

DÉLHI: PERCEPÇÕES A RESPEITO DE SUAS ESTRUTURAS  
ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

OM PRAKASH MATHUR  
CÁTEDRA DA IDFC (COMPANHIA DE FINANCIAMENTO PARA O  
DESENVOLVIMENTO DE INFRA-ESTRUTURA)  
EM ECONOMIA E FINANÇAS URBANAS

ABRIL DE 2004

INSTITUTO NACIONAL DE FINANÇAS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
NOVA DÉLHI

## DÉLHI: PERCEPÇÕES A RESPEITO DE SUAS ESTRUTURAS ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA

---

### **Resumo**

*Délhi é um território da União com legislatura própria. Com uma população de 13,7 milhões de pessoas (2001), que vem aumentando a taxas anuais superiores a 4 por cento, e uma gestão compartilhada entre as três esferas governamentais e diversos órgãos com finalidades específicas, está entre as mais complexas metrópoles do país. Suas estruturas administrativa e financeira, embutidas em uma complexa rede hierárquica para a tomada de decisões, têm passado por freqüentes alterações e reorganizações, com o objetivo de aperfeiçoar a oferta de serviços e o relacionamento governo-cidadão. No entanto, é baixo o nível de aceitação pública de tais estruturas. Levantam-se questões a respeito da eficiência e eficácia da organização existente, principalmente no que toca à alocação de responsabilidades entre as três esferas do governo e à sua capacidade de resposta e prestação de contas aos cidadãos. Além disso, as constantes reorganizações dificultaram a consolidação institucional metropolitana. Este artigo apresenta características fundamentais dos sistemas administrativo e financeiro de Délhi e lança luz sobre os desafios a serem enfrentados.*

### **1. AS CIDADES METROPOLITANAS NA ESTRUTURA FEDERATIVA INDIANA**

A estrutura federativa indiana<sup>1</sup> é constituída por três esferas governamentais, ou seja, o governo da União, geralmente denominado governo central, os governos dos estados e os governos locais.<sup>2</sup> Os poderes e funções do governo da União e dos governos estaduais estão descritos no Anexo sete da Constituição da Índia, sob a forma de duas listas distintas, ou seja, uma lista da União e uma lista dos estados. Há ainda uma relação de funções convergentes, das quais as duas esferas governamentais se ocupam em conjunto. No entanto, em caso de conflito, a União possui poderes soberanos sobre os itens da lista comum. As funções do governo da União são, em geral, associadas à manutenção da estabilidade macroeconômica e atribuídas tendo em vista economia de escala e boa relação custo/benefício para a oferta de

---

<sup>1</sup> A Índia possui uma estrutura federativa, embora, por conta de sua forte centralização, tenha sido descrita por diversos estudiosos como semifederativa. Ver A. Bagchi, 1994. *Intergovernmental Fiscal Relations: The Case of India and Indonesia*, mimeo.

<sup>2</sup> A federação indiana é constituída por 28 estados e 7 territórios administrados federalmente, e cerca de 225.000 organismos rurais locais, chamados *Panchayats*, e 5.135 organismos locais urbanos ou municípios, como são geralmente denominados.

serviços públicos. Os governos estaduais são responsáveis pela ordem pública, policiamento, saúde pública, agricultura, irrigação, direitos territoriais, pesca e indústrias, e pelos recursos minerais que não integram a lista do governo da União.

---

*A estrutura federativa indiana é constituída por três esferas governamentais, ou seja, o governo da União ou central, os governos dos estados e os governos locais. Suas áreas de atuação funcional e fiscal enquadram-se na divisão de funções entre esferas governamentais proposta por Musgrave.*

---

A distribuição de poderes relativos à cobrança de impostos entre a União e os estados tem por base o princípio da *separação*, que atribui os objetos da cobrança de impostos à União ou aos estados. A maioria dos impostos de base ampla e sobre setores produtivos, incluindo impostos sobre rendimentos e riquezas de origem não-agrícola, impostos pagos por empresas, impostos de consumo sobre produtos manufaturados (excluindo-se bebidas alcoólicas, ópio, haxixe e outros narcóticos) e direitos alfandegários, pertencem à alçada do governo da União. Os poderes de cobrança de impostos atribuídos aos estados incluem a taxaço sobre compra e venda de mercadorias, receitas oriundas de terrenos, taxas sobre rendimentos agrícolas, terrenos e edificações, impostos de consumo sobre bebidas alcoólicas, taxaço de veículos, transporte rodoviário e fluvial de passageiros e mercadorias, artigos supérfluos e entretenimento, registro de documentos, impostos sobre comércio, exercício profissional e telefonia.

Os governos locais, tanto rurais como urbanos, estão subordinados aos governos estaduais. A Constituição da Índia os reconhece como a terceira esfera governamental, estabelece critérios para sua constituição, dispõe sobre os procedimentos para a realização de eleições e especifica sua composição, especialmente quanto à representação de mulheres e outros grupos em situação de desvantagem social nas câmaras locais.<sup>3</sup> A Constituição indiana, no entanto, não estabelece as funções nem os poderes fiscais dos governos locais.

---

<sup>3</sup> A 74ª Emenda Constitucional, de 1992, que trata dos municípios, instituiu importantes mudanças nas antigas disposições com respeito à constituição e dissolução de municípios. O Artigo 243 Q da Constituição, por exemplo, agora requer que os estados constituam:

- (i) um *Nagar Panchayat* para uma área em transição, ou seja, uma área rural em processo de transformação em área urbana;
- (ii) uma Câmara Municipal para áreas urbanas de pequeno porte; e
- (iii) uma Companhia Municipal para áreas urbanas maiores.

Seus poderes se originam de estatutos em nível estadual. Dessa forma, os governos estaduais encarregam os municípios de algumas das atribuições contidas em sua lista, tais como saúde pública e saneamento, funções relacionadas aos recursos hídricos, à gestão de detritos sólidos, prevenção de doenças infecciosas, segurança pública e diversas tarefas reguladoras. Da mesma forma, os governos estaduais delegam aos governos locais alguns dos poderes de cobrança de impostos que lhes são atribuídos pelo Anexo sete da Constituição, tais como impostos sobre terrenos e edificações, taxaço da entrada de mercadorias para consumo, uso ou vendas em uma área local, impostos sobre entretenimento, veículos não-motorizados e outros. A questão como um todo faz parte da esfera de atuação dos governos estaduais, embora a divisão de poderes funcionais e fiscais entre estado e municípios seja conduzida segundo o princípio estabelecido de que estes realizam funções cujos benefícios são geograficamente limitados, e não haja extravasamentos entre jurisdições. Devido ao fato de que cada estado possui seu próprio estatuto, os papéis, responsabilidades e poderes fiscais dos governos municipais diferem em aspectos significativos. Assim sendo, um estado pode delegar aos governos municipais uma grande quantidade de funções e responsabilidades, e decidir entre a concessão de poderes correspondentes de cobrança de impostos e a adoção de um sistema de transferência de recursos para fazer frente aos gastos. Outro estado pode optar por uma abordagem distinta. O livre arbítrio e a autonomia dos estados na determinação dos poderes e funções dos organismos municipais explicam a existência de grandes variações no papel exercido pelas transferências intergovernamentais em estados distintos. É importante destacar que uma emenda à Constituição da Índia, aprovada em 1992, que visava ao aumento de poder dos municípios, não afetou as disposições relativas ao controle dos governos estaduais sobre eles, exceto pelo fato de determinar que os governos estaduais constituam, uma vez a cada cinco anos, uma comissão financeira para inspecionar as condições das finanças dos municípios e fazer recomendações sobre os princípios que regem (i) os impostos, direitos, tarifas e taxas que devem ser delegados aos municípios, (ii) a distribuição entre estados e municípios dos recursos advindos de impostos, direitos, tarifas e taxas passíveis de coleta pelos estados e (iii) as subvenções aos municípios.

As cidades metropolitanas são uma forma especial de governo local urbano. A Constituição define uma região metropolitana como uma área que “possui população igual ou superior a um milhão de pessoas, contida em um ou mais distritos, e que consista de dois ou mais municípios ou áreas contíguas”. Há na Índia 35 cidades com tais características (Tabela 1), que concentram 34% de toda a população urbana do país. A responsabilidade por essas

áreas cabe aos governos estaduais, que em sua maioria criaram órgãos com finalidades específicas encarregados de administrar seu crescimento e desenvolvimento, de acordo com a disseminada noção de que, para se distinguir quem exerce o poder em uma metrópole, é preciso “buscar além das estruturas da política municipal”.<sup>4</sup> Apesar da representatividade demográfica e econômica das cidades metropolitanas, o governo da União não exerce qualquer papel nos assuntos referentes a essas regiões, exceto na complementação dos recursos dos estados para o aumento da infra-estrutura de cinco megacidades – Mumbai, Kolkata, Ahmedabad, Bangalore e Hyderabad.<sup>5</sup>

**Tabela 1: População das cidades metropolitanas**

Cidades	População (milhões)		Taxa de crescimento (%)		
	2001	1991	1981	1981-91	1991-2001
Mumbai	16,37	12,57	8,24	4,22	2,64
Calcutá	13,22	10,92	9,19	1,72	1,92
Délhi	12,79	8,38	5,73	3,80	4,23
Chennai	6,42	5,36	4,29	2,23	1,80
Bangalore	5,69	4,09	2,92	3,35	3,31
Hyderabad	5,53	4,28	2,55	5,20	2,56
Ahmedabad	4,52	3,30	2,55	2,58	3,15
Pune	3,75	2,49	1,69	3,88	4,11
Surat	2,81	1,52	0,91	5,07	6,16
Kanpur	2,69	2,11	1,64	2,53	2,42
Jaipur	2,32	1,15	1,02	4,00	4,27
Lucknow	2,27	1,64	1,01	4,88	3,24
Nagpur	2,12	1,66	1,30	2,44	2,44
Patna	1,71	1,10	0,92	1,79	4,42
Indore	1,64	1,10	0,83	2,86	3,96
Vadodara	1,49	1,12	0,74	4,04	2,90
Bhopal	1,45	1,06	0,67	4,61	3,10
Coimbatore	1,45	1,14	0,92	2,10	2,44
Ludhiana	1,40	1,01	0,61	5,11	3,25
Kochi	1,35	1,14	0,69	5,08	1,70
Vishakapatnam	1,30	1,06	0,60	5,60	2,07
Agra	1,32	0,95	0,75	2,38	3,31
Madurai	1,19	1,09	0,91	1,86	0,84
Meerut	1,17	0,85	0,54	4,48	3,20
Nashik	1,15	0,73	0,44	4,93	4,61
Jabalpur	1,12	0,89	0,76	1,60	2,31
Jamshedpur	1,10	0,83	0,68	1,98	2,83
Asansol	1,09	0,76	0,50	4,19	3,55

<sup>4</sup> R. W. Jones, 1975. *Urban Politics in India, New Delhi*.

<sup>5</sup> Em Mumbai, além da Companhia Municipal de Mumbai, também exercem influência sobre o desenvolvimento da metrópole órgãos como o Departamento para o Desenvolvimento da Região Metropolitana de Mumbai (*Mumbai Metropolitan Region Development Authority – MMRDA*), a Companhia Maharashtra Ltd. para o Desenvolvimento Urbano e Industrial (*City and Industrial Development Corporation of Maharashtra Ltd. – CIDCO*), o Departamento Maharashtra para o Desenvolvimento do Setor de Habitação (*Maharashtra Housing Area Development Authority – MHADA*), o Conselho para Reformas e Reconstruções de Mumbai (*Mumbai Building Repairs and Reconstruction Board – MBRRB*), o Núcleo de Preservação Ambiental de Bombaim (*Bombay Environment Action Group*), a Companhia Elétrica e de Transportes de Bombaim (*Bombay Electric Supply and Transport Undertaking – BEST*) e a Companhia Municipal de Nova Bombaim.

Dhanbad	1,06	0,82	0,69	1,74	2,63
Faridabad	1,05	0,62	0,33	6,24	5,31
Allahabad	1,05	0,84	0,65	2,62	2,18
Amritsar	1,01	0,71	0,59	1,75	3,54
Vijayawada	1,01	0,85	0,61	3,21	1,78
Rajkot	1,00	0,65	0,45	3,86	4,24

Fonte: Censo da Índia, 2001.

## 2. A METRÓPOLE DE DÉLHI: QUEM FAZ O QUÊ?

Délhi é um território da União com legislatura própria.<sup>6</sup> A legislatura é composta por 70 membros eleitos diretamente, tendo à frente um Ministro-chefe. Essa situação confere ao Governo do Território da Capital Nacional de Délhi (*Government of National Capital Territory of Delhi – GNCT*) um posicionamento singular na estrutura político-administrativa do país, principalmente no que toca à divisão de funções e responsabilidades entre o governo da União e o governo de Délhi, bem como os acordos financeiros entre eles. Na divisão de funções, cabem ao GNCT, de acordo com as disposições da 69ª Emenda Constitucional de 1991 e com o Decreto do Governo do Território da Capital Nacional de Délhi de 1991, todas as tarefas enumeradas na lista dos estados ou na lista comum, com a exceção de ordem pública, policiamento e terrenos - questões da alçada do governo da União. O GNCT de Délhi possui, portanto, uma jurisdição funcional menor que a dos governos estaduais.<sup>7</sup> O acordo financeiro entre o governo da União e o GNCT é complexo, uma vez que, enquanto todos os poderes de cobrança de impostos normalmente disponíveis aos estados segundo a Constituição são também atribuídos ao GNCT, outras concessões financeiras ao GNCT são determinadas fora do âmbito dos acordos fiscais centro-estados já estabelecidos. Assim sendo, o governo da União fornece subvenção, ao invés de estabelecer com o GNCT um

<sup>6</sup> Tem sido constante a busca por uma estrutura ideal de governança para Délhi. Segue um registro das principais mudanças ocorridas na estrutura de governo de Délhi nas últimas décadas: (i) 1952: Délhi passou a contar com uma Assembléia Legislativa e um Ministério para a tomada de decisões sobre assuntos referentes à capital, com a restrição de que a Assembléia Legislativa de Délhi não detivesse poderes para legislar nos setores da ordem pública; policiamento, inclusive de ferrovias; constituição e raio de ação de companhias municipais e outros órgãos para a prestação de serviços públicos; terrenos e edificações; e questões judiciais; (ii) 1957: a Assembléia Legislativa de Délhi deixou de existir e foi criada uma Companhia Municipal, a partir da fusão de onze câmaras municipais, com a atribuição de funções de escala superior. A jurisdição dessa Companhia incluía toda a região de Délhi, com exceção das áreas controladas pela Companhia Municipal de Nova Délhi e pelo Conselho de Aquartelamento de Délhi; (iii) 1966: foi criada uma Câmara Metropolitana – um organismo representativo – a partir do Decreto Administrativo de Délhi de 1966, com poderes para a *recomendação* de propostas legislativas e orçamentárias; e (iv) 1993: foi eleito diretamente um governo para Délhi, com poderes tais como os especificados no Decreto do Governo do Território da Capital Nacional de 1993.

<sup>7</sup> As interações entre o governo da União e o Governo do Território da Capital Nacional de Délhi tendem a ser fundamentalmente desiguais.

acordo de compartilhamento de receita; de modo similar, a oferta de auxílio para desenvolvimento de capital ao GNCT é determinada anualmente, mas sem a utilização da fórmula aplicada para a prestação de assistência similar aos governos estaduais. Devido ao fato de Délhi ser um território da União, somente é permitido ao GNCT obter empréstimos do governo central; o Governo de Délhi não tem acesso a empréstimos do mercado ou financiamentos institucionais para complementar seus recursos, nem detém poder para oferecer garantias respaldadas por seu fundo consolidado. Assim como os governos de metrópoles em outros países asiáticos em desenvolvimento, o GNCT de Délhi se caracteriza por uma autonomia legal de alcance relativamente curto.

---

*Délhi mantém com o governo da União um acordo especial para os setores funcional e fiscal, o que lhe concede certas vantagens fiscais.*

---

Além do governo, desempenham papéis fundamentais na governança do território os três organismos locais, ou seja, a Companhia Municipal de Délhi (*Municipal Corporation of Delhi – MCD*); a Câmara Municipal de Nova Délhi (*New Delhi Municipal Council – NDMC*); e o Conselho de Aquartelamento de Délhi (*Delhi Cantonment Board – DCB*), assim como as principais prestadoras de serviços públicos, ou seja, a Companhia de Transportes de Délhi (*Delhi Transport Corporation – DTC*), o Conselho de Recursos Hídricos de Délhi (*Delhi Water Board – DWB*), e o recentemente privatizado Conselho Vidyut (de energia elétrica) de Délhi. A MCD atende a uma área de cerca de 1.400 quilômetros quadrados, dentre os 1.485 quilômetros quadrados que constituem a área total do Território da Capital Nacional de Délhi. O restante da área é dividido entre a NDMC (42.73 km<sup>2</sup>) e o DCB (43 km<sup>2</sup>). Délhi é, portanto, uma capital com um sistema plenamente desenvolvido de participação popular em duas esferas – uma legislatura eleita no nível do território da União e outra em nível municipal.

A Companhia Municipal de Délhi (MCD) foi constituída em 1957 como um órgão corporativo, por meio de um Decreto do governo da União, unificando os onze organismos municipais que respondiam pela oferta de serviços básicos às áreas atualmente atendidas pela Companhia. Integram a MCD cem membros escolhidos por meio de eleições diretas, com base no sufrágio dos cidadãos adultos, e também seis vereadores apontados pelos demais membros. O Decreto da Companhia Municipal de Délhi, de 1957, foi modificado de forma a incorporar as disposições obrigatórias da 74<sup>a</sup> Emenda Constitucional, de 1992. As

disposições não-obrigatórias, tais como as funções relacionadas no Anexo 12 da 74<sup>a</sup> Emenda Constitucional, não foram incorporadas adequadamente à nova versão do Decreto.

---

*Devido ao fato de ter sido criada por meio de um Decreto do Parlamento nacional, a Companhia Municipal de Délhi está subordinada e presta contas ao governo da União, dando origem a um evidente desvio dos cânones básicos da administração metropolitana.*

---

A Câmara Municipal de Nova Délhi (NDMC), antes denominada de Comitê Municipal de Nova Délhi e regulada pelas disposições do Decreto Municipal do Punjab, de 1911, é atualmente regida pelo Decreto da Câmara Municipal de Nova Délhi, de 1994, e tem muito mais aspectos em comum com a MCD em questões relacionadas a funções, cobrança de impostos, auditoria e procedimentos de prestação de contas.<sup>8</sup> A Câmara é constituída por um presidente – um servidor designado pelo governo central após consulta ao Ministro-chefe de Délhi; três membros da assembléia legislativa de Délhi representando distritos que compreendam, total ou parcialmente, a área de Nova Délhi; cinco membros escolhidos dentre os servidores do governo da União, ou do governo do Território da Capital Nacional, ou a seu encargo, a serem nomeados pelo governo da União; e dois membros a serem nomeados pelo governo da União, após consulta ao Ministro-chefe de Délhi, para representar grupos de interesses especiais. Um membro do Parlamento, representando no todo ou em parte a área de Nova Délhi, participa como convidado especial das reuniões da câmara, mas sem direito a voto.

O Decreto da Companhia Municipal de Délhi, de 1957, estabelece as funções obrigatórias e discricionárias da Companhia. Entre suas funções obrigatórias mais relevantes estão a construção, manutenção e limpeza de tubulações e redes de esgoto; limpeza de ruas, remoção e disposição de lixo, detritos e outros materiais indesejáveis ou poluentes; estabelecimento e manutenção de dispensários, maternidades e centros de atendimento infantil; construção, manutenção, alteração e melhoria de ruas, pontes, galerias e viadutos; estabelecimento e manutenção de auxílio às escolas de ensino primário; e iluminação, lavagem e limpeza de ruas e outros locais públicos.

---

<sup>8</sup> A jurisdição da Câmara Municipal de Nova Délhi coincide com a sede do governo da União.

Para o desempenho destas (e de outras) funções, o Decreto autoriza a MCD a coletar impostos sobre propriedade; a recolher uma taxa sobre anúncios, com a exceção dos publicados em jornais diários de circulação nacional; a cobrar direitos sobre a transferência de propriedade; e a cobrar impostos sobre edificações, a serem pagos quando da solicitação de autorização para o projeto. A Companhia está autorizada a recolher uma taxa de educação, impostos sobre exercício profissional, comércio, telefonia e empregos, taxa de melhoramentos e pedágios. O Decreto também autoriza a MCD a pedir empréstimos, de acordo com as condições nele estabelecidas. Muitas funções relevantes antes desempenhadas pela Companhia Municipal de Délhi (MCD) foram transferidas para os recentemente criados órgãos com finalidades específicas, sob a regulamentação do GNCT de Délhi. As funções da Câmara Municipal de Nova Délhi (NDMC) também se dividem em obrigatórias e discricionárias, e são comparáveis às da MCD; da mesma forma, os poderes de cobrança de impostos e solicitação de empréstimos da NDMC foram equiparados aos concedidos à MCD.

---

*Muitas funções relevantes antes desempenhadas pela Companhia Municipal de Délhi, tais como serviços de água e esgoto e fornecimento de energia elétrica, foram transferidas para órgãos com finalidades específicas, sob a regulamentação do governo de Délhi.*

---

A Companhia de Transportes de Délhi (DTC), sob a responsabilidade do GNCT de Délhi, fornece e administra os serviços locais de ônibus no território. O Conselho Vidyut (de energia elétrica) de Délhi (DVB), com jurisdição sobre todo o território da capital, com exceção das áreas sob controle da Câmara Municipal de Nova Délhi (NDMC) e do Conselho de Aquartelamento de Délhi (DCB), era a principal agência encarregada do fornecimento de energia elétrica, até a privatização da distribuição de eletricidade na capital. Da mesma forma, o Conselho de Recursos Hídricos de Délhi (DWB) é responsável pelos serviços de água e esgoto no território.

Tabela 2: Quem faz o quê? Alocação formal de funções

Serviços	Esfera governamental e outros organismos				
	Governo central	NCT de Délhi	Esfera municipal	Finalidades específicas	Outros
Ordem pública	✓				
Policciamento	✓				
Terrenos	✓			✓*	
Planejamento e desenvolvimento	✓	✓			
Saúde e medicina		✓	✓		✓
Educação	✓	✓	✓		✓
Transportes		✓		✓	
Estradas	✓	✓	✓		
Energia elétrica		✓@			✓
Água		✓		✓	✓£
Detritos sólidos			✓		✓£
Iluminação de ruas			✓		

\* Órgão de Desenvolvimento de Délhi, responsável pela aquisição e desenvolvimento de terrenos e pelo setor de habitação.

@ A distribuição de energia elétrica foi privatizada; no entanto, o GNCT de Délhi criou um órgão regulador, encarregado de fiscalizar e regulamentar as atividades dos operadores privados.

£ É significativa a participação do setor informal no fornecimento de água e na coleta de detritos sólidos.

### 3. O PERFIL DEMOGRÁFICO, ECONÔMICO E SOCIAL DE DÉLHI

A situação singular de Délhi não se restringe apenas às estruturas político-administrativa e institucional; estende-se igualmente a sua composição demográfica, econômica e social. Délhi é um território predominantemente urbano, que lembra, por conta de suas características e demandas, uma *cidade-estado* e uma *megacidade*.<sup>9</sup> Em 2001, 9,3% de sua população de 13,78 milhões de habitantes era urbana, com tendência à consolidação ainda maior da base urbana. É ainda um território em rápido crescimento populacional; ao longo da década 1991-2001, segundo dados do censo, sua população aumentou em 46,3%, em comparação com os 31,6% da população urbana de todo o país. A cada ano, há um acréscimo de cerca de 450.000 pessoas à população de Délhi, o que gera sobrecarga em sua infra-estrutura e serviços públicos, e também no já inflacionado mercado habitacional e de terrenos. Délhi se defronta ainda com a existência de uma enorme população *flutuante*, *diurna*, sobrecarregando ainda mais a oferta de infra-estrutura e serviços básicos. É fundamental destacar que está previsto para Délhi um crescimento populacional contínuo, a uma taxa anual de cerca de 4% durante a próxima década, alcançando o gigantesco total de 19,1 milhões de habitantes em 2011 d.C.. É um fato que, por si só, terá impacto significativo sobre as futuras estruturas administrativas da capital. A estrutura administrativa de Délhi no

<sup>9</sup> Délhi é a 15<sup>a</sup> maior cidade do mundo em termos de população (Nações Unidas, 1997. *World Urbanization Prospects. The 1996 Revision*. Rascunho. Nova York). Estimativa da população de Délhi em 1998 (Registro Geral, Índia. 1996. *Population Projections for India and States: 1996-2016*. Nova Délhi).

futuro será influenciada de forma vital, não só por seu tamanho, mas igualmente pela taxa de crescimento da população.

*Délhi é um território predominantemente urbano, que lembra, por conta de suas características e demandas, uma cidade-estado e uma megacidade.*

**Tabela 3: Território da Capital Nacional de Délhi  
Crescimento populacional**

Ano	População (em milhões)			
	Total	Mudança percentual	Urbana	Mudança percentual
1971	4,07	–	3,65	–
1981	6,22	52,98	5,77	58,16
1991	9,42	51,46	8,47	46,88
1998	12,85	36,46	11,45	35,14
2001	13,78	46,3	12,82	51,32

A estrutura econômica de Délhi é voltada para os setores de serviços e manufatura em pequena escala. O setor de serviços, que engloba negócios e comércio, transportes e comunicações, administração pública e outros, inclusive setores financeiros tais como o bancário, responde por cerca de 70% da ocupação da força de trabalho. Uma parcela de 27 a 28% da força de trabalho se dedica a atividades altamente diversificadas de manufatura em pequena escala, que incluem metalurgia e engenharia, indústria têxtil, equipamentos para o setor de transportes, produtos em couro e produtos químicos. O nível de empregos no setor agrícola e em atividades relacionadas do setor primário é infinitesimal (1,27%).<sup>10</sup>

Délhi possui a mais elevada renda *per capita* do país. Em valores atuais, a renda *per capita* de Délhi, estimada em 47.183 rúpias indianas em 2000/01, é de 85 a 95% mais alta do que a média indiana, e 35 a 45% superior à média dos cinco estados de maior renda.<sup>11</sup> A participação de Délhi no Produto Interno Bruto (PIB) do país é de cerca de 3,1%, o que equivale a uma produtividade 2,34 vezes superior à do país como um todo. Ao longo de um

<sup>10</sup> As cifras de 2001 relativas à estrutura econômica estão em processo de finalização. As participações dos setores primário, secundário e terciário na ocupação da força de trabalho de toda a Índia equivalem, respectivamente, a 23,3%, 28,5% e 41,5% (Censo da Índia: 1991).

<sup>11</sup> Os cinco estados de maior renda são Punjab, Haryana, Maharashtra e Gujarat. A defasagem entre o PIB *per capita* de Délhi e o dos outros estados começa a diminuir. Em meados da década de 1990, o PIB *per capita* de Délhi equivalia a mais que o dobro do PIB *per capita* de toda a Índia.

período de dez anos, tendo partido de uma base relativamente alta segundo os padrões nacionais, o PIB de Délhi cresceu a uma taxa anual média de 7,6%, ou seja, 0,8 ponto percentual acima da média nacional de 6,8%. A taxa de crescimento do PIB de Délhi, no entanto, tem apresentado oscilações nos últimos anos, o que demonstra a sensibilidade do território a fatores e forças exógenas.

Um fator distintivo do PIB de Délhi é sua estrutura. No ano 2000/01, 76,95% do PIB do território tiveram origem no setor de serviços e 21,6%, na indústria e outras atividades do setor secundário. A agricultura contribuiu com apenas 1,5%. Os setores de serviços e industrial apresentaram também taxas de crescimento elevadas.

Apesar do posicionamento singular de Délhi, um território predominantemente urbano caracterizado por uma base econômica diversificada e em processo de crescimento, com um PIB elevado, pobreza e escassez de recursos apresentam-se ainda como questões preocupantes. A incidência da pobreza, segundo o parâmetro da ingestão de calorias, é de cerca de 4,48% da população. A pobreza não relacionada a critérios alimentícios, expressa por indicadores tais como a quantidade e proporção de habitações em favelas e terrenos de ocupação irregular, sem acesso a abastecimento de água e saneamento básico, permanece elevada. Estima-se que haja 600.000 a 700.000 moradias em favelas. Segundo pesquisa realizada em 1999/2000, 34% das moradias em Délhi não contavam com saneamento básico, 3,8% não dispunham de qualquer fonte de abastecimento de água potável e pouco mais de 20% não tinham energia elétrica. Considerando-se que mais de 80% da população de Délhi é alfabetizada, outros indicadores sociais, tais como taxas de natalidade e mortalidade e taxas de mortalidade infantil, apresentam valores elevados. Embora os índices de poluição do ar e da água e o acúmulo de lixo tenham diminuído durante os últimos três anos, continuam altos em comparação com a maioria das capitais de países em desenvolvimento.

---

***O elevado produto interno bruto per capita de Délhi coexiste com a igualmente elevada incidência de pobreza e escassez de recursos.***

---

A situação de Délhi é, portanto, complexa – por um lado, há um segmento economicamente vibrante, altamente diversificado e em processo de crescimento, com uma necessidade constante de infra-estrutura e serviços de qualidade; por outro lado, há ainda um

amplo segmento que se atém à subsistência, em busca de serviços básicos e de níveis mínimos de qualidade de vida.

#### 4. GOVERNANÇA FINANCEIRA E FISCAL

##### (i) *As finanças do Governo do Território da Capital Nacional de Délhi*

A base fiscal do governo de Délhi é idêntica à de outros estados da federação indiana, composta por impostos sobre propriedade e transações de capital, impostos governamentais sobre bens de consumo, taxaço de vendas, veículos, transporte de passageiros e mercadorias e impostos sobre entretenimento, artigos supérfluos e jogos de azar; diversas fontes de receita não vinculadas à cobrança de impostos, entre as quais o recebimento de juros e de lucros e dividendos; e subvençoes do governo da União.<sup>12</sup> Seus gastos incluem despesas com serviços gerais, ou seja, órgaos governamentais, serviços fiscais tais como coleta de impostos, pagamentos de juros e outros serviços administrativos; despesas com serviços sociais incluindo, entre outros, educaço, saúde e bem-estar familiar, abastecimento de água, saneamento, habitaço, desenvolvimento urbano, trabalho, emprego e seguridade social; despesas com serviços econômicos, subvençoes e contribuicoes, incluindo o repasse da receita de impostos a organismos locais e outros. Além dos recebimentos e despesas relacionados à receita, há ainda as transações envolvendo capital. Os recebimentos de capital incluem empréstimos recebidos do governo da Índia e a recuperaço de empréstimos e adiantamentos; já o dispêndio de capital inclui o reembolso de empréstimos e a realizaço de empréstimos e adiantamentos pelo governo de Délhi, além dos gastos com serviços gerais, sociais e econômicos.

---

*A base fiscal do governo de Délhi é idêntica à dos demais estados da federação indiana.*

---

Diferentemente de outros estados e territórios da União, que constantemente se deparam com níveis descendentes de despesas orçamentárias, cortes em investimentos de capital, níveis de endividamento e passivos contingentes ascendentes, muitas vezes insustentáveis, e altos níveis de déficit de receita, os problemas fiscais de Délhi têm origem no subaproveitamento do seu vasto potencial de arrecadaço de impostos; em uma base

---

<sup>12</sup> As subvençoes do governo central, que fazem parte dos recebimentos de receita, são fornecidas em lugar de um hipotético compartilhamento dos impostos nacionais.

extremamente restrita de receitas não relacionadas à cobrança de impostos; nos elevados subsídios embutidos; e nos fluxos insuficientes de investimentos em setores tais como estradas, desenvolvimento urbano e meio ambiente. Tais problemas, na realidade, encobrem aspectos que à primeira vista podem parecer positivos nas finanças de Délhi, tais como níveis moderados de dispêndio de capital e superávit contábil de receitas. A seguir são descritas algumas características importantes das finanças do governo de Délhi.

Em 2001/02, o montante do orçamento do governo de Délhi foi de 79.240 milhões de rúpias indianas, o equivalente a 11,25% do PIB do território.<sup>13</sup> O orçamento apresentou um aumento anual médio de cerca de 18% ao longo do período de 1996/97 a 2001/02. As despesas orçamentárias, como percentual do PIB do território, eram elevadas em meados da década de 1980, declinaram no início da década de 1990 e, desde então, recuperaram-se até alcançar o nível atual de 11,25%. O nível relativamente baixo de despesas orçamentárias, no caso de Délhi, é explicado pela exclusão de gastos com ordem pública, policiamento e terrenos, setores absorvidos pelo orçamento da União.

*O baixo nível de despesas orçamentárias do governo de Délhi, em comparação com os demais estados, é explicado pela exclusão de gastos com ordem pública, policiamento e terrenos, absorvidos diretamente pelo governo da União.*

**Tabela 4: Informações básicas sobre as finanças do GNCT**

Principais estatísticas financeiras	Anos	
	1996/97	2000/01
<b>Recebimento de receita (em milhões de rúpias indianas)</b>	<b>27.959,8</b>	<b>54.439,8</b>
Receita de cobrança de impostos	25.348,6	44.006,2
Receita não relacionada a impostos	557,4	5.483,5
Subsídios	2.053,7	4.950,1
<b>Dispêndio de receita (em milhões de rúpias indianas)</b>	<b>20.318,0</b>	<b>44.132,6</b>
Desenvolvimento	14.286,8	24.098,9
Sem relação com desenvolvimento, dos quais:	4.743,4	10.490,1
Pagamentos de juros	1,898,8	7,167,6
Compensações aos organismos locais	1,287,7	2,376,0

<sup>13</sup> Em uma base *per capita*, o equivalente a 5.783 rúpias indianas.

<b>Recebimento de capital (em milhões de rúpias indianas)</b>	<b>825,38</b>	<b>880,57</b>
Empréstimos do governo central	796,38	2.646,0
Recuperação de capital emprestado	29,00	4.268,9
<b>Dispêndio de capital (em milhões de rúpias indianas)</b>	<b>14.835,2</b>	<b>35.626,7</b>
Desenvolvimento	3.914,0	8.066,3
Sem relação com desenvolvimento	255,6	627,8
Empréstimos e adiantamentos concedidos pelo governo	10.665,4	26.088,6
Outros	2,2	844,0
<b>PIB do território (preços atuais, em milhões de rúpias indianas)</b>	<b>27.5321</b>	<b>57.5470</b>
Superávit de receita	-7641,7	-17475,0
Déficit fiscal	+6936,7	+16097,0
Superávit de receita como % do PIB	-2,78	-3,03
Déficit fiscal como % do PIB	+2,52	+2,79

O dispêndio de capital representou, em 2000/01, 44,7% do total de despesas orçamentárias, e 6,19% do PIB do território. Ao longo do período de 1996/97 a 2000/01, o dispêndio de capital teve um aumento substancial em Délhi – passando de 14.835 milhões de rúpias indianas em 1996/97 para 35.626 milhões de rúpias indianas em 2000/01. Embora esta posição contraste agudamente com a de outros estados, que apresentaram, de modo uniforme, redução nos níveis de dispêndio de capital, chegando-se em diversos estados a níveis absurdamente baixos, equivalentes a menos de 15% do total de despesas orçamentárias,<sup>14</sup> cabe observar que de 73 a 78% do dispêndio de capital representam empréstimos e adiantamentos a organismos locais e companhias prestadoras de serviços públicos. Os investimentos de capital do próprio GNCT, para fins de desenvolvimento, são relativamente baixos, correspondendo em 2000/01 a 1,4% do PIB do território.

Os índices de crescimento do dispêndio de receita parecem satisfatórios, de forma geral. Os dispêndios de receita e de capital, no caso do Território da Capital Nacional, elevaram-se de forma alinhada; análises regressivas demonstram que no período de 1996/97 a 2000/01, um aumento de 100 rúpias indianas no dispêndio de capital equivaleu a um aumento de 115 rúpias indianas no dispêndio de receita.

<sup>14</sup> As cifras do dispêndio de capital em relação ao total de despesas orçamentárias em alguns dos estados são: Bihar 10,2%; Haryana 12,6%; Madhya Pradesh 13,7%; e Tamil Nadu 12,9%. Ver Reserve Bank of India. *Finances of State Governments: 1997/98*. Mumbai, 1998.

**Tabela 5: Território da Capital Nacional:  
dispêndio de capital e receita de 1996/97 a 2000/01**

Ano	Dispêndio de capital		Dispêndio de receita		Dispêndio total	
	Milhões de rúpias indianas	% do PIB	Milhões de rúpias indianas	% do PIB	Milhões de rúpias indianas	% do PIB
1996/97	14835,2	5,4	20318,0	7,4	35153,2	12,8
2000/01	35626,7	5,4	44132,6	7,7	79759,3	13,9

Uma importante característica das finanças de Délhi é que cerca de três quartos das despesas orçamentárias são financiados com fontes próprias de receita.<sup>15</sup> As fontes próprias de receita, como percentual do PIB do território, variam entre 9,4% em 1996/97 e 7,6% em 2000/01. No contexto específico de Délhi, que possui a maior renda *per capita* do país, alta rotatividade comercial e de negócios e oferece uma ampla rede de serviços, esse nível de obtenção de receita é insatisfatório. Na verdade, Délhi exibe um posicionamento muito pior quando seu índice de receita própria em relação ao PIB é comparado ao índice de receita própria em relação ao PIB não-agrícola dos estados, que varia de 20 a 30%.<sup>16</sup>

A receita originária de impostos responde por 80 a 90% do total de receita própria. Os recursos próprios não originários de impostos são um componente insignificante, que não se alterou com as mudanças realizadas na estrutura administrativa e nas políticas fiscal e de desenvolvimento do território. A participação das fontes de receita não relacionadas a impostos na receita total aumentou de 2% em 1996/97 para cerca de 10% em 2000/01. No entanto, permanece muito baixa, suscitando questionamentos quanto à seriedade e capacidade do governo para o uso de instrumentos como a cobrança de encargos dos usuários para a consolidação e aumento da base de receita, e para a melhor alocação de recursos.

A obtenção de recursos não relacionados a impostos, composta pela cobrança de encargos pela prestação de serviços gerais, econômicos e sociais, além do recebimento de juros, lucros e dividendos, dificilmente gera receita. Os dividendos de investimentos governamentais em instituições e companhias cooperativas – outra importante fonte de receita não relacionada a impostos – são também extremamente baixos e têm contribuído

<sup>15</sup> Em outros estados, este percentual é algo entre 40 e 60%. Ver Reserve Bank of India, *Finances of State Governments: 1997/98*. Mumbai.

<sup>16</sup> A proporção de receitas próprias em relação ao PIB estadual não-agrícola é de 28,6% em Haryana, 23% em Karnataka, 22,1% em Kerala, 23,1% no Punjab e 25,3% no Rajastão. Também em outros estados, é mais elevada do que em Délhi.

pouco para que o governo angarie recursos. A participação total das fontes de recursos não relacionadas a impostos na estrutura de obtenção de receita do GNCT demonstra claramente a indiferença em relação a seu potencial, e situa-se na origem da existência de subsídios em grande escala, muitos deles questionáveis em suas justificativas.

---

***A obtenção de receita não relacionada a impostos pelo governo de Délhi é insignificante; este fato situa-se na origem da existência de subsídios em grande escala.***

---

O dispêndio de receita pelo governo de Délhi divide-se em três frentes principais: de desenvolvimento; não relacionada a desenvolvimento; e de compensação e repasse aos organismos locais. Os gastos nas frentes de desenvolvimento correspondem a 54% do total; a compensação aos organismos locais responde por cerca de 5,4%; e os 43% restantes equivalem a despesas não relacionadas a desenvolvimento. Tais proporções alteraram-se radicalmente ao longo do período de 1996/97 a 2000/01. As despesas com desenvolvimento representavam 7,3% do PIB do território em 1996/97, e passaram a mais de 7,7%. Os gastos não relacionados ao desenvolvimento têm apresentado flutuações, geralmente de forma alinhada com os gastos em setores de desenvolvimento. No entanto, a questão principal é que não houve qualquer justificativa relevante para o aumento dos gastos não relacionados ao desenvolvimento.

A oferta de serviços econômicos e os conseqüentes investimentos diretos nesse setor não estão entre as frentes prioritárias de despesas para o governo de Délhi. Portanto, a participação dos serviços econômicos na classificação orçamentária da receita é baixa. Por outro lado, os serviços sociais constituem uma frente prioritária no orçamento, respondendo por cerca de 58% do dispêndio total de receita e aproximadamente 50% do dispêndio total de capital. Diversos serviços sociais, tais como educação, saúde e desenvolvimento urbano, e pelo menos um serviço de natureza econômica – estradas – representam as prioridades de desenvolvimento do Território da Capital Nacional, sendo responsáveis pela absorção da maior parte dos gastos governamentais.

---

***Educação, saúde, desenvolvimento urbano e estradas são áreas prioritárias para o governo de Délhi.***

---

O setor de desenvolvimento urbano é de grande importância para Délhi, devido a suas características. Este setor demanda investimentos em uma combinação de programas destinados à realização de melhorias físicas e ambientais em favelas e ocupações irregulares, construção de apartamentos para os habitantes de *katras* (cortiços) na área da cidade fortificada, preparação de planos para o desenvolvimento de áreas abaixo dos padrões estabelecidos, criação de “áreas de ocupação”, aquisição de terrenos, programas de serviços urbanos básicos e uma série de outros programas relacionados. No entanto, o fator central para o setor é a melhoria das condições de favelas e áreas de ocupação irregular. Apesar do aumento acentuado no dispêndio de receita, a persistência das más condições de vida em favelas e outros assentamentos similares demonstra a inadequação dos investimentos e a ausência de um planejamento capaz de, por um lado, melhorar as condições de vida e, por outro lado, prevenir a proliferação das favelas. As medidas atuais são altamente fragmentadas, tanto em termos de programas quanto de organização institucional; esta é composta por um departamento de favelas e *jhuggi-jhopri* (cabanas) – responsável pela implementação do esquema de Melhoramento Ambiental de Favelas Urbanas (*Environmental Improvement of Urban Slums – EIUS*), por reparos estruturais nos *katras*, pela construção de abrigos noturnos para moradores de rua e pelo reassentamento de famílias vivendo em terrenos de ocupação irregular – além do departamento de terrenos e edificações da Administração de Délhi, a MCD, o Conselho de Melhoramento de Favelas de Délhi e agências como o Conselho Ferroviário, que lida com as favelas localizadas em seus terrenos.

Os subsídios explícitos, no caso de Déli, se destinam a frentes menores, de importância relativamente pequena, tais como subsídios com juros para indústrias de pequeno porte; subsídio de fertilizantes para pequenos produtores rurais e agricultura de subsistência; fornecimento gratuito de livros e uniformes para escolas primárias; incentivo a fontes alternativas de energia; e outras. Por outro lado, os subsídios implícitos são vultosos, e se destinam a bens e serviços meritórios e não-meritórios. No ano de 1996/97, o total de subsídios para bens meritórios e não-meritórios, depois de contabilizados os setores superavitários, chegou a 9,39% do PIB do território. Destes, os subsídios a bens meritórios, aplicados em ensino primário, saúde pública, limpeza e saneamento, bem-estar social, bem-estar de castas e tribos determinadas, nutrição, controle alimentar e esgotos, além de estradas e pontes, responderam por 20,6% do total. Fora do setor bem definido de bens meritórios, houve subsídios em grande escala a setores como educação técnica, serviços médicos, abastecimento de água e saneamento, desenvolvimento urbano, energia elétrica e transportes.

O índice geral de recuperação foi de 0,14% e, no caso dos bens não-meritórios,<sup>17</sup> foi estimado em apenas 0,55%. Em uma base *per capita*, este nível de subsídio é extremamente elevado. Assim sendo, Délhi se distingue por possuir, em comparação com outros estados do país, o menor índice de recuperação e o maior nível de subsídio *per capita*. A existência de subsídios neste nível talvez seja a característica mais desconcertante das finanças de Délhi e, se tiver continuidade, comprometerá seriamente a sustentabilidade futura dos programas governamentais de investimento e desenvolvimento. Em síntese, as finanças do GNCT são um misto de algumas poucas características positivas a outras indicativas de grandes vulnerabilidades.

---

***Délhi se distingue por possuir um baixo índice de recuperação e um elevado patamar de subsídios per capita.***

---

(ii) *As finanças dos organismos municipais*

Além do Governo do Território da Capital Nacional de Délhi, a Companhia Municipal de Délhi (MCD) e a Câmara Municipal de Nova Délhi (NDMC) exercem papéis fundamentais no fornecimento de serviços essenciais ao território da União. A base fiscal destes dois organismos municipais pode ser comparada à de organismos similares em outros estados. O MCD obtém sua receita por meio da cobrança de impostos, entre os quais o imposto sobre propriedade; de diversas taxas não relacionadas a impostos; de uma participação nos impostos recolhidos pelo GNCT; e do repasse de verbas pelo governo. A participação das verbas repassadas pelo governo na receita era de 11,6%. Com o passar dos anos, as fontes de receita da própria MCD, relacionadas ou não à cobrança de impostos, passaram de 67% do total de receitas recebidas em 1996/97 para 71% em 2000/01; houve, conseqüentemente, uma redução de sua dependência dos repasses governamentais.

O imposto sobre propriedade é a mais importante fonte singular de receita da MCD, e portanto um instrumento fundamental para a manutenção dos serviços municipais. A receita oriunda de impostos sobre propriedade tem, nos últimos anos, aumentado em níveis moderados, graças principalmente às medidas tomadas para simplificar a estrutura de cobrança e sua administração. Ao mesmo tempo, seus índices de crescimento estão longe de

---

<sup>17</sup> Bens não-meritórios são aqueles em que, em tese, é possível a recuperação dos custos por meio da cobrança de encargos aos usuários.

acompanhar o extraordinário aumento de valor dos bens imóveis e a expansão do mercado imobiliário em Délhi. O sistema de cobrança de impostos sobre propriedade utiliza o valor de aluguel anual como base de avaliação, um método ineficiente devido, em primeiro lugar, à aplicação do Decreto de Controle de Aluguéis e, em segundo lugar, à pouca frequência da reavaliação dos bens imóveis. Além disso, o sistema de impostos sobre propriedade de Délhi é prejudicado por uma base muito estreita; somente cerca de 30% do total de propriedades passaram por avaliação para a cobrança de imposto. Há ainda um sistema obsoleto de isenções e restituições. Estima-se que a MCD arrecade apenas cerca de 15 a 20% do potencial total de impostos sobre propriedade em Délhi. A partir de abril de 2004, a Companhia Municipal de Délhi passará a adotar um sistema de avaliação de imóveis com base na área.

---

*A receita oriunda de impostos sobre propriedade está longe de acompanhar o extraordinário aumento de valor dos bens imóveis e a expansão do mercado imobiliário em Délhi.*

---

Além dos impostos sobre propriedade, há três outras importantes fontes de receita de impostos para a MCD; são elas, por ordem de importância: os direitos sobre transferência de propriedade; a taxa de consumo, venda ou fornecimento de eletricidade; e a taxa de anúncios. Há também outros impostos no estatuto, por exemplo, sobre veículos não-motorizados e animais, entradas de teatro, animais leiteiros e cachorros. No entanto, o rendimento desses impostos é muito baixo, em parte devido aos seus pequenos valores, sem qualquer relação com os custos para mantê-los em vigor, e em parte devido a seu caráter cada vez mais obsoleto e irrelevante.

Assim como nas finanças do GNCT, a MCD também obtém receita de diversas fontes não relacionadas a impostos. Entre elas estão aluguéis, taxas e multas, incluindo taxas processuais, educacionais, hospitalares e para a emissão de licenças de veículos, aluguéis de terrenos e edificações, tarifas de estacionamento de carros, aluguéis de mercados, taxas sobre abatedouros e outras. A receita total gerada por essas fontes, além de baixa em termos absolutos, é incapaz de cobrir ao menos uma parcela dos custos para a administração de tais serviços. Os custos administrativos e de execução das diversas disposições do Decreto da DMC, de 1957, são muitas vezes superiores às taxas ou encargos estabelecidos.

A NDMC obtém sua receita de quatro fontes principais; são elas, em ordem de importância: encargos pelo fornecimento de energia elétrica; receita advinda de obras municipais; impostos sobre propriedade; e encargos pelo fornecimento de água. O total estimado de receita da NDMC em 2000/01 foi de 7.458 milhões de rúpias indianas. Destes, apenas cerca de 13% tiveram origem em impostos e direitos alfandegários. Talvez a NDMC seja o único órgão municipal do país a obter a maior parte de sua receita de fontes não associadas a impostos, principalmente do fornecimento de energia elétrica, de obras municipais e cerca de 3% com o fornecimento de água.

O panorama fiscal da NDMC se destaca pelo menos em duas esferas principais: (i) o uso extensivo de fontes de receita não relacionadas a impostos; e (ii) a capacidade de apresentar superávits na contabilidade da receita. Um fato especialmente digno de nota é que a NDMC consegue estabelecer preços para serviços como o fornecimento de eletricidade e água, de forma a ser capaz não só de arcar com os custos, mas também de obter um pequeno lucro. Uma importante característica da situação fiscal da NDMC é a receita *per capita* entre as maiores do país, apesar da base de impostos nem um pouco ampla.

*(iii) As finanças dos organismos com finalidades específicas*

O fornecimento adequado de ônibus de transporte, energia elétrica e água aos cidadãos de Délhi é uma questão que tem suscitado, historicamente, amplos debates e análises. O sistema de organização das agências responsáveis pela oferta desses serviços tem passado por constantes alterações, tendo em vista o aumento de seu desempenho e eficiência. Por exemplo, a MCD foi responsável pelos serviços de transporte em Délhi de 1957 a 1970, em virtude de uma disposição do Decreto da Companhia Municipal de Délhi, de 1957. No entanto, este esquema foi posto de lado em 1971 em favor de uma nova companhia estatutária do governo central, criada de acordo com o Decreto da Companhia de Transportes Rodoviários, de 1950. Como uma companhia do setor público, a DTC deveria operar com base em parâmetros comerciais, sendo financeiramente auto-suficiente. Sua situação financeira, no entanto, era altamente insatisfatória. Não possuía capital patrimonial e era inteiramente financiada por empréstimos reembolsáveis com incidência de juros, provedores de fundos para esquemas de desenvolvimento e de auxílio pecuniário para arcar com os déficits anuais de receita. Longe de permitir seu funcionamento como uma companhia dedicada a alcançar viabilidade financeira, o Ministério dos Transportes de Superfície

(Governo da Índia) exercia sobre esse organismo um controle direto, geralmente diário. A DTC foi transferida para o GNCT a partir de 5 de agosto de 1996, após a anulação dos empréstimos devidos e dos juros provisionados. Sua condição financeira é insatisfatória, dependendo de subsídios do governo de Délhi.

O Conselho de Recursos Hídricos de Délhi (DWB) é uma entidade criada recentemente, constituída em 6 de abril de 1998 segundo o Decreto do Conselho de Recursos Hídricos de Délhi, de 1998. Veio substituir a Companhia de Abastecimento de Água e Remoção de Esgoto de Délhi (*Delhi Water Supply, Sewerage and Sewage Disposal Undertaking – DWSSDU*), constituída segundo o Decreto da Companhia Municipal de Délhi, de 1957, que tinha por obrigação fornecer água tratada aos cidadãos na jurisdição da MCD e grandes volumes de água à NDMC e ao DCB, além de receber seu esgoto para tratamento e remoção adequados. Assim como os outros conselhos, o DWB não foi capaz de equiparar receita e despesas, apresentando déficits substanciais.

O Conselho Vidyut (de energia elétrica) de Délhi (DVB), que substituiu a Companhia de Fornecimento de Energia Elétrica de Délhi (*Delhi Electricity Supply Undertaking – DESU*), atravessou uma fase semelhante, de reestruturação organizacional. Antes da inclusão do fornecimento de energia elétrica como uma função obrigatória, de acordo com o Decreto da Companhia Municipal de Délhi, de 1957, o Órgão Central de Energia Elétrica de Délhi (*Delhi Central Electric Power Authority Ltd. – DCEPA*), e em seguida o Conselho de Energia Elétrica de Délhi (*Delhi State Electricity Board*), respondiam pela geração e distribuição de eletricidade. A DESU foi constituída de acordo com a seção 42 do Decreto da Companhia Municipal de Délhi, de 1957, com o objetivo de desenvolver e manter um sistema de fornecimento de energia elétrica eficiente, coordenado e econômico para o Território da União. No entanto, acumulou perdas vultosas em um curto espaço de tempo. Tendo em vista o fato de que Délhi gerava apenas 20 a 25% de sua demanda total de energia elétrica, e que o restante teria de ser adquirido e trazido de fora, tarefa para a qual a DESU não foi considerada apropriada, a Companhia foi então substituída, a partir de 24 de fevereiro de 1997, por um conselho autônomo, denominado Conselho Vidyut de Délhi (DVB), posteriormente privatizado.

As finanças das duas mais importantes prestadoras de serviços públicos de Délhi estão em estado lastimável. Juntas, as perdas da DTC, DWB/DWSSDU e DVB (até sua

privatização) chegaram a 3,5% do PIB de Délhi e a cerca de 35% da receita total do GNCT. Na realidade, tais perdas assumem a forma de empréstimos perpétuos, simplesmente transpostos dos registros contábeis de um ano para outro. Nenhum aspecto das finanças do GNCT é tão desconcertante quanto o fato de as perdas da DTC, DVB/DESU e DWB/DWSSDU serem atribuídas, como um todo, a vazamentos de informações, roubos, tarifas relativamente baixas, pouca frequência de ajustes com base nos custos e, pelo menos no caso da DTC, uma organização superdimensionada. Além disso, os organismos parecem presos a um círculo vicioso: por incorrerem em perdas na contabilidade da receita, não são capazes de arcar com suas obrigações de pagamento de juros; e, devido à incapacidade de arcar com tais obrigações, o governo ajusta-as em relação aos empréstimos de capital, o que por sua vez interfere nos planos de ampliação de serviços. A quebra deste ciclo constitui um dos principais desafios fiscais para o governo de Délhi.

## 5. O DESAFIO DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

A maioria dos estudos sobre as áreas metropolitanas da Índia tem sido conduzida por especialistas em administração pública. Em muitos casos, buscou-se a chamada abordagem legal-institucional da gestão metropolitana.<sup>18</sup> Tais estudos têm como foco principal os poderes concedidos aos organismos metropolitanos, sua relação com os governos locais/municipais e a forma como suas estruturas se relacionam com as funções exercidas. Tem-se debatido também qual seria a combinação ideal de elementos centralizados e descentralizados para a tomada de decisões em grandes aglomerações urbanas. No caso de Délhi, destacam-se em tais debates pelo menos cinco questões:

- (i) o fato de a jurisdição funcional do Governo do Território da Capital Nacional de Délhi (GNCT) não se equiparar à dos demais estados;
- (ii) a ausência de controle do GNCT sobre organismos locais fundamentais, ou seja, a Companhia Municipal de Délhi (MCD), a Câmara Municipal de Nova Délhi (NDMC) e o Órgão de Desenvolvimento de Délhi (*Delhi Development Authority* – DDA), que, por terem sido criados por Decretos do Parlamento, subordinam-se diretamente ao governo da União;

---

<sup>18</sup> Comissão Nacional para Revisão do Trabalho Constitucional. *A Consultative Paper on Decentralization and Municipalities*, Nova Délhi, 2001.

- (iii) a autonomia limitada do GNCT para a obtenção de empréstimos, em comparação com a Companhia Municipal de Délhi – um caso anômalo, em que se permite a um organismo de nível inferior obter empréstimos do mercado, enquanto um organismo de nível superior não possui tal autonomia; e
- (iv) a limitada autonomia legislativa.

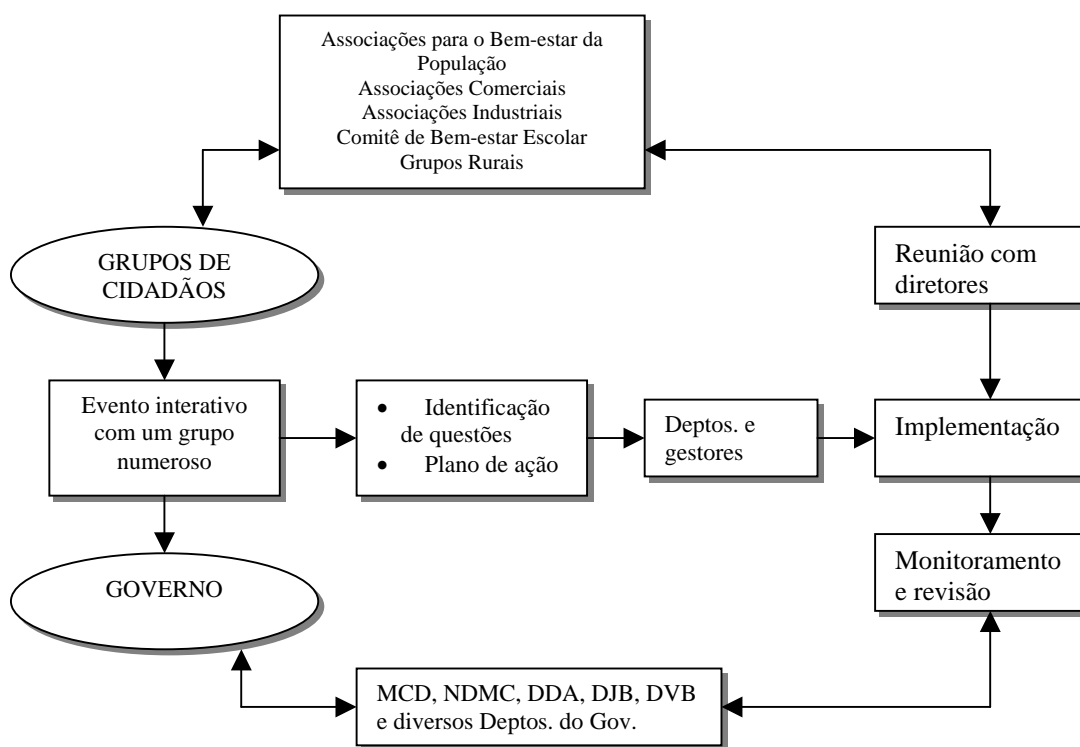
**Tabela 6: Interligações Institucionais**

Agência	Subordinada a		Responsável por
	Gov. de Délhi Departamento	Gov. da Índia Ministérios	
Companhia Municipal de Délhi (MCD)		Habitação/ Urbanização	Serviços urbanos obrigatórios, inclusive saúde pública e higiene, meio ambiente, saneamento
Câmara Municipal de Nova Délhi (NDMC)		Habitação/ Urbanização	Desenvolvimento planejado de Nova Délhi, serviços urbanos como os da MCD
Órgão de Desenvolvimento de Délhi (DDA)		Urbanização	Desenvolvimento planejado de Délhi
Conselho Jal de Délhi (DJB)	Urbanização		Abastecimento de água, esgotos, drenagem
Conselho Vidyut de Délhi (DVB)	Energia		Energia elétrica
Companhia de Transportes de Délhi (DTC)	Transportes		Sistema de ônibus
Companhia de Desenvolvimento de Indústrias Estatais de Délhi (DSIDC)	Indústria		Desenvolvimento industrial
Comitê de Controle de Poluição de Délhi (DPCC)	Meio Ambiente		Controle da poluição sonora, do ar e da água
Polícia de Délhi (DP)		Habitação	Ordem pública, controle da emissão de poluentes por automóveis, poluição sonora
Administração Distrital (DA)	Receita		Receita, administração civil e criminal

Muitas dessas questões têm sua origem no modelo legal-constitucional segundo o qual o GNCT opera atualmente. Neste ponto, a abordagem legal-constitucional apresentou pontos fracos significativos. Os estudos tenderam a um viés descritivo, com raras abordagens da dinâmica da gestão metropolitana: quem administra, quando, como e com que resultados. Em outro plano, foram levantadas questões a respeito do porte da Companhia Municipal de Délhi e sua eficácia na oferta de serviços, mesmo com a considerável redução do seu papel. A questão principal é: a Companhia deveria ser reestruturada em unidades menores, de maior viabilidade? Argumenta-se que a MCD tornou-se difícil de administrar com o advento de deseconomias de escala. Com unidades menores, será possível alcançar um desempenho financeiramente viável, ou os custos se elevarão ainda mais?

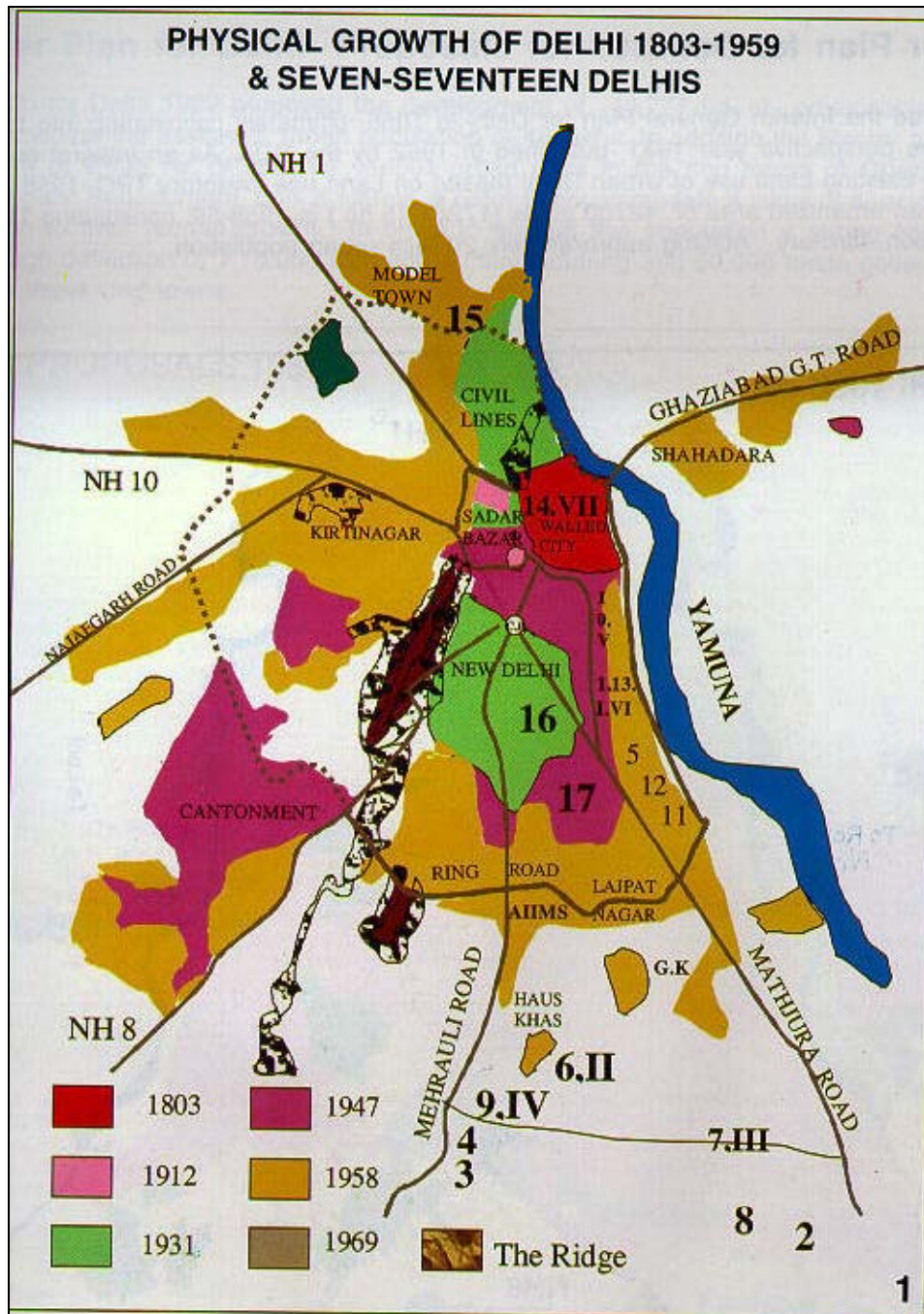
Ainda em outro plano, o governo de Délhi estabeleceu um amplo programa de “parcerias” com organizações da sociedade civil. O conceito de parcerias visa a desenvolver a responsabilidade conjunta de governo e sociedade civil sobre o processo de mudanças, aumentando a capacidade de resposta do governo às necessidades da população, valorizando as organizações responsáveis pela prestação de serviços e facilitando a participação dos cidadãos no processo de governança. A experiência foi estendida a cerca de 1.200 associações para o bem-estar da população.

**Gráfico: esquema do processo de Bhagidari**



Ao longo dos últimos 4 a 5 anos, foram realizadas algumas mudanças na estrutura político-administrativa de Délhi. Os acordos financeiros entre o governo da União e o Território de Délhi estão passando por uma revisão, devido ao fato de não oferecerem incentivo à maior mobilização de recursos. A Comissão Financeira de Délhi fez recomendações sobre o tipo de relacionamento fiscal que o governo de Délhi deveria manter com os organismos locais. Um projeto de lei para conceder a Délhi a condição de estado, com todas as suas prerrogativas, aguarda para ser apresentado ao Parlamento. Tais mudanças, de longo alcance em termos de importância, trarão alterações significativas à situação fiscal.

O crescimento físico de Délhi, de 1803 a 1959, e os estágios de desenvolvimento da metrópole



Fonte: *Urban and Regional Planning for the Delhi-New Delhi Area, Capital for Conquerors and Country*, de Gerald Breese.

## Anexo 1: Jurisdição da receita dos governos estaduais

1. Receita oriunda de terrenos, incluindo a avaliação e recolhimento de rendimentos, a manutenção de registros territoriais, o mapeamento para obtenção de receita e registro de direitos e a alienação de rendimentos.
2. Impostos sobre rendimentos agrícolas.
3. Direitos sobre a sucessão de terrenos agrícolas.
4. Imposto patrimonial sobre terrenos agrícolas.
5. *Impostos sobre terrenos e edificações.*
6. Cobrança de direitos sobre minerais, sujeita a quaisquer limitações impostas pelo Parlamento por meio da legislação relacionada ao desenvolvimento mineral.
7. Impostos de consumo sobre as seguintes mercadorias, fabricadas ou produzidas no estado, e impostos compensatórios, com taxas iguais ou menores, sobre produtos similares fabricados ou produzidos em qualquer outra parte da Índia:
  - (a) Bebidas alcoólicas para consumo humano; e
  - (b) Ópio, haxixe e outras drogas e narcóticos, não incluindo preparados medicinais e cosméticos que contenham álcool ou qualquer substância incluída no subparágrafo (b) deste item.
8. *Impostos sobre a entrada de mercadorias para consumo, uso ou venda em uma área local.*
9. *Impostos sobre o consumo ou venda de energia elétrica.*
10. Impostos sobre a compra ou venda de mercadorias, com a exceção de jornais, sujeitos às disposições do item 92A da Lista I.<sup>19</sup>
11. *Impostos sobre anúncios, com a exceção dos publicados nos jornais<sup>20</sup> (e transmitidos via rádio ou TV).*
12. Impostos sobre o transporte rodoviário ou fluvial de mercadorias e passageiros.
13. Impostos sobre veículos, de propulsão mecânica ou não, apropriados para uso em estradas, inclusive bondes, sujeitos às disposições do item 35 da Lista III.
14. *Impostos sobre animais e embarcações.*
15. *Pedágios.*
16. *Impostos sobre exercício profissional, comércio, telefonia e empregos.*
17. Impostos por cabeça.
18. *Impostos sobre artigos supérfluos, inclusive entretenimento, diversões, apostas e jogos de azar.*
19. Taxas de registro, relativas a documentos exceto os especificados nas disposições da Lista I a respeito de taxas de registro.
20. Descumprimento das leis, no que toca a qualquer dos itens desta Lista.
21. Honorários relativos a qualquer dos itens desta Lista, com a exceção de honorários recebidos em qualquer tribunal.

---

Observação: A maioria dos governos estaduais deixa a cobrança dos impostos em *itálico* a cargo dos governos municipais.

<sup>19</sup> Substituída pela 6ª Emenda Constitucional, de 1956, seção 2, item 54.

<sup>20</sup> Instituído pela 42ª Emenda Constitucional, de 1976, seção 57 (em vigor a partir de 1/3/1977).