICE

APÊNDICE A – Investimentos por órgão

Investimentos por órgão: SISTOP-MG 2010-2015

(continua)

Órgãos	2010	2011	2012	2013
SETOP	678.157.711,35	458.856.203,64	343.291.708,96	316.044.344,90
DER	1.527.983.736,56	980.549.309,63	818.415.500,82	1.133.878.862,50
DEOP	10.565.125,97	2.327.244,56	10.210,00	3.204.741,40
FUNTRANS	141.697.461,58	198.372.525,04	97.369.525,85	85.289.608,43
Total	2.358.404.035,46	1.640.105.282,87	1.259.086.945,63	1.538.417.557,23

(conclusão)

2014	2015	Total
333.480.693,97	106.589.787,87	2.236.420.450,69
1.555.438.156,04	379.960.471,06	6.396.226.036,61
32.869.659,08	18.556.168,66	67.533.149,67
85.424.554,89	20.286.194,99	628.439.870,78
2.007.213.063,98	525.392.622,58	9.328.619.507,75

Fonte: dado básico - Portal da Transparência-MG

Nota: valores não corrigidos