



Consultoria Legislativa do Senado Federal

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: diagnóstico e proposta de reforma

Marcos Mendes¹
Rogério Boueri Miranda²
Fernando Blanco Cosio³

TEXTOS PARA DISCUSSÃO 40

Brasília, abril / 2008

Contato: *conlegestudos@senado.gov.br*

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

Os trabalhos da série "Textos para Discussão" estão disponíveis no seguinte endereço eletrônico:
http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm

Projeto gráfico: Lília Alcântara

¹ Consultor-Legislativo do Senado Federal.

² Economista do IPEA.

³ Economista do Banco Mundial.

ÍNDICE

Introdução.....	7
I - Taxonomia das Transferências Intergovernamentais Brasileiras	10
I.1 – Introdução	10
I.2 – Características Desejáveis das Transferências Governamentais.....	10
I.3 – Taxonomia das Transferências Brasileiras quanto à Condicionalidade.....	17
I.4 – Taxonomia das Transferências quanto às Contrapartidas.....	21
II - Transferências Intergovernamentais no Brasil: Uma Visão Geral	23
III - O Fundo de Participação dos Municípios (FPM).....	30
III.1 – Descrição geral	30
III.1.1 – FPM-Capitais.....	31
III.1.2 – FPM-Interior.....	32
III.1.3 – FPM-Reserva.....	34
III.1.4 – Aplicação prática dos critérios	34
III.2 – Análise dos pontos positivos e negativos do FPM	35
III.3 – Recomendações	43
IV - Transferência do ICMS.....	48
IV.1 – Descrição geral.....	48
IV.2 – Análise dos pontos positivos e negativos da transferência do ICMS.....	48
IV.3 – Recomendações.....	53
V - O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE).....	55
V.1 – Descrição geral	55
V.2 – Análise dos pontos positivos e negativos da transferência do FPE.....	56
V.3 –Recomendações	58
VI – Demais Transferências Incondicionais.....	60
VII - As Transferências Intergovernamentais do Sistema Único de Saúde (SUS)	62
VII.1 – Descrição geral.....	62
VII.2 – Modalidades de transferências.....	62
VII.3 – Aspectos positivos e negativos das transferências no âmbito do SUS	64
VII.4 – Recomendações.....	68
VIII – Educação – Fundef/Fundeb	75
VIII.1 – Descrição geral	75
VIII.2 – Financiamento do Fundeb	76
VIII.3 – Evolução dos montantes transferidos	76
VIII.4 – Avaliação de Resultados e Incentivo ao Desempenho	78
VIII.5 – Aspectos positivos e negativos das transferências no âmbito da Educação ..	79
VIII.6 – Recomendações	81
IX –CIDE-Combustíveis	83
IX.1 – Descrição geral.....	83
IX.2 – Aspectos positivos e negativos das transferências da CIDE- Combustíveis...	83
IX.3 – Recomendações.....	85
X – Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e Similares.....	87
XI – Compensações Financeiras por Exploração de Recursos Naturais.....	89
XI.1 – Descrição geral.....	89
XI.2 – Análise dos pontos positivos e negativos das compensações financeiras.....	92
XI.3 – Recomendações.....	95
XII – Compensações por Perda de Arrecadação nas Exportações.....	97

XII.1 – Descrição geral.....	97
XII.2 – – Análise dos pontos positivos e negativos das compensações relacionadas à exportação.....	98
XII.3 – Recomendações.....	99
XIII – Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional	101
XIII.1 – Descrição geral	101
XIII.2 – Aspectos positivos e negativos dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional	101
XIII.3 – Recomendações	104
XIV - Conclusões	105
XIV.1 – O Novo FPM (NFPM).....	105
XIV.2 – O Fundo de Investimento Metropolitano (FINMETRO)	106
XIV.3 – O Fundo de Investimento Estadual (FINEST)	106
XIV.4 – O Novo FPE (NFPE).....	107
XIV.5 – Transferências da União a estados e municípios no âmbito do SUS	107
XIV.6 – Transferências da União a estados e municípios destinadas à educação....	107
XIV.7 – Outras características do novo sistema de transferências.....	108
Referências Bibliográficas.....	110

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela II.1 - Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em três níveis de governo.....	23
Tabela II.2 - Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em dois níveis de governo.....	24
Tabela II.3 - Composição da receita dos governos estaduais brasileiros (2006).....	25
Tabela II.4 - Composição da receita dos governos municipais brasileiros em 2006 ⁽¹⁾ ...	26
Tabela III.1 – Segmentação dos recursos do FPM por tipo de município.....	30
Tabela III.2 - Participação da população da capital no somatório da população de todas as capitais.....	31
Tabela III.3 - Inverso do índice relativo à renda <i>per capita</i> do estado onde se situa o município.....	31
Tabela III.4 – Coeficientes de participação dos municípios no FPM – parcela de municípios não-capitais de estado.....	32
Tabela III.5 – Divisão do FPM-Interior por estados.....	33
Tabela III.6 – Comparação da média de diversos indicadores para os 200 municípios com maior e menor receita <i>per capita</i> de FPM - 2000.....	40
Tabela IV.1 – Receita <i>per capita</i> de transferências correntes em municípios por nível de Índice de Desenvolvimento Humano e população - 2000.....	51
Tabela IV.2 – Comparação da média de diversos indicadores para os 200 municípios com maior e menor receita <i>per capita</i> de transferência do ICMS - 2000.....	53
Tabela V.1 – Coeficientes de distribuição do FPE entre estados.....	55
Tabela V.2 – Receita Estadual <i>Per Capita</i> - 2006.....	58
Tabela VII.1 – Despesas do Ministério da Saúde por Modalidade de Aplicação dos Recursos: 2001 e 2006.....	63
Tabela VII.2 - Gasto Regional em Assistência Médica por Região – 1986.....	65
Tabela VII.3 - Transferências Federais para o SUS por Região – 2005.....	65
Tabela VII.4 - Peso das Transferências Federais para o SUS no Financiamento da Saúde por Região – 2005.....	66
Tabela VIII.1 – Percentagem das Receitas que Devem ser Destinadas pelos Entes Federados à Formação do Fundef – Evolução entre 2007 e 2020.....	76
Tabela VIII.2 – Proporções do Fundef e dos Fundos de Participação no total por Região. Brasil, 2006.....	81
Tabela IX.1 - Incidência Econômica, Transferências e Distribuição Líquida dos Recursos da CIDE-Combustíveis por Estado – 2006.....	84
Tabela XI.1 – Compensações financeiras: valores pagos aos estados e municípios em 2006.....	89
Tabela XI.2 – Critérios para partilha de <i>royalties</i> e participações especiais sobre exploração de petróleo, gás natural e xisto betuminoso.....	91
Tabela XI.3 – Critérios para partilha de compensações financeiras relativas à produção de energia elétrica, <i>royalties</i> da Usina de Itaipu e exploração de recursos minerais.....	92
Tabela XI.4 – Média de diversos indicadores para os 50 municípios com maior receita de compensações financeiras versus demais municípios (2006).....	94

Tabela XII.1 – Valor total transferido a estados e municípios a título de compensação por desoneração tributária de exportações - 2006	97
Tabela XIII.1 - Redistribuição Estadual de Recursos pelos Fundos Constitucionais de Financiamento – 2006	102
Tabela XIII.2 - Fluxos de Caixa dos Fundos Constitucionais de Financiamento: 2000 – 2006	103

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico II.1 - Transferências da União para estados e municípios e dos estados para os municípios em 2006 (% do PIB)	27
Gráfico III.1 - Transferências de FPM: receita <i>per capita</i> dos municípios por população –2000 (R\$ por habitante).....	36
Gráfico III.2 – Índice de Desenvolvimento Humano e população dos municípios com até 1 milhão de habitantes – 2000	36
Gráfico III.3 - Transferências de FPM: receita <i>per capita</i> dos municípios por Índice de Desenvolvimento Humano – 2000	37
Gráfico III.4 – Receita de FPM líquida das contribuições ao Fundo em 2005 e média estadual do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2000	38
Gráfico IV.1 - Transferências de ICMS: receita <i>per capita</i> dos municípios por Índice de Desenvolvimento Humano – 2000	49
Gráfico IV.2 - Transferências de ICMS: receita <i>per capita</i> dos municípios por população – ano 2000(R\$ por habitante).....	51
Gráfico V.1 – Receita de FPE líquida das contribuições ao Fundo em 2006 vs. média estadual do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2000	57
Gráfico VI.1 – Receita municipal <i>per capita</i> com transferências de IPVA, IRRF, ITR, IOF por IDH – 2000	60
Gráfico VIII.1 – Evolução dos Montantes Aplicados no Fundef por Estados e Municípios entre 1998 e 2006	77
Gráfico VIII.2 - Proporção do Fundef/Fundeb em Relação ao PIB Brasileiro entre 1998 e 2006 e Previsões até 2010.....	78
Gráfico VIII.3 – Proporções do Fundef e dos Fundos de Participação no Total por Região – Brasil, 2006	80

Introdução

O presente estudo tem por objetivo avaliar se as transferências intergovernamentais vigentes na federação brasileira cumprem as funções a que se destinam, avaliar seus pontos positivos e negativos, e propor aperfeiçoamentos em sua implementação. O Brasil é uma federação que utiliza intensamente as transferências intergovernamentais. Em 2006, elas somaram 8% do Produto Interno Bruto (PIB), representando 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas correntes dos estados. Portanto, um bom desenho dessas transferências é um elemento importante tanto para o equilíbrio fiscal quanto para a qualidade da intervenção do setor público na economia.

Cada uma das principais transferências de recursos da União para estados e municípios, e dos estados para os municípios, é avaliada com base nos seguintes quesitos, que constituem características desejáveis para as transferências:

- **autonomia** dos governos subnacionais para gerir seus recursos e fazer escolhas quanto à sua alocação;
- **accountability** na relação entre eleitor e gestor do governo subnacional que recebe a transferência;
- **redistribuição regional** da capacidade fiscal, da qualidade e quantidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades;
- redução do hiato entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal de cada governo subnacional (**hiato fiscal**);
- flexibilidade para absorção de choques econômicos positivos e negativos;
- **independência** em relação a negociações de ordem **política** na determinação de montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega das transferências;
- incentivo à **internalização**, pelos governos subnacionais, de **externalidades** geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos;
- incentivo à **responsabilidade fiscal** e à **gestão eficiente** dos recursos transferidos.

A análise mostra que predominam, no País, as transferências **incondicionais** (o governo receptor tem total liberdade para decidir a alocação dos recursos), **obrigatórias** (o governo doador é obrigado a fazer a transferência, por determinação constitucional ou legal) e **sem contrapartida** (o governo receptor não é obrigado a complementar os recursos recebidos). Em 2006, esse tipo de transferência somou 4,96% do PIB, ou 62% do total das transferências.

Tipicamente, essas transferências têm como características positivas elevada **autonomia** dos governos subnacionais e alta **independência em relação a fatores políticos**. Porém, deixam a desejar no que diz respeito à **accountability**, **responsabilidade fiscal** e **gestão eficiente**.

A fórmula de cálculo do montante a transferir (percentual da arrecadação de alguns impostos arrecadados pelo governo doador) resulta em baixa **flexibilidade para absorção de choques**. Os critérios de partilha dos recursos entre os diferentes estados ou municípios em geral apresentam baixa capacidade de **redistribuição regional** e de redução do **hiato fiscal**.

O segundo grande grupo de transferências é aquele em que os recursos são de uso **condicional**, ou seja, devem ser aplicados nas áreas a que se destinam. Saúde e educação são as áreas contempladas com mais recursos – 1,09% e 0,77% do PIB, respectivamente, no ano de 2006. Essas transferências são divididas em diversas categorias, sendo algumas delas **obrigatórias** e outras **voluntárias**; algumas exigem **contrapartida** e outras, não.

As transferências na área da saúde têm sido bem sucedidas em termos de **redistribuição regional**, permitindo a equalização dos valores *per capita* destinados à saúde nas diferentes regiões do País. Todavia, apresentam sérios problemas quanto à **eficiência de gestão**, redução do **hiato fiscal** (mais especificamente, dificuldade para partilhar os recursos entre estados e municípios conforme critérios de necessidades de saúde) e **internalização de externalidades** (existe incentivo inverso, para atuar como *free rider*, repassando a outros governos o custo da atenção médico-hospitalar).

Já as transferências para educação, embora tenham sofrido constantes aperfeiçoamentos para aumentar a sua **accountability** e a **eficiência na gestão**, têm apresentado, na prática, um caráter equalizador mais baixo que o desejado, uma vez que as transferências regionais por criança têm sido bastante assimétricas em favor das regiões mais ricas.

Outras transferências **condicionais** merecedoras de atenção são: a transferência de recursos arrecadados pela CIDE-Combustíveis para uso, pelos estados e municípios, no investimento em infra-estrutura de transportes; e o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), que se destina ao custeio de parte da folha de pagamento do governo do Distrito Federal (DF).

A transferência da CIDE tem o mérito de induzir a **internalização das externalidades** decorrentes do investimento estadual ou municipal em rodovias. Todavia, há problemas quanto à eficiência na aplicação dos recursos, dada a pulverização das verbas, divididas entre grande número de municípios, pois esse tipo de investimento, por comportar significativas economias de escala, exige a mobilização de elevado montante de capital. Já o FCDF não encontra justificativa plausível para sua existência, gerando diversos problemas: aumenta a **desigualdade regional**, atua em sentido contrário à redução do **hiato fiscal**, reduz a **accountability**, desestimula a **responsabilidade fiscal** e a **gestão eficiente**.

Um terceiro bloco de transferências é composto por compensações financeiras por externalidades negativas suportadas por estados e municípios relativas a atividades de exploração de recursos naturais e, também, associada à perda de arrecadação em função da não-tributação de exportações.

As compensações por exploração de recursos naturais transferem recursos em excesso, gerando efeitos negativos similares aos descritos acima para o caso do FCDF. Já as compensações por não-tributação de exportações existem em função de distorções do sistema tributário brasileiro, devendo ser extinta quando da correção daquelas distorções.

Existe, portanto, em todas as modalidades de transferências, oportunidades para que se tente melhorar a sua performance no que diz respeito aos critérios em que há deficiências, devendo-se buscar, ao mesmo tempo, evitar a deterioração dos seus aspectos positivos.

Em alguns casos, os *trade-offs* são inevitáveis. Ao se fazer propostas de reformulação das transferências incondicionais, por exemplo, é preciso decidir até que ponto se deseja diminuir a **autonomia** subnacional para se obter ganhos em termos de **responsabilidade fiscal** e **eficiência de gestão**. Do mesmo modo, focar atenção na redução do **hiato fiscal** pode ser contraditório com o objetivo de **redistribuição regional**.

Além da presente introdução, o estudo possui quatorze seções. A Seção I apresenta uma taxonomia das transferências intergovernamentais, com ênfase nas características típicas do sistema brasileiro. Pretende-se, com essa seção, definir os objetivos que se procura atingir com um sistema de transferências intergovernamentais, identificar a modalidade de transferência mais adequada para atingir cada um desses objetivos, além de explicitar os *trade-offs* existentes nos diferentes objetivos propostos. A Seção II apresenta uma visão geral e os grandes números das transferências intergovernamentais no Brasil.

As seções III a XIII descrevem, analisam e recomendam aperfeiçoamentos às seguintes transferências: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), demais transferências incondicionais, do Sistema Único de Saúde (SUS), na área de educação, da CIDE-Combustíveis, FCDF e mecanismos similares, compensações financeiras por exploração de recursos naturais, compensações financeiras por perda de arrecadação nas exportações e, finalmente, os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional.

A última seção, a título de conclusão, consolida todas as propostas de reformulação das transferências.

I - Taxonomia das Transferências Intergovernamentais Brasileiras

I.1 – Introdução

A literatura internacional sobre federalismo aponta várias alternativas para a classificação das transferências governamentais. As mais recorrentes dentre elas são aquelas que segmentam as transferências segundo a sua condicionalidade (transferências condicionais ou incondicionais) ou segundo a existência ou não de contrapartidas pelos governos receptores (*matching* ou *non-matching grants*).

Naturalmente, essas classificações são úteis, mas, quando se busca caracterizar o sistema de transferências de um país especificamente, pode ser necessário lançar mão de um recorte mais peculiar. Para se estudar o caso brasileiro, por exemplo, é necessário que as classificações-padrão existentes na literatura internacional sejam adaptadas para espelhar melhor o que ocorre nessa federação.

A idéia geral é tentar adaptar a estrutura de análise proposta por Shah (2007) ao sistema de transferências brasileiro, bem como associá-las a uma série de características consideradas, em maior ou menor grau, desejáveis. Para tanto, faz-se necessária uma breve discussão sobre algumas destas características e como elas se encaixam no desenho das transferências. Vale frisar que as características listadas neste texto não são exaustivas, apenas tentam refletir as discussões mais relevantes acerca do sistema brasileiro.

I.2 – Características Desejáveis das Transferências Governamentais

O mecanismo de funcionamento de cada transferência específica lhe imprime características particulares, que podem ser mais ou menos desejáveis de acordo com o objetivo almejado. Por exemplo, *matching grants* para educação provocam no governo receptor certo nível de co-responsabilidade o que, supostamente, ampliaria a *accountability* do governo receptor.

Cabe destacar que algumas dessas características podem estar total ou parcialmente em confronto com outras, a princípio igualmente desejáveis. Por exemplo, a flexibilidade por si só é uma característica desejável, porém, essa feição pode favorecer a distribuição das transferências com base em critérios de apoio político, o que é indesejável do ponto de vista de eficiência do sistema, como veremos adiante.

As transferências equalizadoras, por sua vez, podem promover a diminuição das disparidades regionais, o que muitos consideram um objetivo a ser buscado pela estrutura federativa de um país. Contudo, se tais transferências não forem adequadamente desenhadas poderão criar incentivos perniciosos ao exercício da responsabilidade fiscal pelos governos subnacionais.

Uma clara descrição das imperfeições e dos *trade-offs* existentes é importante para que se tenha um diagnóstico a partir do qual se possa sugerir mecanismos que busquem potencializar as feições positivas e minimizar as negativas de cada modalidade de transferência. A seguir, estão listadas e descritas as características mais pertinentes.

a) – Autonomia subnacional

A autonomia para concepção e execução das políticas pelos governos subnacionais é uma característica favorável, na medida em que permite que tais ações sejam focadas nas necessidades e realidades locais. A literatura descreve várias explicações de porque os governos subnacionais seriam mais adequados ao suprimento das necessidades locais⁴. Uma dessas explicações argumenta que os governos locais,

⁴Ver Crémer, Estache e Seabright (1996).

por estarem mais próximos de seus constituintes, teriam melhores condições de priorizar as políticas de acordo com a necessidade dos cidadãos, bem como de definir a forma de implementação das mesmas. Outros argumentam que o custo que um governo central incorreria para obter as informações relevantes sobre as necessidades e anseios locais poderia ser proibitivo, mesmo que este perseguisse o bem estar de cada localidade.

Essa percepção de maior adequabilidade dos governos subnacionais na execução de políticas locais desemboca no *subsidiarity principle* (**princípio da subsidiariedade**), o qual preconiza que o desenho e a implementação das políticas públicas devem ser feitos no nível de governo mais baixo capaz de atingir os objetivos desejados, considerados os ganhos de escala e a absorção das externalidades envolvidas.

b) – Accountability

O fato de não haver tradução adequada para esse termo em português tem dificultado a unificação de seu sentido nas discussões sobre o federalismo brasileiro. Na maioria das vezes, utiliza-se o termo “prestação de contas”, embora este só capture uma parte do sentido original. Na literatura internacional, onde o conceito de *accountability* é bastante explorado, alguns autores têm definições precisas para ele.

Por exemplo, Seabright (1996) define *accountability* como um problema do tipo agente-principal, onde a população é o principal e o governo o agente, cujos interesses nem sempre são convergentes com aqueles do principal. Este último tem, no entanto, uma capacidade imperfeita de monitoramento das ações do primeiro. Quanto mais imperfeita essa capacidade, menor a *accountability* do sistema. Em situações de baixa *accountability*, um governo que não atenda às prioridades de seus eleitores pode, ainda assim, conseguir a sua reeleição.

Portanto, um sistema federativo que amplie a *accountability* é desejável para que a população exerça de fato o controle sobre os seus governantes e possa tomar decisões com racionalidade e clareza sobre a permanência ou não deles, bem como possa monitorar a maior ou menor eficácia na aplicação dos recursos públicos, em especial, das transferências recebidas.

c) – Redistribuição Regional

Em muitos países, as desigualdades sociais e econômicas se manifestam não só nas comparações entre indivíduos, mas também entre municípios, estados e regiões. O caso brasileiro é um exemplo desse tipo de desigualdade regional, uma vez que são elevadas as diferenças de renda entre os estados das regiões Norte e Nordeste (mais pobres) e os estados do Sul e Sudeste. Em casos como esse, o caráter redistributivo das transferências governamentais tende a ser bastante valorizado. Trata-se de criar um sistema de transferências que tenha, como efeito líquido, a retirada de recursos fiscais de regiões/estados/municípios mais desenvolvidos para redirecioná-los aos menos desenvolvidos.

Há diversas justificativas para a implementação desse tipo de transferência. A primeira delas seria a de se utilizar os governos estaduais e municipais como instrumentos para promover uma **redistribuição pessoal de renda**. Dada a existência de dificuldades logísticas e de informação para se implementar, no âmbito nacional, uma política de transferência em dinheiro para pessoas de baixa renda, os governos subnacionais funcionariam como agentes do governo central, recebendo recursos e encarregando-se da implantação de políticas redistributivas em âmbito local. Seria uma aplicação do *subsidiarity principle* no âmbito da política de redistribuição de renda do governo central.

O problema evidente desse tipo de redistribuição é que, em um contexto de baixa *accountability*, as elites locais podem se apropriar das transferências recebidas, não executando efetivamente qualquer política redistributiva. Assim, os contribuintes das regiões mais ricas estariam transferindo recursos para os indivíduos de alta renda residentes nas regiões pobres.

Outro problema é que a renda média ou o uso do grau de desenvolvimento humano regional como *proxy* para nível de renda é um indicador pouco acurado, uma vez que pode existir grande dispersão nos níveis de renda e de desenvolvimento humano intra-regionais. Esse é o caso típico das periferias pobres que circundam cidades de renda média elevada, ou de áreas deprimidas situadas em estados desenvolvidos (por exemplo: Vale do Jequitinhonha, no Estado de Minas Gerais). Uma vez que os critérios de partilha das transferências redistributivas não são capazes de contemplar toda essa diversidade, pode haver graves erros de focalização das transferências.

Ademais, a implantação bem sucedida de programas federais de transferência direta a indivíduos (como o Bolsa Família brasileiro) tem demonstrado que não há graves restrições logísticas ou tecnológicas que exijam a intermediação de governos subnacionais.

Um segundo argumento estaria no campo da eficiência. Estados ou municípios com a economia menos desenvolvida têm uma base tributária menor. Supondo que o objetivo de uma federação seja oferecer bens e serviços públicos em quantidade e qualidade similar em todos os estados e municípios, isso significa que aqueles que têm base tributária mais restrita terão que aplicar alíquotas mais elevadas para obter uma receita similar à dos demais estados/municípios e, com isso, cumprir a meta de oferecer bens e serviços no mesmo padrão de qualidade e quantidade.

Em outras palavras, para dado benefício marginal dos programas públicos, o custo marginal de financiamento dos estados/municípios mais pobres seria mais elevado. Se os estados/municípios mais ricos estão em uma situação de equilíbrio entre custo e benefício marginal, os estados/municípios menos desenvolvidos estariam em desequilíbrio, com o custo marginal de financiamento público superando o benefício marginal dos serviços públicos⁵.

Por isso, uma transferência de recursos de estados com menor custo marginal de financiamento público para outros com maior custo marginal ajudaria a obter uma distribuição ótima da carga tributária dentro da federação, utilizando-se como critério de distribuição dessa carga a equalização do custo marginal de financiamento dos governos subnacionais. Certamente, esse procedimento não representará uma melhoria no sentido de Pareto, visto que os cidadãos dos estados/municípios doadores de recursos ficarão em situação pior após a realização das transferências. Todavia, a equalização dos custos marginais de financiamento seria aprovada por um critério menos rigoroso de benefício-custo, segundo o qual o ganho obtido pelo conjunto de cidadãos de uma federação excederia os custos impostos a alguns deles⁶.

Essa linha de argumentação aproxima-se daquela que destaca os benefícios da coesão nacional: o excesso de disparidades regionais dentro de uma nação pode levar a tendências separatistas ou a outras formas de desintegração (ver Oates, 2005). Sob essa

⁵ A rigor, o custo marginal de financiamento de um governo subnacional não é definido apenas pelo tamanho de sua base tributária, mas, também, pelo grau de mobilidade dessa base. Um estado que tenha uma base de tributação ampla, mas que pode mudar-se para outro estado caso as alíquotas tributárias sejam elevadas (por exemplo, empresas de mercado financeiro, *telemarketing*, etc.), pode ter um custo marginal de financiamento tão elevado quanto um estado de base tributária restrita, porém de pouca mobilidade (tributação da propriedade rural, por exemplo).

⁶ Ver Dahlby (2008), Capítulo 8.

perspectiva, a redução das disparidades regionais, mediante uma oferta homogênea de bens e serviços públicos, seria uma forma de coesão nacional que deveria ser buscada pelos governos federativos, e a maneira mais eficiente de fazê-lo seria mediante a equalização dos custos marginais de financiamento dos governos subnacionais.

A redistribuição regional de recursos mediante transferências também pode apresentar uma perspectiva de redução das desigualdades ao longo do tempo. Nesse caso, além de transferências de livre aplicação, as regiões/estados mais atrasados receberiam, também, recursos cujo uso seria condicionado a investimentos capazes de reduzir suas desvantagens comparativas. Isso, em geral, passa pela redução dos custos de transportes das mercadorias até os grandes centros consumidores, disponibilidade de crédito subsidiado a investidores privados, qualificação de mão-de-obra e melhoria da infra-estrutura de transportes e comunicações.

d) Redução do Hiato Fiscal

O perfil econômico, o tamanho e a taxa de crescimento da população, a densidade demográfica ou a localização geográfica determinam marcantes diferenças na cesta mais eficiente de bens públicos de cada comunidade. Certamente, todas as cidades de um país gostariam de ter um hospital público amplamente aparelhado para atender a todo tipo de enfermidade. Isso, porém, não é economicamente viável em pequenas comunidades, que não apresentam escala suficiente para operar esse tipo de serviço público e, portanto, não seria eficiente montar um sistema de transferências destinado a financiar um padrão de gastos públicos como esse. Raciocínio similar se aplica à variedade de serviços oferecidos (é possível haver clientela suficiente para justificar a construção de uma escola primária, mas faltará demanda suficiente para justificar uma universidade).

Por outro lado, grandes cidades necessitam de investimentos públicos de alta monta para lidar com problemas complexos, como congestionamento de tráfego, destinação de grande quantidade de lixo, remoção de habitações precárias em áreas de risco, controle da poluição ambiental e diversos outros problemas decorrentes da elevada escala de operação e alta densidade populacional.

Comunidades rurais apresentam nível ótimo de oferta de serviços públicos inferior às urbanas (Kitchen, 2007), enquanto áreas de maior densidade necessitam serviços públicos de custos mais elevados e intensivos em capital (Slack, 2007).

Os argumentos acima indicam que igualar custo marginal de financiamento e benefícios marginais dos bens e serviços públicos exige que se leve em conta não apenas as diferenças de capacidade de financiamento, mas também as diferenças no nível ótimo de provisão de serviços públicos.

Isso remete ao conceito de hiato fiscal, que pode ser definido como a diferença entre o custo do conjunto de bens e serviços públicos necessários e economicamente viáveis em uma determinada cidade e a capacidade local de financiamento dessa despesa para um dado nível (uniforme para todas as cidades) de custo marginal de financiamento.

Em conseqüência, cidades de baixa capacidade fiscal (alto custo marginal de financiamento), mas que também têm pouca demanda viável por bens e serviços públicos, terão pequeno hiato fiscal, enquanto cidades com maior capacidade de arrecadação (menor custo marginal de financiamento) que enfrentem uma demanda alta e crescente por bens e serviços públicos podem ter um hiato fiscal maior. Não serão incomuns situações em que cidades de maior capacidade fiscal acabem necessitando de mais transferências do que aquelas com menor potencial de arrecadação.

Logo, os mecanismos de transferência que têm por objetivo complementar as verbas locais não podem se preocupar apenas com a capacidade de arrecadação dos governos locais, mas devem, também, tentar aferir qual a demanda economicamente viável existente por bens e serviços públicos em cada governo subnacional. Considerar apenas a capacidade fiscal levaria ao desperdício de recursos públicos. Seriam comuns situações em que municípios pouco populosos, de baixa capacidade fiscal e baixa demanda viável por serviços públicos, empregariam verbas, por exemplo, em um hospital para realizar 500 procedimentos médicos por mês, enquanto em uma cidade de maior capacidade fiscal faltariam recursos para um hospital que realizasse cinco mil procedimentos por mês.

É possível e provável que o uso de critério de hiato fiscal reduza o impacto de redistribuição regional dos recursos, pois não leva em conta apenas a capacidade fiscal (e, portanto, a renda local), mas também a pressão de demanda, que tende a favorecer as áreas mais desenvolvidas. No entanto, a utilização do critério de hiato fiscal no nível municipal não é incompatível com a utilização de critérios de capacidade fiscal (e, portanto, de redistribuição) no nível estadual ou regional.

e) – Flexibilidade para a Absorção de Choques

A flexibilidade para que a federação possa lidar de forma eficiente com situações imprevistas (choques) é por si só uma característica positiva de um sistema de transferências. Um sistema muito rígido de transferências dificulta as realocações e variações de montantes necessárias para que novas situações sejam incorporadas com o menor custo, ou maior benefício social possível. Esses sistemas, quando muito engessados tendem também a se perpetuar mesmo quando o sentido original de sua existência não está mais presente.

A flexibilidade é, portanto, uma qualidade a ser buscada. Convém considerar, contudo, que sistemas flexíveis mal estruturados podem dar vazão a outras características indesejadas, como, por exemplo, a interferência política. Aqui o dilema que se apresenta é o clássico problema de “*Rules vs. Discretion*”, inicialmente descrito por Kidland e Prescott (1977) no contexto da política monetária e que tem sido estendido para outros campos das políticas públicas.

Esse dilema aplicado ao sistema de transferências poderia ser assim explicitado: quanto mais flexível for o sistema, maior a sua capacidade para acomodar choques, porém maior será também o espaço para a sua manipulação política. O desafio nesse caso é o de se desenhar um sistema de transferências que minimize o grau de ingerência política dado certo nível de flexibilidade.

f) – Internalização das Externalidades

A existência de externalidades distorce as decisões federativas, isso porque as externalidades levam a uma dissociação entre o pagamento dos custos e o usufruto dos benefícios. A socialização dos benefícios e a particularização dos custos levam, por exemplo, a uma tendência de subprovisão do bem-público em questão, fazendo com que os interesses locais destoem do interesse nacional⁷.

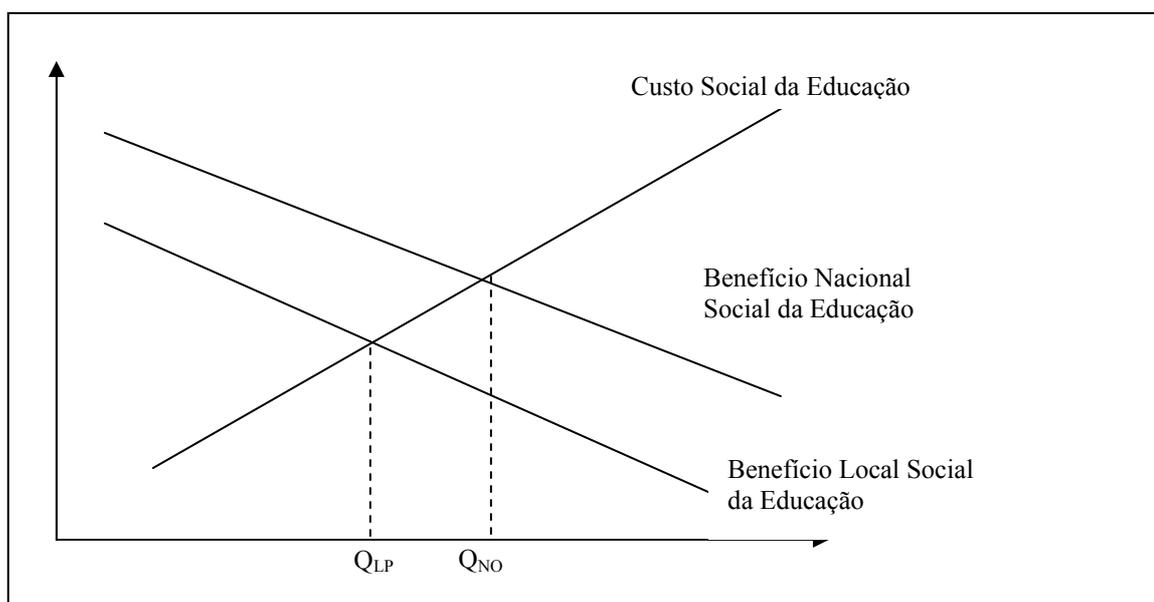
Por exemplo, suponha-se que os investimentos em educação sejam responsabilidade do governo de alguma esfera subnacional. Esse governo poderia ter interesse em reduzir o gasto em educação abaixo do que seria nacionalmente ótimo, uma vez que algumas das crianças beneficiadas por tais gastos irão eventualmente migrar e o investimento do governo local que a educou renderia frutos para outras localidades. Além disso, mesmo que o aluno não migre, parte do benefício da sua

⁷ Ver Wildasin (1988) e Oates (1972).

educação será captado por todo o país (por exemplo, através do aumento da produtividade do seu trabalho), não sendo, por isso, incluído no cálculo do gestor local. Ou seja, a educação apresenta uma externalidade positiva e não beneficia somente a localidade que realiza diretamente os investimentos.

Na Figura I.1, vemos que o ótimo nacional (Q_{NO}) difere da provisão local (Q_{LP}), posto que o benefício da educação é subestimado pelo governo local, isso porque a curva de custo social intercepta a curva de benefício local antes de tocar a curva de benefício nacional. A localização da curva de benefício nacional à direita daquela de benefício local é explicada pelo fato de que a primeira soma os benefícios auferidos pela localidade na qual o dispêndio é realizado aos benefícios oriundos desse gasto auferidos pelas outras unidades da federação.

Figura I.1: Externalidades na Educação e Subprovisão Local



Elaborado pelos autores.

Assim, é preciso levar em conta a importância de assegurar um razoável equilíbrio entre prioridades nacionais e preferências locais no desenho de sistemas de transferências. Esses dois fatores podem ser conciliados por transferências que internalizem as externalidades, como, por exemplo, transferências do tipo *matching grants*, que podem ser utilizadas para reduzir o custo médio de fornecimento de um determinado bem ou serviço público do governo promotor.

g) – Independência de Fatores Políticos e Responsabilidade Fiscal

A responsabilidade fiscal é uma condição fundamental para a sustentabilidade da ação governamental. Ela não deve ser contemplada meramente sob a ótica fiscalista, ou seja, como um valor em si mesmo. Deve ser encarada como um meio para que a capacidade de investimento e gestão das diversas esferas de governo seja mantida.

O sistema de transferências governamentais pode minar os incentivos necessários para que os governos dos diversos entes federados assumam atitudes fiscais responsáveis. Por exemplo, a existência de transferências por si só pode reduzir o interesse dos governos em explorar suas próprias bases tributárias.

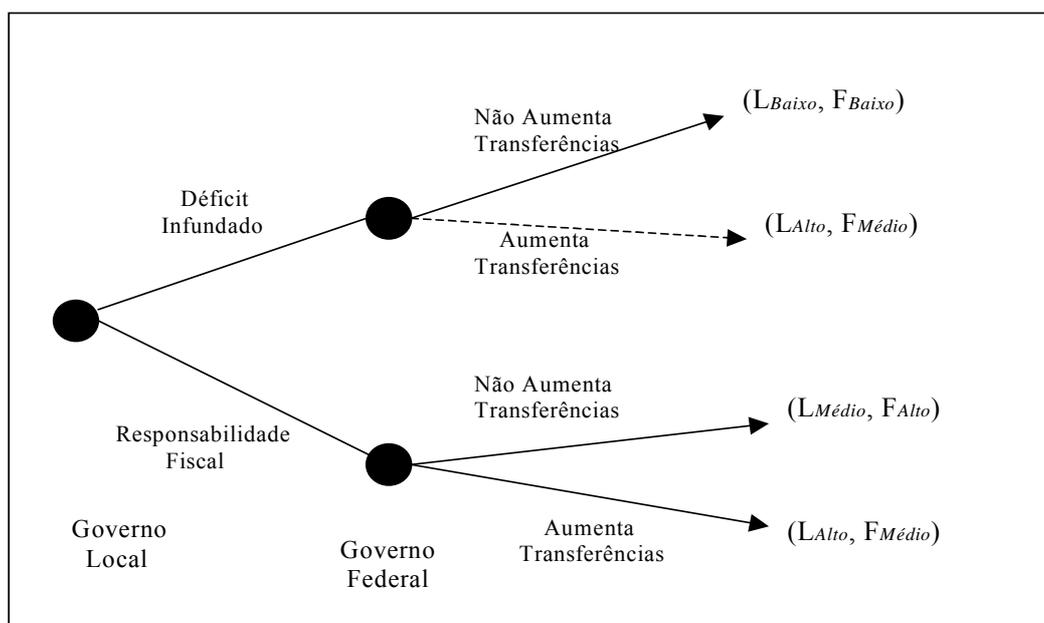
Uma das formas mais comuns pela qual os incentivos à responsabilidade fiscal são afetados é a utilização da influência política como critério para a distribuição de transferências intergovernamentais. Ela fornece incentivos contraproducentes aos entes

federados, uma vez que estes podem optar pela via da pressão política para o aumento de transferências, ao invés de, por exemplo, se esforçar para elaborar bons projetos que as justifiquem.

Um sistema de transferências muito aberto às ingerências políticas dificulta a boa administração fiscal e cria mecanismos de resgate (*bailout*) para os governos subnacionais. O grande problema é que ao saberem da existência deste mecanismo, os entes federados podem se colocar de antemão em situações que exijam tal resgate. É a situação que Lindbeck e Weibull (1988) denominam *fait accompli* e que foi sintetizada por Inman (2004) como o “jogo do déficit”.

Nesse jogo, o ente subnacional pode escolher se adota políticas fiscalmente responsáveis ou se produz um déficit infundado. Após observar a ação do governo subnacional, o governo federal escolhe se socorrerá ou não o primeiro. Essa situação pode ser descrita como um jogo seqüencial, como o apresentado na Figura I.2, onde os L são os *pay-offs* dos governos subnacionais e os F os do governo federal em cada situação.

Figura I.2 - Jogo do Déficit de Inman



Elaborado pelos autores.

A melhor situação para o governo federal ocorre quando os governos subnacionais adotam políticas fiscalmente responsáveis, de modo que o governo federal não necessite aumentar as transferências a título de socorro (F_{Alto}). Acontece que a escolha a respeito da responsabilidade fiscal está no âmbito dos governos subnacionais e a melhor situação para estes acontece quando adotam políticas sem responsabilidade fiscal, aumentando o nível de gastos e depois são resgatados financeiramente pelo governo federal, escapando assim dos custos associados às políticas expansionistas (L_{Alto}).

Quando os governos subnacionais adotam uma política fiscalmente irresponsável, o governo federal pode ser tentado a socorrê-lo, a despeito de todos os anúncios em contrário que possa ter feito anteriormente. Vários motivos podem

concorrer para isso, tais como o desgaste político decorrente de não ajudar a uma localidade necessitada, a propaganda contrária que as autoridades locais farão contra o governo federal, etc.

A ausência de transferências politicamente motivadas simplesmente destrói esta possibilidade. Nesse caso, a inexistência da linha pontilhada na Figura I.2 forçaria os governos subnacionais a adotar políticas condizentes com a responsabilidade fiscal, uma vez que, neste caso, obteriam um *pay-off* maior ($L_{Médio}$) do que aquele associado a uma política irresponsável (L_{Baixo}).

As transferências podem também conter outras características que estimulem ou desestimulem a gestão eficiente dos recursos recebidos e a melhoria nos resultados das políticas públicas. Por exemplo, transferências incondicionais, que aportem recursos excessivos para governos subnacionais, podem induzir o baixo controle da qualidade do gasto, visto que reduzem o custo marginal de financiamento do governo local e abrem espaço para que se financiem projetos de baixo benefício social marginal. Nos casos em que o grau de *accountability* é baixo, o viés contrário à eficiência torna-se mais intenso.

Por outro lado, o uso de critérios de premiação, que aumentem os montantes recebidos por aqueles governos que demonstrarem melhor desempenho, geram incentivos à boa gestão. Por exemplo, um sistema de financiamento da educação que premie a elevação das notas dos estudantes em exames nacionais certamente estimulará a busca de melhor padrão de ensino, enquanto o simples financiamento federal da folha de pagamento das secretarias de educação tende a resultar em ampliação dessa folha e pouca preocupação com a qualidade do ensino.

O incentivo à eficiência enfrenta alguns dilemas. Em geral, as localidades menos desenvolvidas têm menor capacidade gerencial, sendo menos eficientes. Assim, um sistema de transferências muito focado na premiação da eficiência pode ampliar a desigualdade. Também pode haver prejuízos à autonomia subnacional, uma vez que é o nível de governo doador dos recursos que fixa os critérios de eficiência. Por outro lado, a existência de critérios de eficiência estabelecidos de forma transparente eleva a *accountability* do sistema, pois fornece aos eleitores parâmetros de fácil acompanhamento para julgar a gestão local.

I.3 – Taxonomia das Transferências Brasileiras quanto à Condicionalidade

a) – Transferências Incondicionais Redistributivas

Essas transferências são chamadas “incondicionais” porque não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. O ente transferidor repassa os recursos ao ente beneficiário, que poderá usar os recursos para os fins de sua preferência.

Elas são “redistributivas” porque os critérios de repartição dos recursos entre os governos subnacionais beneficiários são definidos por fórmulas, redistribuindo-se os recursos em relação ao local (estado ou município) de origem da arrecadação. Dividem-se os recursos, por exemplo, de acordo com a população, a renda *per capita*, etc., não se considerando, nessa fórmula, o local onde o tributo foi arrecadado.

É o tipo de transferência mais utilizado para a finalidade de redistribuição regional ou redução de hiato fiscal, devendo ser definidos critérios adequados a cada uma dessas finalidades. No Brasil, os exemplos clássicos são o FPM e o FPE.

Tais transferências aumentam a autonomia do governo receptor, contudo tendem a ter baixa *accountability*, na medida em que as populações dos estados e municípios desvinculam a origem dos recursos do esforço tributário próprio. No que diz respeito aos incentivos à gestão eficiente e à responsabilidade fiscal, há robusta evidência na literatura de que as transferências incondicionais têm impacto negativo, pois estimulam

a expansão mais que proporcional do gasto do ente público receptor (*flypaper effect*), a deterioração da qualidade desse gasto e desestimulam a arrecadação tributária local.⁸

O nível de flexibilidade das transferências incondicionais é em geral muito baixo. O FPM e o FPE, por exemplo, são regulados por normas constitucionais nas quais é muito difícil realizar modificações. Mesmo quando a hierarquia legal é mais baixa, muitas vezes a desconfiança e a dificuldade de se prever quem serão os potenciais ganhadores e perdedores impedem que modificações sejam realizadas nesse tipo de transferências. Esse é o caso, por exemplo, do *Sistema de Repartición* argentino que se encontra congelado por falta de viabilidade política para alterações.

Em seu desenho original, esse tipo de transferência pode conter elementos para internalizar externalidades. Contudo, sua capacidade para fazê-lo de forma dinâmica é limitada, especialmente em virtude de sua inflexibilidade, a qual também torna esse tipo de transferência relativamente imune a pressões políticas, não colaborando, no entanto, para fornecer incentivos adequados ao bom desempenho fiscal. Ao assegurar aos governos receptores uma fonte de recursos basicamente sem riscos, as transferências incondicionais podem refrear a disposição para a exploração das bases tributárias próprias.

b) – Transferências Incondicionais Devolutivas

Existe uma tendência de aumento na eficiência do sistema tributário à medida que se centraliza a arrecadação: os custos incorridos pelos contribuintes para cumprir suas obrigações tributárias (*compliance costs*) são reduzidos, a fiscalização é facilitada, diminui a possibilidade de o contribuinte migrar para escapar à tributação e torna-se mais fácil implementar sistemas de crédito tributário e de redução do efeito cascata. Em suma, o custo marginal de arrecadação, para a sociedade, tende a ser menor quando esta se concentra no governo central.

Por outro lado, a centralização da arrecadação gera um desequilíbrio vertical. Ou seja, os poucos tributos que podem ser arrecadados com eficiência nos estados e municípios não são suficientes para custear os gastos desses níveis de governo.

Uma forma de solucionar o problema é manter a arrecadação centralizada e fazer transferência de recursos para os governos subnacionais. Se não houver a necessidade de resolver problemas de redistribuição regional ou de hiato fiscal, acima analisados, pode-se montar um sistema de transferência bastante simples, no qual o governo central arrecada o tributo e o devolve ao estado ou ao município onde o tributo foi arrecadado. São as chamadas transferências “devolutivas”, porque seu critério de distribuição determina que os recursos sejam entregues ao governo subnacional onde ocorreu a arrecadação, em vez de serem distribuídas por uma fórmula que leve em conta outros fatores demográficos ou socioeconômicos. Esse é o caso, por exemplo, do repasse do ICMS aos municípios (embora essa transferência também contenha algum caráter redistributivo) ou da arrecadação do Imposto Territorial Rural pela União, com repasse de 100% dos valores arrecadados aos municípios de origem. Essas transferências, assim como no caso anterior, são incondicionais, porque não obrigam o governo subnacional receptor a gastar os recursos em finalidade predeterminada.

Esse tipo de transferência é indicado para os casos em que se quer preservar a eficiência do sistema tributário, mediante centralização da arrecadação, e, ao mesmo tempo, garantir recursos suficientes para que os governos subnacionais financiem suas

⁸ Strumpf (1998) e Wyckoff (1988) apresentam diferentes modelos para explicar os mecanismos através dos quais as transferências incondicionais reduzem a *accountability* e a responsabilidade fiscal, bem como desestimulam a gestão eficiente.

despesas. Deve ser empregada em casos em que não haja a preocupação com a redistribuição dos recursos entre os diferentes governos subnacionais.

Por ser incondicional, essa transferência amplia a autonomia dos governos receptores.

Quanto à *accountability*, pode-se dizer que esse tipo de receita fiscal é menos visível para a população do que a arrecadação feita diretamente pelo governo local e mais visível que as transferências incondicionais redistributivas. Embora a população local possa perceber esses recursos como originados na própria comunidade (ao contrário do que ocorre com transferências redistributivas), eles não implicam um controle tão forte quanto aquele exercido sobre recursos angariados pelo poder público local. A tendência é de maior conhecimento (e vigilância), em primeiro lugar, sobre o que foi arrecadado diretamente pelo governo local. Em segundo lugar, sobre o que foi arrecadado na localidade pelo governo estadual ou federal e que voltou ao governo municipal via transferência devolutiva. E, por último, sobre o “dinheiro que vem de fora”, mediante transferências incondicionais não-devolutivas⁹.

Esse tipo de transferência, no entanto, poderia acarretar um problema de *accountability* “reversa”. Como o governo coletor não é o receptor dos recursos, pode ocorrer baixo compromisso com a arrecadação. Esse problema é de ocorrência mais provável no caso das transferências totalmente devolutivas.

As transferências devolutivas em seu estágio puro são, por definição, não redistributivas, uma vez que são destinadas às localidades na qual o tributo foi coletado. Muitas vezes, essas transferências são mescladas com algum critério distributivo, como no caso do ICMS (que devolve $\frac{3}{4}$ do valor total da transferência e utiliza critério redistributivo para $\frac{1}{4}$ do valor transferido). Em geral, não têm flexibilidade para a acomodação de choques, sendo, na maioria dos casos, procíclicas, posto que a arrecadação dos tributos e outras receitas que as originam variam em conformidade com o ciclo econômico.

A internalização de externalidades pode ser atingida com o uso dessa modalidade de transferências, especialmente quando associadas à produção de algum recurso especialmente poluente. Os recursos oriundos desta fonte possuem certa imunidade à ingerência política, já que são, em geral, determinadas por legislações relativamente inflexíveis.

c) – Transferências Condicionais Voluntárias

No Brasil, os principais exemplos são os acordos e convênios. Apresentam grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas. Aumentam, contudo, a discricionariedade do governo federal, que pode direcionar politicamente os recursos.

Podem apresentar também baixa autonomia e baixa *accountability*, posto que a população local tende a associar a obtenção dos recursos ao capital político do deputado, prefeito ou governador, caso no qual o seu poder de cobrança é reduzido. Não têm, a princípio, qualquer relação com a absorção de externalidades ou com a redistributividade, mas isso depende do desenho específico do convênio.

⁹ Wyckoff (1988) oferece uma explicação alternativa para os diferentes graus de *accountability* dos três tipos de transferências, baseadas no poder de barganha do eleitor frente ao governante: enquanto o eleitor pode mudar-se de cidade e levar consigo a base da tributação local ou das transferências devolutivas, no caso das transferências redistributivas, o eleitor não tem qualquer poder de ameaça, pois a sua saída da jurisdição não reduzirá o montante de recursos à disposição do governante.

A existência desse tipo de transferência pode agregar um fator de grande incentivo a atitudes incompatíveis com a responsabilidade fiscal, podendo funcionar como um mecanismo anunciado de resgate para aquelas localidades que necessitem de socorro financeiro e com poder de pressão política suficiente.

d) – Transferências Condicionais Obrigatórias

Podem possuir caráter redistributivo se forem adequadamente desenhadas. São mais adequadas que as transferências incondicionais quando o objetivo é induzir a melhoria de algum indicador social ou reduzir a desigualdade desses indicadores entre regiões ou estados. Apresentam também maior possibilidade de fortalecimento da *accountability* já que a maioria delas destina-se ao conjunto dos entes federados, permitindo comparações de desempenho. O SUS e o Fundeb são os exemplos mais marcantes deste tipo de transferência.

A autonomia subnacional associada a elas é baixa, assim como o seu grau de flexibilidade. Sua independência de fatores políticos tende a ser alta se não existirem mecanismos de retenção espúrios, como o contingenciamento arbitrário de recursos.

Sua grande virtude está relacionada à internalização das externalidades. No caso da educação e da saúde, as externalidades são marcantes. Alunos educados em cidades pequenas poderão migrar na juventude para outros municípios, levando consigo o estoque de capital humano que foi construído na cidade original, enquanto hospitais de um centro regional atendem a pacientes de várias localidades vizinhas. Por esse motivo, o incentivo dos governantes locais para investir nesses serviços é menor que o necessário sob a perspectiva nacional. Transferências obrigatórias condicionadas podem reduzir o custo unitário das prefeituras e dos governos estaduais, estimulando-os a produzir mais desses serviços do que o fariam isoladamente.

e) – Transferências ao Setor Produtivo Privado

Para lidar com o objetivo de promover a redistribuição regional da renda, são utilizados recursos fiscais para subsidiar empreendimentos privados em regiões mais atrasadas, que, na ausência desses subsídios, não teriam condições de competir pelo investimento com os centros mais avançados em função de desvantagens como infraestrutura precária, maior distância dos grandes centros consumidores ou pior qualidade da mão-de-obra. Esse é o caso, por exemplo, dos fundos constitucionais de financiamento (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO).

Esse tipo de transferência não é intergovernamental porque seus receptores não são governos subnacionais. No entanto, tendo em vista que são direcionados para regiões mais atrasadas e que são financiados por receita fiscal, têm significativo impacto no equilíbrio federativo.

Esses fundos têm forte caráter redistributivo regional, já que são transferidos para as regiões mais pobres. Outra característica favorável que apresentam é a da flexibilidade, pois os mecanismos de distribuição dão margem ao governo federal para que este possa direcionar os recursos segundo as suas necessidades. São, contudo, muito sujeitos à interferência política em sua distribuição, fator que pode minar os efeitos benéficos da flexibilidade. O grau de *accountability* depende da implementação prática pela agência de fomento ou instituição bancária que coordena as operações de crédito e dos mecanismos institucionais de auditoria e prestação de contas.

f) – Transferências Diretas a Indivíduos

Também não se trata de transferências intergovernamentais, mas vem tendo um efeito potente sobre a distribuição regional de recursos. Silveira Neto e Azzoni (2006) mostram que tais transferências têm logrado obter mais impacto em termos de redistribuição regional da renda do que as tradicionais transferências intergovernamentais com critérios favoráveis aos estados e municípios de renda mais baixa. Isso se deve, em parte, ao forte caráter distributivo das transferências pessoais, à incapacidade dos critérios de distribuição de transferências intergovernamentais pretensamente redistributivas (como no caso do FPM e do FPE) de efetivamente enviar os recursos para as localidades mais pobres e pela possibilidade de evitar a captura das transferências intergovernamentais pelas elites locais, ao estabelecer um canal direto entre o governo central e a população pobre.

Essas transferências são muito abertas à ingerência política, apresentando, contudo alto grau de flexibilidade. Elas não contribuem para o incremento da autonomia do governo local, pois, na maioria das vezes, os recursos não passam pelos governos subnacionais, sendo diretamente distribuídos pelo governo federal às famílias beneficiadas.

I.4 – Taxonomia das Transferências quanto às Contrapartidas

a) – Sem contrapartida (*Block Grants*)

São transferências realizadas sem exigência de contrapartida financeira por parte dos governos receptores. Sua contribuição para a autonomia subnacional depende das condicionalidades impostas, mas em termos financeiros esse tipo de transferência implica menor comprometimento dos governos locais, o que pode contribuir para o aumento do grau de liberdade destes.

Tendem a possuir baixo grau de *accountability*, uma vez que as populações receptoras podem considerá-las “dinheiro vindo de fora” e, com isso, dispensar menos preocupação na forma com que esses recursos são despendidos. Adicionalmente, por não requererem contrapartidas, podem levar a uma falta de compromisso por parte dos governos receptores.

As *block grants* possuem, a princípio, um maior caráter redistributivo, já que não requerem esforços complementadores dos governos mais pobres. A sua flexibilidade também tende a ser maior, visto que, por não dependerem de recursos dos governos locais, podem ser mais facilmente disponibilizadas em caso de necessidade.

Quanto aos incentivos fornecidos por esse tipo de transferência à gestão fiscal subnacional, pode-se atribuir certa neutralidade, possuindo apenas a já mencionada repercussão negativa sobre a disposição em arrecadar causada pelas transferências em geral. O nível de ingerência política e a capacidade de internalização das externalidades dependem exclusivamente do desenho do sistema.

b) – Com contrapartida (*Matching Grants*)

Trata-se de um mecanismo de transferência no qual às contribuições realizadas pelo governo doador devem corresponder aportes do governo receptor em uma proporção preestabelecida. Assim, por exemplo, o governo central pode se dispor a transferir aos governos locais, para programas de preservação ambiental, R\$ 15 para cada R\$ 100 aplicados nessa área, o que equivale a um subsídio de 15% aos gastos com preservação ambiental. Essas proporções podem variar de forma a estabelecer algum padrão distributivo (estabelecendo-se um subsídio maior para estados ou municípios de menor capacidade fiscal). As *matching grants* podem gerar um elevado grau de

accountability, posto que requerem a utilização de recursos próprios dos governos receptores, induzindo-os a uma maior responsabilidade na execução do gasto.

Elas são largamente utilizadas para a internalização de externalidades, uma vez que diminuem o custo dos governos locais na provisão de um bem ou serviço público que tenha repercussões em outras localidades, induzindo o governo beneficiado a elevar a sua produção.

Suas características em termos de flexibilidade e independência política são dependentes da natureza da transferência, não sendo modificadas pela necessidade de contrapartida. As *matching grants*, apesar de muito comuns em outras federações, não são usuais no Brasil.

c) – Transferências Equalizadoras

A denominação *transferências equalizadoras* refere-se àquelas nas quais se busca estabelecer um valor mínimo, comumente em termos *per capita*, a ser utilizado por cada governo local em um determinado programa ou ação. Em geral, os governos subnacionais são obrigados a utilizar uma parcela mínima de suas receitas para determinado programa e se esta parcela não for suficiente para atingir um determinado piso de recursos, o governo federal fornece a complementação. O SUS e o Fundeb são os exemplos mais notáveis desse tipo de transferência no Brasil.

Esse sistema é fortemente distributivo, tendendo a transferir mais recursos federais para as regiões mais pobres e menos capazes de arrecadar tributos e outras receitas. Ele reduz a autonomia local, pois implica uma vinculação da receita total a determinados programas. Exibe certa flexibilidade na medida em que a complementação federal pode cobrir choques negativos em determinados territórios, cujos efeitos seriam limitados, evitando-se uma redução brusca na provisão dos serviços públicos.

No caso da saúde e da educação, pode ajudar no tratamento das externalidades, pois, ao fixar pisos para os montantes gastos com esses serviços, podem prevenir a sua subprovisão. Contudo, tem potencialmente um efeito negativo sobre a responsabilidade fiscal. Isso porque, para os governos que recebem complementações federais, um aumento de receita tributária, por exemplo, significará um aumento menos que proporcional na receita disponível e uma redução da complementação federal.

A título de exemplo, suponha-se que um município com 10 mil crianças em idade escolar possua uma receita de R\$ 40 milhões ano. Suponha ainda que o piso mínimo para o gasto educacional com cada criança seja de R\$ 1.200,00. Se o município destinar, obrigatoriamente, 25% de sua receita para a educação dessas crianças, seu gasto total será de R\$ 10 milhões com essa função. No entanto, o gasto mínimo requerido neste caso seria de R 12 milhões (10.000 x 1.200). O governo federal então teria de realizar um aporte complementar de R\$ 2 milhões.

Agora, suponha-se que o município realizou um esforço tributário e elevou sua receita em 10%, atingindo R\$ 44 milhões. Então, a destinação para a educação deverá se elevar para R\$ 11 milhões, reduzindo a necessidade do aporte federal para R\$ 1 milhão. Em resumo, dos R\$ 4 milhões de acréscimo de receita, R\$ 1 milhão foi “devolvido” ao governo federal. Naturalmente, esse processo torna o esforço tributário ainda mais penoso para os cidadãos do município.

II - Transferências Intergovernamentais no Brasil: Uma Visão Geral

As transferências intergovernamentais são utilizadas com grande intensidade no Brasil, constituindo um elemento central no sistema de relações federativas e um item fundamental de receita para a grande maioria dos governos subnacionais (estados e municípios).

A Tabela II.1 compara a composição da receita de estados e municípios brasileiros com a de outras federações que, como o Brasil, organizam-se em três níveis de governo. Percebe-se que os governos estaduais brasileiros têm uma dependência de transferências inferior à média do grupo. A arrecadação tributária dos estados brasileiros é bastante significativa e tem participação na receita total que supera a de países de alta renda como Canadá e EUA. Isso se deve, principalmente, ao fato de que o tributo de maior arrecadação do País, o ICMS, é de competência estadual.

Já a situação dos municípios brasileiros é inversa: a arrecadação tributária é pífia e o peso das transferências muito elevado, quando comparado com os demais países da tabela.

Tabela II.1 - Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em três níveis de governo

Países		Tributos	Transferências	Outras receitas	Total
BRASIL (1998)	Gov. Estadual	62%	25%	13%	100%
	Gov. Local	20%	65%	15%	100%
MÉXICO (2000)	Gov. Estadual	41%	51%	8%	100%
	Gov. Local	58%	27%	14%	100%
CANADÁ (2002)	Gov. Estadual	60%	16%	24%	100%
	Gov. Local	43%	39%	19%	100%
EUA (2001)	Gov. Estadual	51%	26%	23%	100%
	Gov. Local	38%	40%	22%	100%
AUSTRÁLIA (2001)	Gov. Estadual	31%	50%	19%	100%
	Gov. Local	38%	17%	45%	100%
ALEMANHA (2002)	Gov. Estadual	71%	17%	12%	100%
	Gov. Local	37%	35%	28%	100%
COLÔMBIA (2000)	Gov. Estadual	17%	50%	33%	100%
	Gov. Local	28%	31%	41%	100%
ESPANHA (2000)	Gov. Estadual	33%	61%	6%	100%
	Gov. Local	51%	36%	13%	100%
ÁFRICA DO SUL (2002)	Gov. Estadual	1%	96%	3%	100%
	Gov. Local	23%	18%	59%	100%
MÉDIA EXCETO BRASIL	Gov. Estadual	38%	46%	16%	100%
	Gov. Local	40%	30%	30%	100%

Fonte: FMI, *Government Statistics Yearbook*, 2003.

Elaborado pelos autores.

Quadro similar aparece quando comparamos o Brasil a países organizados em dois níveis de governo, conforme apresentado na Tabela II.2. Nesses países, os governos locais tendem a apresentar menos autonomia, sendo mais dependente de decisões e financiamentos provenientes do governo central. Mesmo quando comparados a esse tipo de governo local, os municípios brasileiros, que gozam de ampla autonomia administrativa e decisória, aparecem entre os mais dependentes de verbas provenientes

dos outros entes federados (União e estados). Já os governos estaduais brasileiros confirmam o quadro de elevada importância da receita tributária e de menor dependência em relação às transferências.

Tabela II.2 - Composição da receita de governos estaduais e locais em alguns países organizados em dois níveis de governo

Países		Tributos	Transferências	Outras receitas	Total
BRASIL (1998)	Gov. Estadual	62%	25%	13%	100%
	Gov. Local	20%	65%	15%	100%
ARGENTINA (2001)	Gov. Estadual	85%	15%	0%	100%
CHILE (2002)	Gov. Local	79%	7%	14%	100%
FRANÇA (2002)	Gov. Local	41%	40%	19%	100%
CHINA (2001)	Gov. Local	43%	37%	20%	100%
DINAMARCA (2002)	Gov. Local	51%	36%	13%	100%
GRÉCIA (2000)	Gov. Local	12%	40%	48%	100%
ITÁLIA (2000)	Gov. Local	42%	42%	15%	100%
POLÔNIA (2002)	Gov. Local	19%	40%	41%	100%
RÚSSIA (2002)	Gov. Local	49%	14%	37%	100%
REINO UNIDO (2002)	Gov. Local	14%	65%	21%	100%
MÉDIA EXCETO BRASIL		41%	34%	22%	100%

Fonte: FMI, Government Statistics Yearbook, 2003.

Elaborado pelos autores.

O quadro de elevada autonomia dos estados brasileiros reflete, na verdade, uma média, cuja composição inclui valores extremos: há estados muito dependentes de transferências e outros nos quais essa fonte de receita é quase residual. Tal realidade é apresentada pela Tabela II.3, na qual se observa que há estados como Roraima, Amapá e Acre, para os quais as transferências representam quase 80% da receita total, e como Tocantins, com 67% da receita constituído de transferências.

Três desses quatro estados foram criados pela Constituição de 1988. Roraima-RR e Amapá-AP são ex-territórios federais, situados na fronteira norte do País, de baixa densidade demográfica, com significativas áreas cobertas por florestas. Tocantins-TO, criado pela Constituição de 1988, formou-se pela separação da região norte do Estado de Goiás-GO, mais pobre e atrasada que o sul. A criação desses três estados respondeu mais a interesses de grupos políticos dominantes dessas regiões, que ganhariam poder (abertura de vagas no Congresso, criação de assembleia estadual e de câmaras municipais, garantia de transferências federais, etc.) do que a reais necessidades administrativas. O espírito descentralizador da Constituição de 1988, que virou a página do período de centralização fiscal e administrativa do regime militar (1964-1985), abriu espaço para que iniciativas dessa espécie prosperassem.

O Acre-AC possui características geográficas similares a RR e AP, sendo, contudo, um pouco mais antigo (criado em 1962).

A nova Constituição Federal (CF) caracteriza-se por forte descentralização de receitas, principalmente pela via das transferências, e resultou em forte aumento da participação dos municípios e de diversos estados na receita fiscal total do País¹⁰.

¹⁰ Para uma descrição desse processo ver, por exemplo, Mendes (2005), Afonso, Ramundo e Araújo (1998) ou Afonso e Mello (2000).

Tabela II.3 - Composição da receita dos governos estaduais brasileiros (2006)

UF	Receita Total ¹ (A)=(B)+(F)	Receita Corrente (B)=(C)+(D)+(E)	Receita Tributária ² (C)	Transferências Correntes ³ (D)	Outras Receitas Correntes (E)	Receita de Capital (F)=(G)+(H)	Transferências de Capital (G)	Outras Rec. de Capital (H)	Transferências Totais (I)=(D)+(G)
RR	100	100	18	79	3	0	0	-	79
AP	100	100	19	77	4	0	0	0	77
AC	100	91	20	68	3	9	9	0	77
TO	100	92	27	60	5	8	7	1	67
PI	100	96	36	56	4	4	3	0	59
DF	100	99	40	56	4	1	1	0	56
MA	100	99	40	56	4	1	0	0	56
AL	100	95	40	52	3	5	3	2	55
SE	100	98	40	50	8	2	1	1	51
PB	100	99	43	49	6	1	0	1	49
RN	100	99	46	47	5	1	0	1	48
RO	100	99	49	45	6	1	1	0	46
PA	100	99	50	44	5	1	0	0	44
CE	100	88	47	37	4	12	6	5	43
PE	100	98	56	39	3	2	1	1	40
BA	100	99	60	33	6	1	0	0	34
AM	100	99	63	33	3	1	1	0	34
SC	100	98	60	30	8	2	1	1	31
MT	100	98	63	28	8	2	1	2	28
RJ	100	99	55	27	16	1	0	1	27
GO	100	98	64	26	8	2	2	0	27
BRASIL	100	98	64	26	8	2	1	1	27
MS	100	97	67	24	6	3	3	0	26
PR	100	98	64	26	9	2	0	2	26
RS	100	98	71	22	5	2	0	2	23
MG	100	97	68	21	7	3	1	2	23
ES	100	98	73	17	7	2	0	2	18
SP	100	98	79	10	9	2	0	2	10

Fonte: STN – Execução Financeira dos Estados –

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls

Elaborado pelos autores.

Notas:

- (1) Exclui montante da receita deduzida para fins de transferência ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).
- (2) Inclui receitas de contribuições. Exclui a receita de Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores do estado.
- (3) Inclui o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores do estado. No caso do DF, inclui as transferências do FCDF.

Outro caso digno de nota é o do DF, onde se localiza a capital do País: além das transferências habitualmente recebidas por todos os estados, o DF tem as suas folhas de pagamento nas áreas de educação, saúde e segurança pública pagas pelo governo federal, por meio do FCDF. Também cabe à União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal¹¹. Isso o coloca em quinto lugar no *ranking* de dependência de recursos federais, como mostrado pela Tabela II.3. Tratamento similar recebem os estados de Roraima e Amapá, que, ao serem transformados de territórios em estados, mantiveram em seus quadros policiais militares e servidores civis com vínculo trabalhista com a União, que permaneceu custeando os seus proventos.¹²

¹¹ CF, art. 21, incisos XIII e XIV.

¹² Emenda Constitucional nº 19, de 1998, art. 31.

Há que se considerar, ademais, que a dependência em relação a transferências federais tem um recorte geográfico bem definido. Excetuando-se o caso atípico do DF, os quinze estados mais dependentes pertencem às regiões Norte (N) e Nordeste (NE), que apresentam indicadores de renda e qualidade de vida bastante inferiores ao Sul (S) e Sudeste (SE) do País. Os estados mais dependentes de transferências não só têm base tributária mais restrita, como também são beneficiados por mecanismos de redistribuição regional nos critérios de partilha das transferências (esses critérios serão detalhados adiante), que lhes garantem participação maior nos recursos transferidos. No extremo oposto da tabela encontram-se estados mais desenvolvidos, com significativa base industrial e de serviços.

No caso dos governos municipais, a alta dependência de receitas de transferências é generalizada. Apenas os municípios mais populosos exibem receitas tributárias e outras receitas correntes um pouco mais significativas. Nos municípios com até 50 mil habitantes, que representam 88% do total de governos locais, a dependência em relação às transferências supera 80% da receita total. Essa situação é mostrada pela Tabela II.4.

Tabela II.4 - Composição da receita dos governos municipais brasileiros em 2006⁽¹⁾

Número de Habitantes (mil)	% do Total de Municípios	Receita Total ⁽²⁾	Receita Corrente	Receita Tributária	Transf. Correntes	Outras Rec. Correntes	Receita de Capital	Transf. de Capital	Outras Rec. de Capital	Transf. Totais (%)
		A=B+F	B=C+D+E	C	D	E	F=G+H	G	H	I=D+G
Até 3	10%	100	94	3	86	4	6	5	0.6	92
3 a 5	15%	100	94	4	86	4	6	5	0.4	91
5 a 10	23%	100	94	6	84	5	6	5	0.3	89
10 a 20	23%	100	95	6	83	5	5	5	0.3	88
20 a 50	19%	100	96	9	79	8	4	4	0.2	83
50 a 100	6%	100	97	13	72	11	3	3	0.2	75
100 a 300	4%	100	97	16	66	15	3	2	0.7	68
Mais de 300	2%	100	98	32	49	17	2	1	0.9	51

Fonte: STN – Finanças Municipais do Brasil –

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp

Elaborado pelos autores.

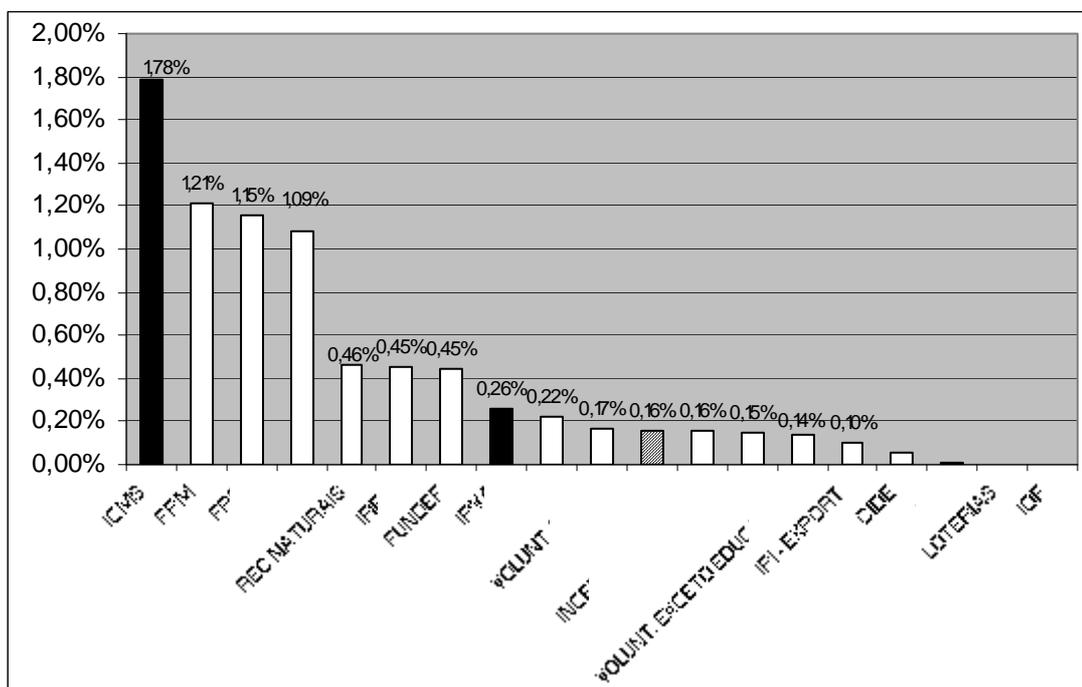
Notas:

- (1) A base de dados contém informações acerca de 4.807 municípios, equivalente a 86,4% do total de municípios do País.
- (2) Exclui montante da receita deduzida para fins de transferência ao Fundef.

O Gráfico II.1 apresenta as principais modalidades de transferências da União para estados e municípios (barras brancas) e dos estados para os municípios (barras negras).

Há também uma transferência da União para o financiamento de investimentos privados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (barra listrada). Embora não seja estritamente uma transferência intergovernamental, essa modalidade foi aqui incluída porque disputa recursos com as demais transferências (seu *funding* é o mesmo grupo de impostos destinados a outras transferências), de modo que mudanças no sistema de transferências podem implicar em mudanças nesses financiamentos. Além disso, tal mecanismo é fortemente apoiado e defendido, no Congresso, pelos políticos das regiões beneficiadas, constituindo-se em elemento importante nas negociações do pacto federativo brasileiro.

Gráfico II.1 - Transferências da União para estados e municípios e dos estados para os municípios em 2006 (% do PIB)



Fontes:

STN – Execução Financeira dos Estados –

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls (para as variáveis ICMS, IPVA e IRRF dos estados);

STN – Finanças Municipais 2006 –

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp (para a variável IRRF dos municípios);

SIAFI – Sistema Siga Brasil – Senado Federal (para as demais variáveis – valores pagos);

IBGE (para a variável PIB).

Elaborado pelos autores.

Nota: o valor para o FNE, o FNO e o FCO foi estimado a partir do montante destinado ao FPE.

As principais modalidades de transferências apresentadas nesse Gráfico serão objeto de análise mais detalhada nas próximas seções deste trabalho. Nesta Seção, preocupamo-nos em descrever suas características gerais.

A primeira dessas características é que as três transferências de maior valor (ICMS, FPM e FPE) são do tipo incondicional (não impõem qualquer obrigação de aplicação dos recursos, pelo governo receptor, em despesas específicas, nem cobram resultados ou performance dos entes beneficiários), sem contrapartida (não exige contrapartida financeira do receptor nos programas financiados pelas transferências) e obrigatório (determinado pela Constituição ou por leis)

A ênfase no uso desse tipo de transferência é um típico resultado da descentralização de receitas sem descentralização de responsabilidades, ocorrida na Constituição de 1988: a repartição de recursos foi imediata e automática, enquanto a descentralização da provisão dos serviços públicos ficou indefinida e, duas décadas após à promulgação da Constituição, ainda não está concluída.

Somando-se ao ICMS, FPM e FPE as demais transferências que são incondicionais, sem contrapartida e obrigatórias¹³, chegamos a um valor equivalente a 4,96% do PIB, ou 62% do total das transferências.

Em segundo lugar, cabe destacar as transferências no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e as transferências voluntárias no âmbito do Ministério da Educação (Volunt. Educ.). Essas modalidades, que representam 1,7% do PIB ou 21% do total das transferências, constituem uma reação ao movimento inicial, pós-Constituição de 1988, de descentralizar receitas sem descentralizar responsabilidades. No Sistema Único de Saúde as transferências são condicionais, pois a legislação determina as modalidades de serviços para as quais os recursos devem ser direcionados (atenção básica, atendimento hospitalar, etc.). Além disso, exige-se contrapartida dos estados e municípios no financiamento da saúde pública.

O Fundef tem por objetivo maior garantir um padrão mínimo na educação fundamental (ciclo de oito anos, sendo que a idade padrão para ingresso é de 7). Para tanto, retirou parte dos recursos que antes constituíam transferências incondicionais e os vinculou à educação (maiores detalhes serão apresentados na Seção VIII). Recentemente o programa foi ampliado e renomeado para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), passando a atender, também, aos seguintes níveis de ensino: educação infantil (ciclo de três anos, com idade-padrão inicial de 4 anos), ensino médio (ciclo de três anos, após o ensino fundamental, com idade-padrão inicial de 15 anos) e educação de jovens e adultos (pessoas que estão retornando aos estudos com idade defasada)¹⁴.

Diferentes categorias de transferências condicionais, voluntárias e sem contrapartida, com uso vinculado à área da educação são financiadas pelo chamado “Salário-Educação”. O Salário-Educação é uma contribuição social paga pelas empresas e que se destina a gerar recursos adicionais para financiar o ensino público. O valor arrecadado é partilhado entre o governo federal, os estados e os municípios. A parcela apropriada pelo governo federal é destinada ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE possui uma série de programas de fornecimento de verbas e de bens materiais para o funcionamento das escolas estaduais e municipais (merenda escolar, livro didático, transportes de alunos, etc.) com vistas, também, a impor padrões mínimos de qualidade¹⁵. Os valores financeiros transferidos aos estados e municípios sob essa modalidade aparecem no Gráfico II.1 com o rótulo de transferências voluntárias na área da educação (Volunt. Educ.).

Já a parte do Salário-Educação que é transferida aos estados e municípios deve ser obrigatoriamente utilizada para a manutenção da rede de ensino local. Essa transferência condicional, obrigatória e sem contrapartida aparece no Gráfico II.1 com o rótulo de Salário-Educação (Sal. Educ.).

¹³ IOF, IPI-Exportações, IRRF, IPVA e ITR.

¹⁴ Lei nº 11.494, de 2007.

¹⁵ A maior parte dos programas é executada de forma descentralizada, ou seja, o governo federal envia as verbas para os estados e municípios e estes adquirem a merenda escolar e contratam serviços de transportes de alunos, entre outros. Exceção importante é o programa de distribuição de livros didáticos, cuja compra é centralizada no governo federal.

Há, também, transferências voluntárias, condicionais com e sem contrapartida nas demais áreas da administração (assistência social, transportes, esportes, etc.), que no Gráfico II.1 aparecem sob o rótulo “Volunt. Exceto Educ. e SUS”. Há que se considerar, contudo, que tais transferências ocupam uma área cinzenta entre aquelas que constituem programas federais estruturados, cujo objetivo é garantir padrões mínimos de determinados serviços públicos, e aquelas que constituem o simples resultado de barganhas políticas, resultando em projetos do tipo *pork barrel*. Mesmo nas áreas de educação e saúde, em que há uma melhor divisão de trabalho, hierarquização de responsabilidades e co-financiamento entre os três níveis de governo, há espaço para esses projetos decorrentes de barganhas políticas.

O terceiro grande grupo de transferências é aquele que busca lidar com compensações financeiras decorrentes de externalidades negativas. Aí estão incluídas as transferências aos estados e municípios onde há exploração de recursos minerais, hídricos e petrolíferos (Rec. Naturais) e as compensações aos estados e municípios por perda de receita decorrente da desoneração de tributos de sua competência incidente sobre exportações (Incentivos Export.)¹⁶. Todas as transferências desse grupo são incondicionais, obrigatórias e sem contrapartida.

As próximas seções analisarão em maior detalhe as principais transferências, mostrando seus méritos e problemas, com o objetivo de formular um diagnóstico que embasará as propostas de uma reforma no sistema de transferências intergovernamentais.

¹⁶ Na prática, esse último tipo de transferência tem sido feita com base em coeficientes fixos para cada estado, o que reduz o seu vínculo com a efetiva perda de receita de cada ente federativo em razão de desoneração de tributos estaduais nas transações de comércio exterior.

III - O Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

III.1 – Descrição geral

O FPM é uma transferência redistributiva, paga pela União a todos os municípios do País. Ela é de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida. Como visto no Gráfico II.1 da Seção II, trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios. O FPM é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, com sua origem remontando à Constituição de 1946¹⁷. A denominação “Fundo de Participação dos Municípios” foi instituída pela Constituição de 1967. É importante observar que essa Constituição foi promulgada pelo regime militar (vigente entre 1964 e 1985), com orientação fiscal fortemente centralizadora. Mesmo assim, a partilha de receitas, espinha dorsal do pacto político federativo, não foi revogada (ainda que tenha se dado em valores mais modestos).

Encerrado o regime militar, aprovou-se uma nova Constituição em 1988 (atualmente em vigor), cujo espírito descentralizador resultou em forte aumento da participação dos municípios na receita da União¹⁸.

O FPM está previsto no art. 159, I, *b* e *d*, da Constituição Federal. Esses dispositivos determinam que 23,5% da arrecadação, pela União, dos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados ao FPM. Trata-se, portanto, de partilhar a receita de impostos específicos e não a receita da União como um todo. O Anexo III.1 lista a legislação que trata dos detalhes da distribuição do FPM, a ser descrita em seguida.

O total de recursos do FPM é segmentado em três partes: 10% são entregues aos municípios que são capitais de estados, 86,4% aos municípios não-capitais e 3,6% constituem uma reserva para suplementar a participação dos municípios mais populosos. A Tabela III.1 destaca essa divisão.

Tabela III.1 – Segmentação dos recursos do FPM por tipo de município

PARCELA	PERCENTUAL
I - Capitais de estado	10,0%
II - Municípios do “interior”, ou seja, não-capitais	86,4%
III - Reserva para municípios de grande população	3,6%

Fonte: legislação federal listada no Anexo III.1.

Elaborado pelos autores.

Essa divisão decorre de processos de barganha ocorridos ao longo de toda a existência do FPM, que não cabe aqui relatar. A sua lógica geral é: a) a parcela I (FPM-Capitais) visa limitar o montante absorvido pelas capitais de estado, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, mais capazes de financiar suas próprias despesas; b) a parcela II (FPM-Interior) é dividida de acordo com a população, em fórmula a ser descrita adiante; c) a parcela III (FPM-Reserva) foi criada para atenuar a

¹⁷ Ver art. 15 da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. A Constituição de 1934 previa que no caso de criação de novos impostos pelos estados, estes teriam que partilhar sua arrecadação com a União e os municípios (ver art. 10, parágrafo único). As constituições brasileiras estão disponíveis em <http://www.planalto.gov.br>.

¹⁸ Para uma descrição desse processo ver, por exemplo, Mendes (2002), Afonso, Ramundo e Araújo (1998) ou Afonso e Mello (2000).

desvantagem dos municípios mais populosos, em função de viés existente no cálculo da parcela II. A seguir são descritos os critérios de partilha de cada uma dessas parcelas.

III.1.1 – FPM-Capitais

Os 10% do FPM destinados aos municípios das capitais dos estados são distribuídos conforme o **coeficiente de participação** obtido a partir do **produto** dos seguintes fatores:

- fator representativo da população, baseado no percentual da população de cada capital em relação à população total de todas as capitais, conforme mostrado na Tabela III.2;
- fator representativo do inverso da renda *per capita* de cada estado, de acordo com as faixas definidas na Tabela III.3.

Tabela III.2 - Participação da população da capital no somatório da população de todas as capitais

PARTICIPAÇÃO	COEFICIENTE
até 2%	2,0
mais de 2% até 2,5%	2,5
mais de 2,5% até 3,0%	3,0
mais de 3,0% até 3,5%	3,5
mais de 3,5% até 4,0%	4,0
mais de 4,0% até 4,5%	4,5
mais de 4,5%	5,0

Fonte: Lei nº 5.172, de 1966, art. 91.

Elaborado pelos autores.

Tabela III.3 - Inverso do índice relativo à renda *per capita* do estado onde se situa o município

ÍNDICE INVERSO	FATOR
até 0,0045	0,4
acima de 0,0045 até 0,0055	0,5
acima de 0,0055 até 0,0065	0,6
acima de 0,0065 até 0,0075	0,7
acima de 0,0075 até 0,0085	0,8
acima de 0,0085 até 0,0095	0,9
acima de 0,0095 até 0,0110	1,0
acima de 0,0110 até 0,0130	1,2
acima de 0,0130 até 0,0150	1,4
acima de 0,0150 até 0,0170	1,6
acima de 0,0170 até 0,0190	1,8
acima de 0,0190 até 0,0220	2,0
acima de 0,220	2,5

Fonte: Lei 5.172, de 1966, art. 90.

Elaborado pelos autores.

Nota: Toma-se como referência o valor 100 para a renda *per capita* média do País.

Assim, o montante a ser destinado a cada município de capital é calculado de acordo com a seguinte fórmula:

$$V_e = (0.1 * FPM * CP_e * CIRP_e) / [\sum_e (CP_e * CIRP_e)]$$

Onde:

V_e = valor a ser recebido pela capital do estado e ;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

CP_e = coeficiente relativo da população da capital do estado e em relação ao total de população de todas as capitais (ver Tabela III.2);

$CIRP_e$ = coeficiente relativo ao inverso da renda *per capita* do estado e (ver Tabela III.3);

$\sum_e (CP_e * CIRP_e)$ = somatório dos coeficientes de todas as capitais.

III.1.2 – FPM-Interior

Os 86,4% do FPM distribuídos para os demais municípios (não-capitais) são partilhados conforme o coeficiente de participação fixado a partir da quantidade de habitantes de cada município, conforme escala apresentada na Tabela III.4:

Tabela III.4 – Coeficientes de participação dos municípios no FPM – parcela de municípios não-capitais de estado

FAIXA DE HABITANTES	COEFICIENTE
Até 10.188	0,6
De 10.189 a 13.584	0,8
De 13.585 a 16.980	1,0
De 16.981 a 23.772	1,2
De 23.773 a 30.564	1,4
De 30.565 a 37.356	1,6
De 37.357 a 44.148	1,8
De 44.149 a 50.940	2,0
De 50.941 a 61.128	2,2
De 61.129 a 71.316	2,4
De 71.317 a 81.504	2,6
De 81.505 a 91.692	2,8
De 91.693 a 101.880	3,0
De 101.881 a 115.464	3,2
De 115.465 a 129.048	3,4
De 129.049 a 142.632	3,6
De 142.633 a 156.216	3,8
Acima de 156.216	4,0

Fonte: Decreto-Lei nº 1.881, de 1981.

Elaborado pelos autores.

Desde 1989, estipulou-se que, para essa parcela do FPM, sempre que houver criação e instalação de novos municípios, os recursos a serem direcionados a essas

novas unidades deverão ser deduzidos dos demais municípios do mesmo estado¹⁹. Isso para evitar que um determinado estado facilite a criação de novos municípios com o objetivo de extrair recursos que antes iriam para municípios de outros estados.

Com a introdução dessa regra, o somatório por estado dos coeficientes de participação dos municípios permanece vinculado ao tamanho da população de cada estado em 1º de julho de 1989, conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A Tabela III.5 mostra qual é a participação dos municípios de cada estado na parcela do FPM interior.

Tabela III.5 – Divisão do FPM-Interior por estados

ESTADOS	PARTICIPAÇÃO	ESTADOS	PARTICIPAÇÃO
AC	0,2630	RN	2,4324
AM	1,2452	SE	1,3342
AP	0,1392	DF	0,0000
PA	3,2948	GO	3,7318
RO	0,7464	MS	1,5004
RR	0,0851	MT	1,8949
TO	1,2955	ES	1,7595
AL	2,0883	MG	14,1846
BA	9,2695	RJ	2,7379
CE	4,5864	SP	14,262
MA	3,9715	PR	7,2857
PB	3,1942	SC	4,1997
PE	4,7952	RS	7,3011
PI	2,4015	TOTAL	100,00

Fonte: Brasil (2005).

Elaborado pelos autores.

Devido à não atualização da participação do total de municípios de um estado no FPM-Interior, ocorre o fato de que municípios com populações iguais, situados em estados diferentes, recebem valores distintos. Municípios que integrarem estados que permitiram o surgimento de novos municípios recebem menos do que aqueles pertencentes a estados que não o permitiram.

A fórmula de cálculo da distribuição do FPM-Interior é dada por:

$$V_{ie} = (0.864 * FPM * CP_{ie} * \theta_e) / \sum_e CP_{ie}$$

Onde:

V_{ie} = valor a ser recebido pelo município i situado no estado e ;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

θ_e = participação do estado e no FPM-Interior (ver Tabela III.5)

¹⁹ Art. 5º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 62, de 1989.

CP_{ie} = coeficiente relativo à população do município i situado no estado e (ver Tabela III.4);

$\Sigma_e CP_{ie}$ = somatório de todos os coeficientes dos municípios do estado e .

III.1.3 – FPM-Reserva

Essa reserva de 3,6% do montante do FPM tem por objetivo reduzir o viés do FPM-Interior em favor dos municípios de menor população. Mais especificamente, participam dessa reserva os municípios com população igual ou superior a 142.633 habitantes (aqueles com coeficiente igual ou superior a 3,8 – ver Tabela III.4). Esses municípios também são beneficiários da parcela de 86,4%. A distribuição é feita conforme os critérios usados pelo FPM Capital, ou seja:

$$V_{ir} = (0.036 * FPM * CP_{ir} * CIRP_{ei}) / \Sigma_r (CP_{ir} * CIRP_{ei})$$

Onde:

V_{ir} = valor a ser recebido pelo município i participante da reserva;

FPM = valor total a ser distribuído pelo FPM;

CP_{ir} = coeficiente relativo à população do município i em relação ao total da população dos municípios participantes da reserva (ver Tabela III.2);

$CIRP_{ei}$ = coeficiente relativo ao inverso da renda *per capita* do estado onde se situa o município i (ver Tabela III.3);

$\Sigma_r (CP_{ir} * CIRP_{ei})$ = somatório de todos os coeficientes dos municípios participantes da reserva.

III.1.4 – Aplicação prática dos critérios

O cálculo dos coeficientes de cada município, utilizando os critérios acima descritos, é feito anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), podendo, portanto, haver mudanças na participação relativa de cada município em função de sua taxa de crescimento populacional ou de alterações na posição relativa da renda *per capita* do seu estado em relação ao restante do País.

O IBGE estima a população de cada município e informa o resultado ao TCU. Os municípios podem contestar o valor da estimativa, cabendo ao IBGE acolher ou não tal contestação. O IBGE também informa ao TCU os dados mais recentes disponíveis acerca da renda *per capita* estadual.

Um problema prático que surge em relação às estimativas populacionais é que, quando da realização dos censos demográficos decenais, os coeficientes dos municípios precisam ser ajustados à população efetivamente contada pelo censo. Aqueles municípios que tiveram suas populações superestimadas durante o período intracensos tendem a sofrer reduções, muitas vezes significativas, em seus coeficientes. Para que não haja perda abrupta de receita, pressionam o Congresso Nacional para aprovar leis que estabeleçam períodos de transição, nas quais os seus coeficientes não seriam reduzidos de imediato, mas sim ao longo dos anos, com a aplicação de redutores que conduzam, de forma gradual, os seus coeficientes aos novos valores. Dado que o valor total do FPM é fixado de forma exógena e não é influenciado por essa regra de transição, o resultado da regra é que os municípios que tiveram crescimento populacional acima das estimativas intracenso recebem, durante o período de transição,

menos recursos do que deveriam; o inverso acontecendo com os municípios sujeitos ao redutor²⁰.

III.2 – Análise dos pontos positivos e negativos do FPM

Esta seção analisa as vantagens e problemas do FPM com base nos critérios definidos na Seção I, que descreve as características desejáveis das transferências intergovernamentais. Trata-se, portanto, de checar o desempenho do FPM no que diz respeito aos seguintes aspectos: autonomia subnacional, *accountability*, redistribuição regional, redução do hiato fiscal, flexibilidade para absorção de choques, internalização de externalidades, independência de fatores políticos, responsabilidade fiscal e incentivo à gestão eficiente.

O FPM concede ampla **autonomia subnacional** na alocação dos recursos, uma vez que a transferência é não-vinculada, permitindo que se aproveite, na aplicação dos recursos, o maior conhecimento dos governos subnacionais (em comparação com o governo central) acerca das necessidades locais. Ademais, por ser definida por uma fórmula, a transferência apresenta grande **independência de fatores políticos**, não sendo possível alterar o valor da cota de um município com base em qualquer tipo de barganha. O uso de redutores para as quotas, acima descrito, é uma forma de alteração de cotas que poderia ser considerada sob influência política, mas, por ser instituído por meio de lei, sujeita a amplo debate, fica amenizado o risco de que alguns municípios, com maior poder de pressão, introduzam, nos critérios, vieses que lhe sejam favoráveis²¹.

Por outro lado, a definição da partilha através de regras definidas na Constituição e em leis retira **flexibilidade para absorção de choques**. Assim, em momentos de crise fiscal, em que o governo federal precisaria reduzir o montante total transferido aos municípios para equilibrar suas contas, não é possível fazê-lo, pois a Constituição determina que se transfira um percentual fixo da arrecadação do IR e do IPI. Na prática, essa transferência tem um caráter procíclico, pois em momentos de crescimento econômico, quando a receita tributária se expande, automaticamente aumenta a despesa da União com transferências aos municípios (e a disponibilidade de recursos dos municípios para realizar despesas). Na crise, com a contração da arrecadação, ocorre movimento simétrico de contração das transferências e da despesa municipal.

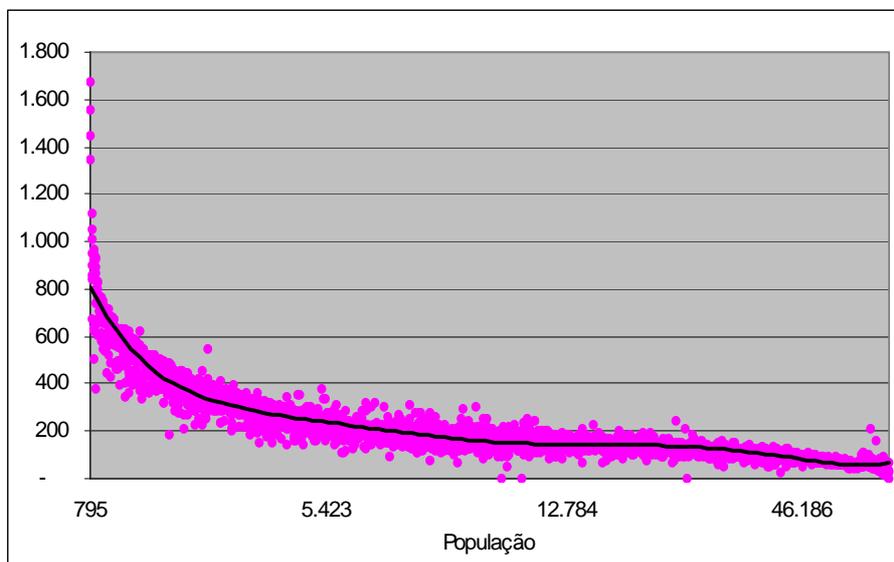
No que diz respeito aos critérios de **redistribuição regional** de recursos fiscais (entre regiões e entre municípios), o FPM deixa muito a desejar. Conforme descrito acima, o critério população predomina como fator de repartição dos recursos do Fundo. O uso dessa variável está mal equacionado, havendo um forte viés em favor dos municípios menos populosos, conforme ilustrado no Gráfico III.1, que mostra a queda abrupta da receita *per capita* de FPM à medida que aumenta a população municipal. O principal determinante desse resultado é a cota mínima fixada, no FPM-Interior, para

²⁰ As Leis Complementares 91/1997 e 106/2001 criaram escalonamentos para a transição de cotas do FPM. Problemas de redação dessas leis e interpretações oportunistas nas regras gerais acabam por prejudicar alguns dos municípios que deveriam ser beneficiados por essas leis. Ver, a esse respeito, o Acórdão do TCU nº 196 – Plenário, de 2003 e o Parecer nº 355 – CMA/TCU, de 2007.]

²¹ Para reduzir ainda mais o risco de barganha política, poderia ser instituído um mecanismo permanente de ajuste das cotas, a ser implementado cada vez que os censos demográficos corrigissem as estimativas populacionais. Isso evitaria o custo de transação decorrente da negociação dos termos de projeto de lei para instituir essa transição. A regra permanente teria a vantagem de ser fixada antes de se conhecer quem são os ganhadores e perdedores, enquanto a edição de lei específica, após à realização do censo, é feita já se conhecendo quais serão os municípios beneficiados pela transição.

municípios de até 10.188 habitantes, que gera elevada receita *per capita* para municípios pouco populosos.

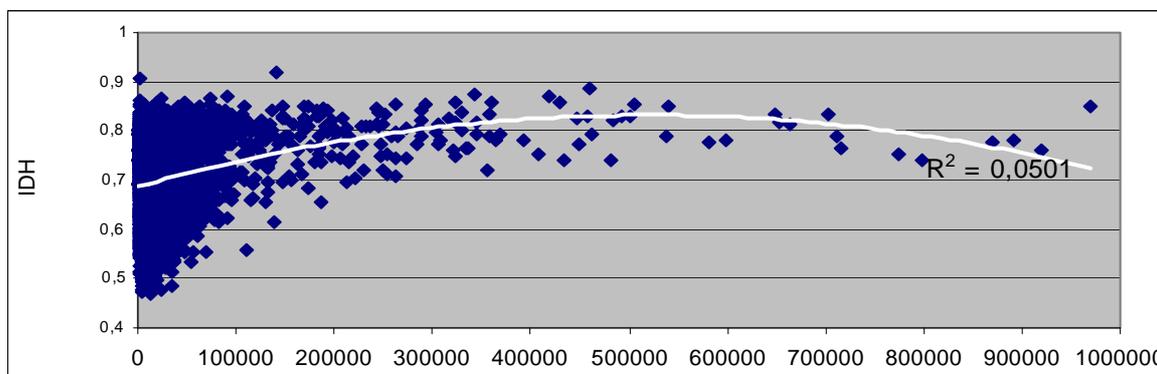
Gráfico III.1 - Transferências de FPM: receita *per capita* dos municípios por população –2000 (R\$ por habitante)



Fontes: IBGE, Censo Demográfico de 2000, e STN – Finanças Municipais 2000 – http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.
Elaborado pelos autores.

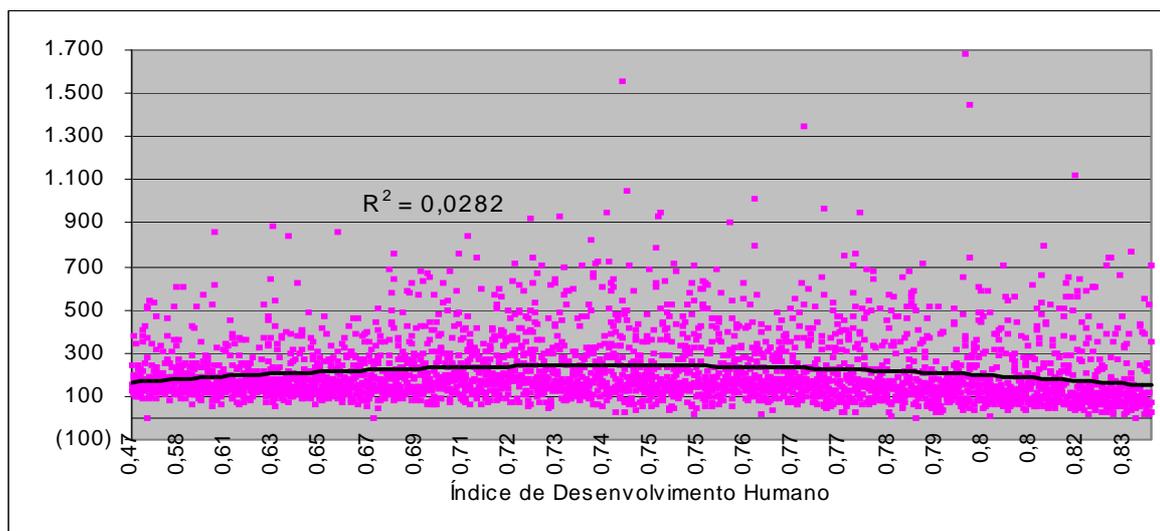
Esse privilégio aos municípios pequenos reduz a capacidade do FPM de direcionar recursos para os municípios menos desenvolvidos. O Gráfico III.2 mostra que é muito baixa a correlação entre o tamanho da população e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município. Embora os municípios de baixo IDH sejam quase todos de pequena população, o inverso não é verdadeiro. Ou seja, há, também, muitos municípios de alto IDH e baixa população. Esses municípios recebem elevadas transferências *per capita* de FPM, minando a capacidade redistributiva do Fundo. O resultado é que não há correlação entre as receitas *per capita* de FPM e o IDH municipal, como mostra o Gráfico III.3.

Gráfico III.2 – Índice de Desenvolvimento Humano e população dos municípios com até 1 milhão de habitantes – 2000



Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
Elaborado pelos autores.

Gráfico III.3 - Transferências de FPM: receita *per capita* dos municípios por Índice de Desenvolvimento Humano – 2000



Fontes: PNUDe STN – Finanças Municipais 2000 –:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.

Elaborado pelos autores.

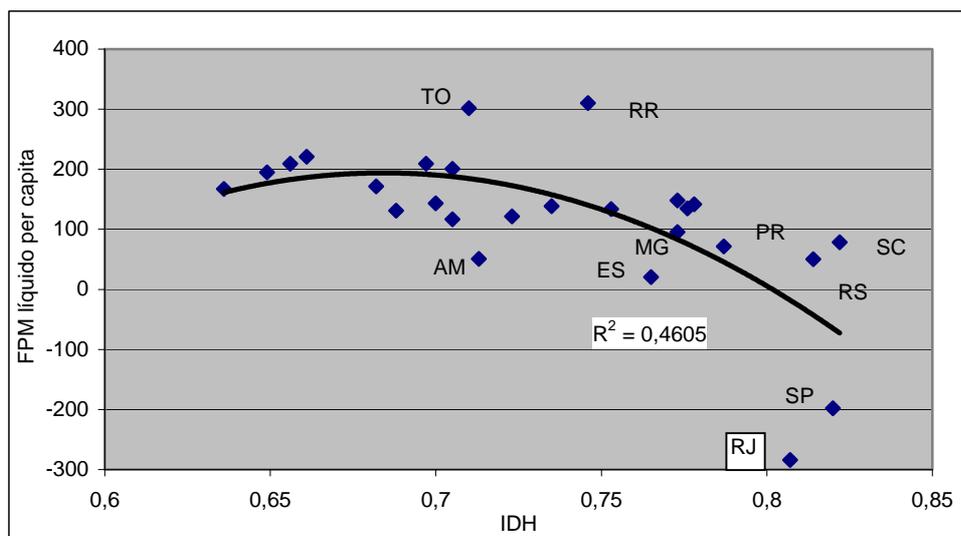
A rigor, a avaliação do impacto redistributivo de uma transferência como o FPM deve verificar não apenas quem recebe os recursos, mas também quem contribui para o Fundo. Um município que receba muitos recursos do FPM não necessariamente será um beneficiário líquido do sistema, pois os contribuintes que ali residem podem estar contribuindo com elevadas somas de pagamento de IR e IPI e, ao final, o resultado líquido (valores recebidos do FPM menos valores pagos em impostos que formam o FPM) pode ser negativo.

Contudo, uma avaliação dessa natureza também sofre de limitações práticas, pois não é possível checar o benefício líquido obtido por cada município, uma vez que a Receita Federal não disponibiliza dados de arrecadação do IR e do IPI por municípios. O máximo de desagregação que se pode obter é a arrecadação por estados.

Gasparini e Miranda (2006) fizeram esta avaliação e mostram que os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, bem como o Distrito Federal, são perdedores líquidos no sistema, enquanto os demais estados recebem mais do que pagam. Há que se considerar, porém, que o resultado obtido para o DF é viesado pelo fato de as grandes empresas estatais e órgãos governamentais (grandes contribuintes de IR e IPI), mesmo estando espalhados por todo o País, têm seus pagamentos de impostos registrados como tendo sido feitos no Distrito Federal. Assim, o mais provável é que apenas São Paulo e Rio de Janeiro sejam os únicos financiadores líquidos do sistema de transferências do FPM.

O *ranking* de benefícios calculado por Gasparini e Miranda (2006) apresenta um perfil redistributivo para o FPM, tendo em vista a predominância de estados do Norte e Nordeste como principais beneficiários. O Gráfico III.4 plota os valores do FPM *per capita* líquido de contribuições (obtidos por aqueles autores) e o IDH municipal médio de cada estado no ano 2000. Os municípios situados nas regiões Sul (PR, RS e SC) e Sudeste (SP, RJ, ES e MG), mais desenvolvidas, recebem, em média, os menores valores líquidos *per capita*.

Gráfico III.4 – Receita de FPM líquida das contribuições ao Fundo em 2005 e média estadual do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2000



Fontes: Gasparini e Miranda (2006) e PNUD.
Elaborado pelos autores.

Existem, contudo, alguns problemas. A dispersão dos valores é significativa: não há motivos lógicos, por exemplo, para que os municípios do Estado do Amazonas sejam tão prejudicados e para que os de Tocantins e Roraima sejam tão beneficiados. Além disso, a informação agregada por estados não permite averiguar se os recursos vão, de fato, para os municípios mais carentes dos estados menos desenvolvidos. Não se pode afastar a possibilidade de que os municípios pobres dos estados ricos estejam financiando os municípios ricos dos estados pobres.

Por outro lado, há que se questionar se o FPM deve ter a redução da desigualdade regional entre os seus objetivos.

É difícil utilizar uma transferência a municípios como instrumento de redução de desigualdades regionais. Esse tipo de objetivo parece ser mais adequado para transferências feitas a níveis mais agregados de governo, como estados ou regiões.

Os municípios de uma mesma região podem apresentar grande disparidade de nível de desenvolvimento e de capacidade fiscal. Se o objetivo for carrear recursos para as regiões mais pobres, através de transferências aos municípios, corre-se o risco de prejudicar excessivamente as municipalidades pobres situadas em estados ou regiões de renda mais alta. Um exemplo desse fato será evidenciado adiante, na Tabela III.6, que mostra como a periferia pobre da capital federal é discriminada na partilha do FPM.

Por outro lado, se o objetivo for carrear recursos para os municípios mais pobres, para que eles façam os investimentos necessários à redução da desigualdade regional, também surgem dificuldades significativas. A superação de desigualdades regionais depende, principalmente, de investimentos em infra-estrutura de comunicações e transportes que sejam capazes de reduzir os custos de ligação das áreas mais atrasadas aos centros consumidores. Esse tipo de investimento não deve ser atribuído aos governos municipais, uma vez que impactam diversas localidades,

devendo ficar a cargo do governo federal ou dos governos estaduais. A melhor forma de estimular governos estaduais a investir na redução das desigualdades regionais seria mediante transferências condicionais ao investimento em infra-estrutura.

Outro instrumento necessário para a redução das desigualdades regionais e pessoais da renda é o desenvolvimento de políticas sociais, em especial saúde e educação. Dado que esses serviços públicos geram fortes externalidades, o melhor tipo de transferência a ser utilizado é a transferência condicional, e não transferências incondicionais, como o FPM. Como o gestor local tende a não se preocupar com as externalidades positivas que atingem outras jurisdições, faz-se necessário obrigá-lo a gastar os recursos em áreas sociais previamente especificadas, do contrário ele preferirá gastar os recursos em atividades cujos resultados sejam integralmente apropriados por seus eleitores.

Deve-se levar em conta, ainda, que o uso dos governos subnacionais como agentes de redistribuição de renda pessoal parece estar superado pelo bom desempenho dos programas de transferência direta de renda do governo central para as famílias pobres, sem necessidade de intermediários.

Todos esses argumentos nos levam a considerar que uma transferência incondicional a municípios, em vez de se preocupar com **redistribuição regional** de recursos fiscais, deve ser utilizada para um objetivo no qual ela tem vantagem comparativa: a **redução do hiato fiscal**. Ou seja, no caso do FPM, deve-se abandonar o enfoque redistributivo, seja ele regional ou pessoal, buscando-se transferir mais recursos para as localidades onde há maior hiato entre a capacidade fiscal e a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos.

Nesse contexto, devem ser utilizados critérios que, por um lado, indiquem a capacidade de arrecadação do município e, de outro, a demanda viável por serviços públicos existente nesse município. A baixa renda *per capita* ou o baixo IDH local indicam a existência de baixa capacidade fiscal e constituem uma parte dos critérios para partilha da transferência. Por outro lado, a demanda viável por serviços públicos pode ser estimada por indicadores como a população, a taxa de crescimento da população, a densidade demográfica e o percentual de população vivendo em área urbana.

Se na localidade de baixa renda não há pressão de demanda por serviços públicos, o hiato de recursos é pequeno. Alternativamente, uma cidade com alta capacidade fiscal pode sofrer forte pressão de demanda por serviços públicos e, a despeito de sua grande base tributária, enfrentar dificuldades para prover tudo o que é necessário a seus habitantes.

Uma forma de obter indicações quanto à capacidade dos atuais critérios de partilha do FPM de preencher o hiato fiscal dos municípios é verificar o perfil dos seus maiores e menores beneficiários. A Tabela III.6 apresenta valores médios de diversos indicadores para os duzentos municípios que recebem os maiores valores *per capita* de FPM (coluna A), comparando-os com os indicadores registrados para os duzentos municípios que recebem os menores valores *per capita* de FPM (coluna B) e com a média da amostra de 3.387 municípios com dados disponíveis (coluna C).

Tabela III.6 – Comparação da média de diversos indicadores para os 200 municípios com maior e menor receita *per capita* de FPM - 2000

Item	200 maiores (A)	200 menores (B)	Total Amostra (C)	Entorno do DF ⁽¹⁾ (D)
Norte	3%	8%	3%	
Nordeste	9%	10%	20%	
Centro-Oeste	11%	5%	8%	
Sul	36%	24%	31%	
Sudeste	42%	55%	38%	
Área (Km ²)	263	1437	912	1806
Densidade populacional (Hab./ Km ²)	20	1.184	117	343
População	2.052	288.865	32.463	77.022
Crescimento da população 1991-2000	0,05%	2,6%	0,91%	8,7%
Percentual da pop. do estado	0,03%	2,8%	0,43%	1,5%
Pop. urbana/Pop. Total	54%	91%	61%	93%
Fronteira com a Capital do Estado	0,5%	43%	9%	
IDH	0,74	0,79	0,73	0,75
Rec. Corrente <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	1.126	472	546	231
Rec. Tributária <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	26	86	31	20
Transf. Correntes <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	1.044	320	477	201
FPM <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	650	51	214	79

Fontes: PNUDe STN – Finanças Municipais 2000 –
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.

Elaborado pelos autores.

Nota: (1) Média de indicadores dos seguintes municípios do Estado de Goiás: Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Planaltina, Stº Antônio do Descoberto, Cristalina e Cidade Ocidental.

O que se observa, em primeiro lugar, é que os maiores beneficiários do FPM apresentam, em média, características típicas de municípios com demanda viável por serviços públicos não complexos e, portanto, de menor custo. Além de uma pequena população, eles têm baixa densidade populacional. A população cresce lentamente e tem baixo grau de urbanização.

Exatamente o inverso ocorre com os 200 municípios com menor receita *per capita* de FPM: eles são fortemente urbanizados, quase metade deles faz parte do complexo metropolitano em torno das capitais de estado, têm alta densidade populacional, elevada taxa de crescimento da população e abrigam um percentual maior da população do estado. Ou seja, os municípios menos beneficiados pelo FPM têm um perfil típico de grande pressão de demanda por bens e serviços públicos, em especial, por infra-estrutura urbana de alto custo (programas habitacionais para populações de baixa renda, malha de transportes urbanos, tratamento de lixo, etc.)

Quando analisamos a composição da receita dos dois grupos, percebemos que os maiores beneficiários do FPM apresentam receitas correntes *per capita* muito superiores às dos menos beneficiados pelo FPM: R\$ 1.126,00 contra R\$ 472,00. Isso ocorre fundamentalmente em função das transferências correntes recebidas, pois a receita tributária é maior para os municípios pior situados no *ranking* do FPM. Ou seja, o sistema de transferências (FPM e outras transferências) mais do que compensa a diferença na capacidade tributária dos dois grupos. Há um excesso de transferências, com o montante total transferido ultrapassando, em muito, o valor necessário para equalizar as capacidades de arrecadação.

O viés introduzido pelo FPM e demais transferências é suficientemente grande para fazer com que os municípios com maior pressão de demanda por serviços públicos (maior população, maior taxa de crescimento da população, maior urbanização, maior densidade populacional) sejam justamente aqueles com menor receita *per capita*.

Outro dado interessante é que os municípios no topo do *ranking* do FPM também são fortemente favorecidos pelas demais transferências correntes: eles

receberam no ano 2000 transferências correntes *per capita* de R\$ 1.044,00, contra apenas R\$ 320,00 dos municípios pior situados no *ranking*. Ou seja, as demais transferências correntes não exercem uma função compensatória ao desequilíbrio causado pelo FPM; pelo contrário, o mesmo grupo que é beneficiado pelo FPM também o é pelas demais transferências. Na Seção IV veremos que isso ocorre porque as transferências do ICMS também beneficiam fortemente os pequenos municípios.

Portanto, os indícios trazidos pela Tabela III.6 são de que o FPM **não cumpre sua função de reduzir o hiato fiscal**: por um lado, beneficia municípios onde o padrão de serviços públicos demandado tende a ser mais simples e barato; por outro, não destina recursos justamente os municípios onde são mais necessários investimentos públicos de alto custo.

Existe, no sistema do FPM, um perfil de município que é um perdedor típico. Trata-se das cidades localizadas nas periferias metropolitanas e que não têm atividade econômica significativa, que lhes garanta uma base tributária robusta. São as chamadas cidades-dormitório. Tais cidades concentram população pobre, têm atividade econômica pouco expressiva e terrenos e imóveis de baixo valor. Por isso, a base tributária e a capacidade de arrecadação local são pequenas. Por outro lado, a demanda por serviços públicos é grande: a taxa de crescimento populacional costuma ser alta, exigindo que o poder público esteja sempre urbanizando novas áreas. A densidade populacional, também elevada, exige investimentos de alto custo, como já comentado acima. As carências sociais locais geram pressão por políticas públicas de assistência.

O caso dos municípios localizados na periferia de Brasília, a capital federal, é bastante ilustrativo. A coluna D da Tabela III.6 mostra indicadores para oito municípios de Goiás que compõem o entorno urbano de Brasília. Observa-se, em primeiro lugar, que a taxa de crescimento populacional é explosiva: 8,7% ao ano, muito acima daquela observada para os outros grupos retratados na tabela. A densidade populacional, a população total e o grau de urbanização também são altos. Tudo apontando para forte demanda por serviços públicos.

No entanto, esses municípios são bastante frágeis em termos fiscais. A receita tributária *per capita* é irrisória e as transferências de FPM e as demais transferências também são pequenas, não compensando a baixa capacidade tributária. O resultado é uma receita corrente *per capita* muito inferior à média nacional: R\$ 231,00, contra R\$ 546,00 da média da amostra e R\$ 1.126,00 dos municípios mais beneficiados pelo FPM.

Essas cidades periféricas acabam exibindo uma estrutura urbana e de serviços públicos precária. Nesse ambiente vivem famílias sujeitas a diversos fatores de vulnerabilidade sócio-econômica, constituindo uma confirmação da análise feita acima, acerca da inadequação do FPM como instrumento de redistribuição pessoal ou regional da renda.

O Anexo III.2 apresenta diversas estatísticas de vulnerabilidade, elaboradas pelo PNUD, que mostram a posição desfavorável dos municípios do entorno de Brasília em relação à média dos municípios urbanos do País: são indicadores desfavoráveis nas áreas de saúde e educação, gravidez precoce, famílias comandadas por mulheres com crianças pequenas e com alta relação entre dependentes (crianças e idosos) e adultos em idade produtiva. Tal quadro se completa com elevados índices de violência. Estatísticas do Ministério da Justiça relativas a crimes violentos letais intencionais, para o ano de 2005, apresentam uma incidência média no Brasil de 23,6 por 100 mil habitantes e de 24,7 no DF. No entanto, Luziânia – 11ª no *ranking* –, Águas Lindas de Goiás e

Valparaíso de Goiás ficam muito acima daquelas médias²². Possivelmente uma maior receita *per capita* para as prefeituras desses municípios seria um fator importante para melhorar o quadro de degradação social através da oferta de mais e melhores serviços públicos.

O FPM também não se sai bem nos quesitos **gestão eficiente e responsabilidade fiscal**. Ao privilegiar excessivamente os municípios de pequena população, o FPM induziu comportamento estratégico por parte de muitos municípios, que se subdividiram em vários municípios para elevar suas receitas *per capita*. O Brasil passou de 3.941 municípios, em 1982, para 5.561, em 2007 – um crescimento de 41%. O fato de que 48% dos municípios brasileiros têm menos de 10 mil habitantes, conforme mostrado na Tabela II.4, parece não ser determinado apenas por questões geográficas e sócio-econômicas, exógenas aos critérios de distribuição das transferências intergovernamentais. O que ocorreu foi um amplo movimento de divisão municipal para gerar municípios com menos de 10 mil habitantes, enquadráveis na cota mínima do FPM (ver Tabela III.4) e, portanto, elegíveis para o recebimento de altas transferências *per capita*. Como se verá adiante, esse movimento foi incentivado, também, pelos critérios de partilha do ICMS, que, por motivos distintos, também induzem a secessão municipal²³.

Há diversas conseqüências negativas dessa distorção para a **responsabilidade fiscal** e para a **eficiência da gestão**. A primeira delas é a motivação *rent seeking* que governa a criação de municípios: não se está interessado na prestação de serviços públicos ou em eficiência administrativa; trata-se de garantir verbas, em disputa com outros municípios. Torna-se secundária a viabilidade econômica e o interesse público da criação do novo município.

A busca pela criação de municípios pequenos também gera perda de escala na produção de bens públicos, elevação dos custos fixos (cada município tem sua prefeitura, sua câmara de vereadores, sua estrutura administrativa, etc.) e duplicação ou multiplicação das redes de prestação de serviços, uma vez que, por motivos político-eleitorais, cada prefeito quer inaugurar o seu hospital, a sua escola secundária, etc.. Assim, há uma tendência à criação de serviços para os quais não haverá demanda suficiente.

Ademais, o grupo de municípios pequenos sobrefinanciados pelo FPM tende a não explorar a sua base tributária própria (é melhor sustentar os gastos com o dinheiro “que vem de fora” do que impor tributação impopular sobre os próprios eleitores) e não tem incentivos para controlar custos ou evitar projetos de baixo retorno social, pois há recursos de sobra no caixa municipal.

Cabe registrar, ainda, a inexistência de qualquer critério de premiação à boa gestão no âmbito do FPM.

A *accountability* também é baixa no FPM. Como afirmado na Seção I, as transferências incondicionais não-devolutivas tendem a exibir baixa *accountability*.

²² Não há dados para as demais cidades, uma vez que as estatísticas são levantadas apenas para os municípios com mais de 100 mil habitantes. Fonte: <http://www.mj.gov.br>→Segurança Pública→Estatísticas→Mapa de Ocorrências. Último acesso 11/10/2007.

²³ O processo de multiplicação de municípios foi provisoriamente estancado pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996, que criou dificuldades legais à criação de novos municípios. A principal delas é a necessidade de o Congresso Nacional aprovar uma lei complementar estabelecendo novas regras para criação de municípios. Como essa regra não foi aprovada até hoje, o processo ficou paralisado, com algumas criações ocorrendo com base em recursos judiciais. Há, portanto, um problema latente: a permanecerem inalteradas as regras do FPM, uma eventual regulamentação, pelo Congresso, das regras para criação de municípios, pode dar a largada para mais uma onda de emancipações de distritos.

Mendes (2005) mostra que esse é o caso do FPM. Elevações marginais desse tipo de receita implicam em aumentos na captura de recursos públicos em proporções muito superiores àqueles provocados por variações nas transferências de ICMS e da receita tributária local.

Quanto ao critério que resta avaliar – **internalização de externalidades** –, o FPM não possui qualquer mecanismo com essa finalidade. No entanto, deve-se notar que, por ser uma transferência incondicional sem contrapartida, o FPM não é um instrumento adequado para cumprir esse tipo de função; mais adequada para transferências condicionais e com contrapartida.

III.3 – Recomendações

Frente ao exposto fica evidente a necessidade de se reformular o FPM para melhorar a performance dessa transferência nos quesitos **accountability**, **redução do hiato fiscal**, **responsabilidade fiscal**, **incentivo à gestão eficiente** e **flexibilidade para absorção de choques**. Por outro lado, é importante conservar suas características positivas, quais sejam: **autonomia subnacional** e **independência de fatores políticos**. São listadas, a seguir, algumas recomendações:

- Para que o FPM se torne, efetivamente, um instrumento de **redução de hiato fiscal**, deve-se passar a utilizar, como critério de partilha dos recursos entre municípios, tanto indicadores de baixa capacidade fiscal local como critérios que apontem para forte pressão de demanda por serviços públicos. Para indicadores de demanda de serviço público poderiam ser utilizados, além da população (com uma fórmula não-viesada), a taxa de crescimento anual da população, a densidade demográfica e o percentual de população vivendo em área urbana. Como indicador de capacidade fiscal, em vez de se utilizar a renda *per capita* estadual, como é feito atualmente para o FPM-Capital, seria mais eficaz utilizar (para todos os municípios e não só as capitais) indicadores municipais já disponíveis ou passíveis de serem apurados, para que se leve em conta a diversidade de capacidade fiscal existente dentro de um mesmo estado. Não seria difícil, por exemplo, que a Receita Federal elaborasse um índice de arrecadação de tributos federais por município, o que seria uma *proxy* para a capacidade fiscal local. O mesmo poderia ser feito com as estatísticas de arrecadação de tributos estaduais, em especial, o ICMS. Indicadores de renda e pobreza, apurados pelos censos demográficos decenais, também poderiam compor o indicador de capacidade fiscal. Ainda que esses dados censitários sejam atualizados apenas a cada dez anos, é melhor trabalhar com um indicador defasado do que não ter nenhum indicador de capacidade fiscal²⁴.
- Ainda com o objetivo de aumentar a capacidade do FPM como instrumento de redução do hiato fiscal, deve-se eliminar o sistema de faixas de população (ver Tabela III.4), que gera mudanças significativas no montante total recebido quando um município muda de faixa, substituindo-o por uma função contínua que relacione população e cota do FPM.

²⁴ Um mecanismo de partilha desenhado conforme proposto acima permitiria acabar com a atual segmentação do FPM em FPM-Capitais, FPM-Reserva e FPM-Interior. Os indicadores de capacidade fiscal já seriam capazes de impor um teto aos municípios de maior renda, em especial às capitais, e os indicadores de pressão de demanda por serviços públicos já destinariam mais recursos para os mais populosos, deixando de ser necessário apartar tanto os recursos das capitais quanto fazer uma reserva de recursos adicionais para os mais populosos.

- Para incentivar a **gestão eficiente e a responsabilidade fiscal**, separar uma parte dos recursos do FPM que seriam entregues a municípios que obtivessem classificação de risco positiva por uma agência privada de *rating*. Municípios que não se interessassem em fazer um diagnóstico de sua gestão para obter esse tipo de classificação teriam essa parcela das transferências vinculada às áreas de educação e saúde (transferências no âmbito de programas de saúde e educação orientados pelo governo federal tendem a sofrer menor desperdício e captura do que recursos transferidos livremente, além de ser maior o foco em serviços públicos com impacto na redução da pobreza e da desigualdade). Ao longo dos anos, a parcela de transferências distribuída sob a forma de premiação do *rating* positivo cresceria, de forma a induzir os municípios a fazer sua avaliação e melhorar a qualidade de sua gestão. Trata-se, portanto, de abrir mão de parte da **autonomia subnacional**, em prol de uma melhoria na **gestão e na responsabilidade fiscal**.
- Dado que as transferências incondicionais, por melhores que sejam seus critérios de distribuição, induzem efeitos como o *flypaper*, com impacto adverso sobre a **accountability**, a **responsabilidade fiscal** e a **gestão eficiente**, seria importante diminuir o montante total transferido no âmbito do FPM. Para que isso não represente perda de receita para os municípios, as transferências poderiam ser substituídos por mecanismos de cooperação tributária, tais como *piggyback*²⁵ em impostos estaduais e federais, e convênios para desconto, no pagamento de impostos estaduais e federais, de parcela do que foi pago ao fisco municipal. Tal ação cooperativa estimularia os consumidores a exigir a emissão de nota fiscal, criaria uma “fiscalização automática”, aumentaria a arrecadação local e reduziria a necessidade de transferências incondicionais.
- Outro incentivo à **gestão eficiente** e à **internalização de externalidades** poderia ser criado por meio da reserva de uma parte do FPM com a finalidade de financiar parcialmente investimentos em áreas metropolitanas, geradores de externalidades positivas para mais de um município, e que sejam co-geridos e cofinanciados por dois ou mais municípios. Ou seja, trata-se de transformar parte do FPM em uma transferência condicional a investimentos na infra-estrutura metropolitana, com contrapartida aportada pelos municípios beneficiários, e voluntária (pois seria repassada apenas aos municípios que tivessem projetos de investimentos aprovados). Nesse caso, se estaria abrindo mão da **autonomia subnacional** para obter benefícios no campo da **eficiência** e da **internalização de externalidades**. Dependendo das regras de aprovação dos projetos de investimento, haveria, também, o custo de um aumento do espaço para **barganha política**.
- O aumento da **flexibilidade para absorção de choques** pode ser obtido pela substituição do simples aporte de um percentual da arrecadação de alguns impostos ao FPM por um sistema em que o valor a ser transferido seria fixado, inicialmente, como um percentual da arrecadação total do ente doador. A partir desse valor inicial seriam fixadas bandas (piso e teto), com

²⁵ Possibilidade de um nível de governo aplicar uma alíquota adicional a uma base tributária de competência de outro nível de governo. Assim, por exemplo, um município que utilizasse esse mecanismo, “pegaria uma carona” em todo o serviço de fiscalização e normatização do tributo, feito pelo nível de governo titular da base. Teria uma fonte de receita com baixos custos administrativos. Por outro lado, perderia competitividade em relação a outros municípios que não cobrassem tal adicional.

valores em reais (corrigida pela inflação). Por exemplo, o FPM passaria a corresponder a 10% da arrecadação federal (e não apenas do IR ou IPI), podendo atingir, no máximo, R\$ 25 bilhões e, no mínimo, R\$ 15 bilhões. Uma vez atingido um desses limites, deixaria de valer o percentual de 10% da arrecadação, passando a vigorar o valor em reais. Isso evitaria que grandes saltos (positivos e negativos) na arrecadação do ente transferidor tivessem forte impacto no montante total transferido. O FPM seria menos procíclico.

- Para reforçar a **independência de influência política** na definição das cotas, seria interessante estabelecer uma regra definitiva de transição para os momentos em que as estimativas de população (e de outras variáveis que funcionem como parâmetro para a partilha) são substituídas por dados de censo demográfico, para evitar perda ou elevação abrupta de receita para alguns municípios. Uma fase de transição de 3 anos seria suficiente, uma vez que a substituição das faixas de população por uma função contínua amenizaria significativamente o impacto dos erros de estimação no valor distribuído pelo FPM.
- Qualquer mudança de critérios deve prever um período de transição, para evitar choques (negativos e positivos) nas receitas municipais. Tais choques não apenas elevariam a resistência política à aprovação das mudanças, mas também resultariam na descontinuidade de programas públicos nos municípios perdedores e na tentação de elevação pouco responsável de gastos nos municípios que, de repente, se descobrissem “mais ricos”.

ANEXO III.1

As leis e normas infraconstitucionais que estabelecem as regras para a distribuição dos recursos do FPM são:

LEGISLAÇÃO	EMENTA	DISPOSITIVOS
Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966	Dispõe sobre o sistema tributário nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, estados e municípios.	art. 91
Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981	Altera a Lei nº 5.172, de 1966, e cria a reserva do FPM.	arts. 1º a 3º
Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989	Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos fundos de participação.	arts. 4º a 7º
Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992	Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União.	arts. 1º e 102
Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997	Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do FPM	arts. 1º a 4º
Lei Complementar nº 106, de 23 de março de 2001	Dá nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 1997, que dispõe sobre a fixação dos coeficientes de distribuição dos recursos do FPM.	art. 1º
Decisão Normativa do TCU nº 87, de 21 de novembro de 2007 (altera-se anualmente)	Aprova, para o exercício de 2008, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, I, a, b, c e d, da Constituição Federal e da reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 1981.	—

Elaborado pelos autores.

ANEXO III.2

Estatísticas de vulnerabilidade sócio-econômica: municípios urbanos do entorno de Brasília, média dos municípios brasileiros e média dos municípios brasileiros com população urbana igual ou superior a 90% do total.

Estatísticas de vulnerabilidade sócio-econômica	Entorno do DF	Brasil Urbano	Brasil
Número de médicos residentes por mil habitantes	0,068	0,784	0,271
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos analfabetas	2,35	1,78	5,21
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos com menos de quatro anos de estudo	14,5	9,2	20,5
Percentual de adolescentes de 15 a 17 anos fora da escola	24,9	21,5	27,6
Percentual de crianças do sexo feminino entre 10 e 14 anos com filhos	0,76	0,37	0,44
Percentual de adolescentes do sexo feminino entre 15 e 17 anos com filhos	12,1	8,3	8,7
Percentual de crianças de 10 a 14 anos com mais de um ano de atraso escolar	42,6	23,9	41,3
Percentual de crianças de 7 a 14 anos fora da escola	5,4	3,5	6,1
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de oito anos de estudo	58,0	41,2	59,2
Percentual de pessoas de 18 a 24 anos com menos de quatro anos de estudo	15,8	10,9	23,3
Percentual de pessoas que vivem em famílias com razão de dependência maior que 75%	46,0	37,6	43,6
Percentual de mulheres chefes de família sem cônjuge e com filhos menores de 15 anos	6,7	5,3	5,0
Probabilidade de sobrevivência até 60 anos	79,9	81,6	76,2

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. <http://www.pnud.org.br/atlas/>
Elaborado pelos autores.

IV - Transferência do ICMS

IV.1 – Descrição geral

O ICMS é um imposto do tipo Valor Adicionado (*Value Added Tax – VAT*), cobrado parcialmente na origem (local onde o bem ou serviço foi produzido) e parcialmente no destino (onde o bem ou serviço foi consumido), e de competência estadual. Sua previsão legal está estabelecida na Constituição Federal²⁶. É o imposto que gera o maior volume de receitas no País. Ele já existia no ordenamento constitucional anterior à Constituição de 1988, sob a denominação de ICM, não incidindo sobre serviços. A nova Constituição ampliou a base de incidência, que passou a incorporar serviços públicos como telefonia e energia elétrica (hoje as maiores fontes de receita do ICMS), e conferiu maior autonomia aos estados para definir a legislação do tributo.

Ainda de acordo com a Constituição de 1988, 25% da receita de ICMS arrecadado por cada estado deve ser transferida aos respectivos municípios. Do volume total transferido, $\frac{3}{4}$ devem ser destinados ao município onde se originou a arrecadação e $\frac{1}{4}$ deve ser partilhado de acordo com legislação do próprio estado²⁷.

Trata-se, portanto, de uma transferência incondicional, obrigatória, sem contrapartida, em que $\frac{3}{4}$ do total é devolutiva e $\frac{1}{4}$ segue um sistema de redistribuição, desvinculado do local onde houve a arrecadação.

Todos os município do País recebem essa transferência. Como visto no Gráfico II.1, esta é a categoria de transferências de maior importância. Alcançou, em 2006, valor equivalente a 1,78% do PIB, superando as transferências federais do FPM e FPE.

IV.2 – Análise dos pontos positivos e negativos da transferência do ICMS

Assim como no caso do FPM, as transferências do ICMS têm como principal vantagem a ampla **autonomia subnacional** na alocação dos recursos, uma vez que a transferência é incondicional, permitindo que se aproveite, na aplicação dos recursos, o maior conhecimento dos governos subnacionais (em comparação com o governo central) acerca das necessidades locais. Ademais, por ter seus critérios fixados em lei de forma transparente, a transferência apresenta grande **independência de fatores políticos**, não sendo possível alterar o valor da cota de um município com base em qualquer tipo de barganha.

Por outro lado, a definição da partilha do ICMS através de regras definidas na Constituição e em leis retira **flexibilidade para a absorção de choques**. A transferência do ICMS é procíclica, uma vez que cresce nos momentos de expansão da economia, representando maior desembolso dos estados e maior disponibilidade de recursos para os municípios, incentivando-os a expandir despesas.

Quanto à **internalização de externalidades**, a transferência do ICMS não possui qualquer mecanismo com essa finalidade. No entanto, deve-se notar que, por ser uma transferências incondicional sem contrapartida, essa transferência não é um instrumento adequado para cumprir esse tipo de função, mais apropriada para transferências condicionais com contrapartida.

²⁶ CF, art. 155, inciso II. A denominação completa do ICMS, estabelecida por esse dispositivo constitucional é: “imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”.

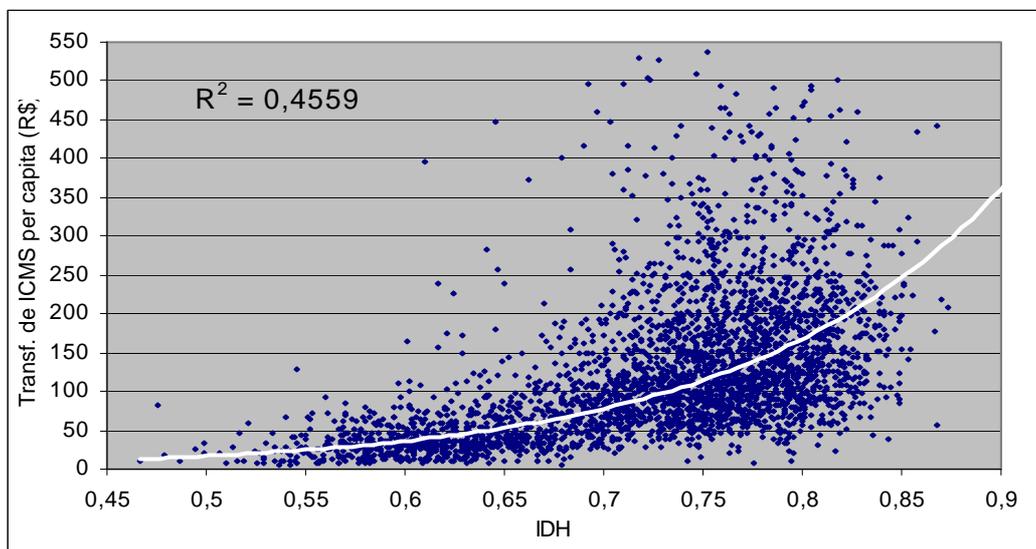
²⁷ CF, art. 158, inciso IV e parágrafo único. Na Constituição de 1967, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (art. 23), a regra de partilha das receitas do ICM era a mesma, contudo a parcela do ICM destinada aos municípios era de apenas 20%.

Em termos de *accountability*, essa transferência ocupa uma posição intermediária entre a arrecadação local (monitorada pelo eleitor) e as transferências que não têm conexão com a atividade econômica local (como é o caso do FPM, para o qual o eleitor não só desconhece os valores recebidos por seu governo, como também não identifica esforço próprio na geração daquele recurso fiscal que “veio de fora”). Sendo majoritariamente baseada no nível de atividade local, essa transferência pode ser mais bem estimada pelo eleitor do que a transferência redistributiva, bem como identificada como recurso fiscal gerado na economia local.

A transferência do ICMS não promove uma **redistribuição regional** de recursos fiscais. O Gráfico IV.1 mostra que municípios de maior IDH recebem maiores transferências *per capita*. Essa característica, contudo, não pode ser considerada um problema, visto que, por ser uma transferência tipicamente devolutiva, ela naturalmente tende a beneficiar os locais mais dinâmicos, onde ocorre maior produção e consumo de bens tributados pelo ICMS.

Como visto na Seção I, o maior mérito das transferências devolutivas é permitir ganhos de eficiência na arrecadação tributária, ao deslocá-la para um nível de governo mais elevado. Assim, a concentração das transferências em municípios mais desenvolvidos é um custo que se paga para se ter um sistema tributário mais eficiente e que introduza menos distorções na economia. Isso não significa, contudo, que o sistema de arrecadação e transferência do ICMS não tenha problemas ou gere distorções. O que se está afirmando é que não se pode esperar que uma transferência devolutiva tenha impacto redistributivo regional.

Gráfico IV.1 - Transferências de ICMS: receita *per capita* dos municípios por Índice de Desenvolvimento Humano – 2000



Fontes: PNUDe STN – Finanças Municipais 2000 –
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.
Elaborado pelos autores.

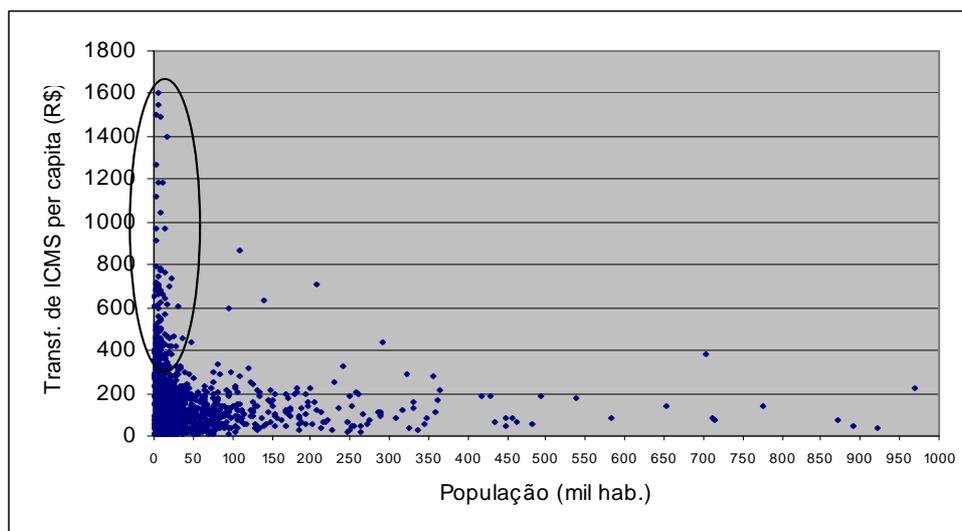
No que diz respeito aos **incentivos à gestão eficiente e à responsabilidade fiscal**, a transferência apresenta sérios problemas. O fato de o ICMS ser cobrado na parcialmente na origem (onde o bem foi produzido ou o serviço ofertado) faz com que todo distrito municipal que abriga uma atividade econômica geradora de forte arrecadação de ICMS (uma grande fábrica, um pólo de serviços, uma usina hidrelétrica, etc.) tenha incentivo para se transformar em município e, com isso, internalizar as transferências do ICMS. Ou seja, assim como no caso do FPM, a transferência do ICMS também estimula a multiplicação de municípios, com todos os problemas já apontados na Seção relativa ao FPM (perda de escala para produzir bens públicos; desconexão entre disponibilidade de recursos fiscais e demanda viável por bens e serviços públicos; desestímulo ao esforço de arrecadação própria; criação de municípios com finalidade de *rent seeking* e não por necessidade administrativa-gerencial ou existência de coesão social local).

Um pequeno distrito hospedeiro de atividade geradora de grande receita de ICMS ao se emancipar e se tornar um micromunicípio (com menos de 10 mil habitantes) passa, também, a receber elevados valores *per capita* de FPM. Ou seja, o efeito conjunto do FPM e do ICMS é induzir a proliferação de pequenos municípios, que passam a gozar de receitas elevadas. Pequenos municípios de fraca base econômica beneficiam-se apenas do FPM, enquanto os pequenos municípios com atividade econômica geradora de muito ICMS beneficiam-se das duas transferências.

O Gráfico IV.2 apresenta essa situação de forma clara. Ele plota a receita *per capita* de transferência do ICMS por ordem crescente de população. No caso do FPM, esse Gráfico mostrou uma clara relação inversa: municípios menores recebem mais FPM e municípios maiores recebem menos (ver Gráfico III.1). Já no caso do ICMS, o que se observa é que uma condição necessária para receber elevadas transferências *per capita* do ICMS é ter pequena população, conforme ressaltado pela área marcada com uma elipse. Mas isso não é suficiente. Há, municípios pequenos, de fraca atividade econômica, que recebem pouco ICMS. Ou seja, ser pequeno é uma condição necessária, porém não suficiente, para receber altas transferências *per capita* do ICMS²⁸, daí uma menor associação entre tamanho da população e receita *per capita* da transferência.

²⁸ Por outro lado, como a transferência de ICMS é fortemente determinada pela atividade econômica local, há municípios médios e grandes que sediam grandes empreendimentos e, por isso, são grandes beneficiários desse transferência. É o caso, por exemplo, de Paulínia-SP (51 mil habitantes) e Cubatão-SP (108 mil habitantes), onde atividades de refino de petróleo resultam em significativos pagamentos de ICMS.

Gráfico IV.2 - Transferências de ICMS: receita *per capita* dos municípios por população – ano 2000(R\$ por habitante)



Fontes: IBGE, Censo Demográfico de 2000, e STN – Finanças Municipais 2000 – http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.

Elaborado pelos autores.

Nota: exclui municípios com mais de 1 milhão de habitantes e municípios com receita *per capita* de transferência do ICMS superior a R\$ 1.800,00 para facilitar a visualização.

Conclui-se que os grandes ganhadores da interação das duas modalidades de transferência (FPM e ICMS) são os municípios pequenos e desenvolvidos. A Tabela IV.1 reforça essa conclusão. Ela separa os municípios em dois grupos: aqueles com IDH abaixo de 0,6 e aqueles com IDH superior a 0,7. Cada grupo é estratificado em faixas populacionais.

Tabela IV.1 – Receita *per capita* de transferências correntes em municípios por nível de Índice de Desenvolvimento Humano e população - 2000

(R\$ por habitante)

Faixa de População (mil habitantes)	IDH<0,6				IDH>0,7			
	Transferências Correntes	FPM	ICMS	Outras	Transferências Correntes	FPM	ICMS	Outras
Até 3	646	467	50	130	953	559	236	159
3 a 5	446	268	39	140	645	318	185	142
5 a 10	351	190	34	127	489	193	166	130
10 a 20	320	150	45	125	414	146	144	124
20 a 50	267	114	26	126	365	106	134	124
50 a 100	-	-	-	-	343	73	142	128
100 a 300	-	-	-	-	338	61	140	137
mais de 300	-	-	-	-	303	33	128	143

Fontes: PNUDe STN – Finanças Municipais 2000 – http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.

Elaborado pelos autores.

Comparando, inicialmente, a receita de FPM dos dois grupos, percebe-se um padrão e valores semelhantes: os pequenos municípios recebem mais e os valores *per capita* para a mesma faixa de população, em cada grupo, são aproximadamente iguais. Por exemplo, no grupo IDH<0,6 os municípios de 5 a 10 mil habitantes recebem do FPM R\$ 190,00 *per capita*, enquanto os municípios da mesma faixa de população do

grupo IDH>0,7 recebem R\$ 193,00. Nas faixas populacionais até 5 mil habitantes há pequena vantagem para os municípios mais desenvolvidos.

No caso do ICMS, também existe, nos dois grupos, uma vantagem para os municípios menos populosos. Mas há, além disso, uma grande vantagem do grupo IDH>0,7 em todas as faixas de população.

O resultado final, então, é que os grandes beneficiários são os municípios que são, ao mesmo tempo, pequenos e desenvolvidos.

Esse resultado indica que a transferência do ICMS (e a soma dela com o FPM) não atende ao critério de **redução do hiato fiscal**. São justamente os municípios pequenos e desenvolvidos que tendem a ter o menor hiato fiscal: pelo lado da demanda por serviços públicos, não têm escala suficiente nem problemas gerados por alta densidade populacional que exijam serviços de alto custo; pelo lado da capacidade de financiamento, seu grau de desenvolvimento indica que há capacidade tributária local maior que nos demais municípios.

Em resposta a essa crítica, pode-se argumentar que a função primordial de uma transferência devolutiva é viabilizar ganhos de eficiência no lado da arrecadação tributária (ver Seção I), não devendo haver preocupação com a redução do **hiato fiscal**.

Contudo, dois problemas persistem. O primeiro deles é que não faz sentido premiar com alto FPM municípios que já têm alta geração de ICMS. Ou seja, é preciso haver uma adequação do impacto conjunto dos critérios do FPM e do ICMS, sob pena de o efeito final da soma dessas duas transferências representar grande efeito negativo no que diz respeito aos aspectos de **redução do hiato fiscal, incentivo à gestão eficiente, redistribuição regional e responsabilidade fiscal**.

Em segundo lugar, o sistema atual de transferência devolutiva de um imposto que, em parte, é cobrado na origem gera *outliers* com muita facilidade: basta haver uma atividade econômica geradora de alta arrecadação de ICMS concentrada em um pequeno espaço geográfico que se terá um município com os cofres abarrotados de transferências, em especial no que diz respeito a atividades relacionadas aos setores de energia e transportes (de forte arrecadação de ICMS). Esse é o caso, por exemplo, de municípios como Paulínia-SP e Cubatão-SP (onde há atividades de refino de petróleo), como também de Canindé de São Francisco-SE (Usina Hidrelétrica de Xingó), Madre de Deus-BA (terminal marítimo da Petrobrás) ou Quissamã-RJ (plataformas marítimas de petróleo).

Se o ICMS fosse cobrado no destino, não haveria essa concentração das transferências, pois o consumo dos bens e serviços tributados pelo imposto é mais disperso no território nacional do que a sua produção. Assim, é possível que o ganho de eficiência tributária permitido pela transferência devolutiva esteja sendo contrabalançado por perdas de eficiência decorrentes da má alocação das transferências.

A Tabela IV.2 apresenta valores médios de diversos indicadores para os duzentos municípios que recebem os maiores valores *per capita* de transferência de ICMS (coluna A), comparando-os com os indicadores registrados para os duzentos municípios que recebem os menores valores *per capita* de transferência de ICMS (coluna B) e com a média da amostra de 3.387 municípios com dados disponíveis (coluna C).

Tabela IV.2 – Comparação da média de diversos indicadores para os 200 municípios com maior e menor receita *per capita* de transferência do ICMS - 2000

Item	200 maiores (A)	200 menores (B)	Total amostra (C)	Entorno do DF ¹ (D)	Cidades Médias do NE ² (E)
Norte	1%	4%	3%		
Nordeste	4%	88%	20%		
Centro-Oeste	13%	2%	8%		
Sul	21%	3%	31%		
Sudeste	63%	4%	38%		
Área	895	941	912	1806	1404
Densidade populacional	135	69	117	343	96
População	17.601	21.236	32.463	77.022	48.366
Crescimento da população 1991-2000	1,6%	1,1%	0,9%	8,7%	1,4%
Percentual da pop. do estado	0,2%	0,5%	0,4%	1,5%	0,9%
Pop. urbana/Pop. Total	67%	45%	61%	93%	63%
Fronteira com a Capital do Estado	9%	5%	9%		11%
IDH	0,77	0,61	0,73	0,75	0,64
Rec. Corrente <i>per capita</i>	1.182	292	546	231	271
Rec. Tributária <i>per capita</i>	52	5	31	20	11
Transferências Correntes <i>per capita</i>	1.029	279	477	201	249
FPM <i>per capita</i>	335	150	214	79	94
Transf. ICMS <i>per capita</i>	504	15	133	32	49

Fontes: PNUDe STN – Finanças Municipais 2000 –
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.

Elaborado pelos autores.

Notas:

(1) Média de indicadores dos seguintes municípios do Estado de Goiás: Luziânia, Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Planaltina, Stº Antônio do Descoberto, Cristalina e Cidade Ocidental.

(2) Cidades do Nordeste com população entre 30 e 100 mil habitantes.

O que se observa, em primeiro lugar, é que a vantagem dos 200 mais favorecidos pelo ICMS não é revertida pelo FPM: conforme já argumentado anteriormente, esse grupo também recebe mais do FPM, além de ter maior capacidade tributária. O resultado é que os 200 mais favorecidos pelo ICMS têm receita corrente *per capita* 4 vezes maior que o grupo dos 200 menos favorecidos.

As colunas D e E da Tabela IV.2 apresentam a situação de dois perdedores típicos do sistema de transferências composto pelo ICMS e pela FPM. Na coluna D temos os municípios do entorno do DF, representando uma *proxy* para a situação dos municípios periféricos urbanos, cuja principal função é hospedar a população de baixa renda que exerce ou busca ocupação no(s) município(s) mais dinâmico(s) da região. Na coluna E temos os municípios médios nordestinos. Nos dois casos, a receita de FPM é baixa porque os municípios têm população elevada, e a receita de ICMS também é baixa porque a atividade econômica local é pouco dinâmica.

IV.3 – Recomendações

Qualquer recomendação acerca das transferências do ICMS depende do novo formato que será dado a esse tributo no âmbito de uma reforma tributária. Se, como vem sendo proposto em diversos anteprojetos de reforma em debate, o Imposto passar a ser cobrado no destino, diminuirá o viés hoje existente em favor dos municípios que concentram atividades industriais e comerciais. Como o consumo é mais disperso que a produção, haverá maior dispersão das transferências do ICMS. Além disso, desaparecerá o incentivo à criação de pequenos municípios e todos os efeitos adversos daí decorrentes. Em especial, haverá uma maior aproximação das transferências às necessidades expressas pelos **hiatos fiscais** locais. Municípios com maior volume de consumo de bens e serviços tendem a ter população maior e mais adensada, a serem mais urbanizados; logo, os recursos fluirão para onde há maior demanda viável por bens

e serviços públicos. Ademais, se forem implementadas as reformas no FPM, propostas na Seção III, diminuirá a sobreposição e aumentará a complementaridade das duas modalidades de transferências.

Por outro lado, em se mantendo o padrão atual de recolhimento de parte substancial do ICMS na origem, o ideal seria reduzir a parcela da transferência que é feita pelo critério devolutivo (atualmente $\frac{3}{4}$), passando a se distribuir os recursos conforme critérios que identifiquem pressão de demanda por bens públicos e baixa capacidade fiscal, conforme já recomendado no caso do FPM.

Ainda em um contexto de manutenção da cobrança de parte do ICMS na origem, é importante que se tenha o cuidado de evitar que os critérios de partilha gerem *outliers* com elevada receita *per capita*. Isso poderia ser feito através da imposição de um teto para o valor total das transferências de ICMS.

Valem para o ICMS algumas propostas feitas para o FPM. A utilização do critérios de gestão fiscal, através da premiação com recursos adicionais para municípios que tiverem *rating* positivo, calculado por agência independente, pode ser facilmente adaptada no caso do ICMS, bastando colocar esse critério entre aqueles que norteiam a partilha de $\frac{1}{4}$ da transferência não determinada pelo local da arrecadação. O uso de uma banda, que fixe pisos e tetos para o montante total a ser transferido, também parece ser aplicável, com a finalidade de ampliar a **flexibilidade para absorção de choques**.

Também se deve explorar outros mecanismos de cooperação tributária entre estados e seus municípios, como o *piggyback* e o desconto de impostos municipais no valor pago em impostos estaduais. Isso permitiria uma redução do montante total transferido aos municípios e, também, reduziria a necessidade do uso de critérios devolutivos para as transferências, podendo ser privilegiadas as dimensões de **redução do hiato fiscal, responsabilidade fiscal e incentivo à gestão eficiente**. Tudo isso sem retirar **autonomia** dos municípios na alocação dos recursos nem, tampouco, implicar em perda de eficiência do sistema tributário.

V - O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)

V.1 – Descrição geral

O FPE é uma transferência feita da União para todos os estados do País, de caráter obrigatório, incondicional, sem contrapartida e redistributiva. Como visto no Gráfico II.1, trata-se da terceira maior categoria de transferências, equivalente a 1,15% do PIB em 2006, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios e para o FPM. Assim como o FPM, o FPE é um mecanismo enraizado na tradição federativa brasileira, com sua origem remontando à Constituição de 1946²⁹. A denominação “Fundo de Participação dos Estados” foi instituída pela Constituição de 1967.

O FPE está previsto no art. 159, I, *a*, da Constituição Federal. Esse artigo determina que 21,5% da arrecadação, pela União, do IR) e do IPI sejam destinados ao FPE. Trata-se, portanto, de uma partilha que envolve os mesmo impostos partilhados por meio do FPM.

Os critérios de partilha do FPE atualmente vigentes foram definidos pela Lei Complementar nº 62, de 1989. Essa Lei estipulou coeficientes fixos, que deveriam ser substituídos em 1992 por uma nova lei. A nova lei, contudo, não foi votada e aprovada no Congresso Nacional, mantendo-se, até o presente, os coeficientes estipulados em 1989.

Tais coeficientes têm como primeiro critério que os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem ficar com 85% dos recursos, restando 15% para os estados do Sul e Sudeste. A Tabela V.1 apresenta os coeficientes de cada estado, em ordem decrescente.

Tabela V.1 – Coeficientes de distribuição do FPE entre estados

Estado	Região	% do FPE	Estado	Região	% do FPE
Bahia	NE	9,3962	Amapá	N	3,4120
Ceará	NE	7,3369	Paraná	S	2,8832
Maranhão	NE	7,2182	Goiás	CO	2,8431
Pernambuco	NE	6,9002	Rondônia	N	2,8156
Pará	N	6,1120	Amazonas	N	2,7904
Paraíba	NE	4,7889	Roraima	N	2,4807
Minas Gerais	SE	4,4545	Rio G. do Sul	S	2,3548
Tocantins	N	4,3400	Mato Grosso	CO	2,3079
Piauí	NE	4,3214	Rio de Janeiro	SE	1,5277
R.G do Norte	NE	4,1779	Espírito Santo	SE	1,5000
Alagoas	NE	4,1601	Mato G. do Sul	CO	1,3320
Sergipe	NE	4,1553	Santa Catarina	S	1,2798
Acre	N	3,4210	São Paulo	SE	1,0000
			Distrito Federal	CO	0,6902
TOTAL DE N, NE, CO = 85%			TOTAL DE S, SE = 15%		

Fonte: Lei Complementar nº 62, de 1989.

Elaborado pelos autores.

²⁹ Ver art. 15, § 2º, da Constituição de 1946. As constituições brasileiras estão disponíveis em <http://www.planalto.gov.br>.

Esses coeficientes foram determinados a partir de ajustes marginais nos critérios anteriormente vigentes, definidos pelo Código Tributário Nacional³⁰, e que partilhavam os recursos de acordo com a área territorial de cada estado (com peso 5%) e por uma combinação da população com o inverso da renda *per capita* estadual (com peso 95%). Esse último critério sujeito a pisos e tetos para os valores de renda *per capita* e população.

V.2 – Análise dos pontos positivos e negativos da transferência do FPE

Assim como no caso do FPM, as principais vantagens do sistema de partilha do FPE são a **independência de fatores políticos** (as quotas já estão predefinidas e são amplamente conhecidas) e a **autonomia subnacional**, visto que a transferência é incondicional.

O FPE também compartilha com o FPM as características de baixa **accountability**, típica de transferências incondicionais redistributivas, e de baixa **flexibilidade para absorção de choques**, por ser uma transferência baseada em um percentual fixo da arrecadação de tributos, portanto, com característica procíclica.

O FPE não possui instrumentos capazes de induzir a **internalização de externalidades**, o que não chega a ser um problema, pois esse tipo de objetivo é mais bem atendido por transferências condicionais.

A **redução do hiato fiscal** não parece ser um objetivo a ser perseguido pelo FPE, desde que o FPM já contemple essa perspectiva, podendo as transferências aos estados ter maior ênfase no aspecto redistributivo, uma vez que a maior amplitude das áreas territoriais estaduais permite que se localizem regiões mais atrasadas, carreando-se para elas mais recursos. Isso, contudo, não invalida observações feitas anteriormente, no sentido de que a redução das desigualdades regionais pode ser obtida com maior sucesso através de transferências condicionais para as áreas sociais e de infra-estrutura.

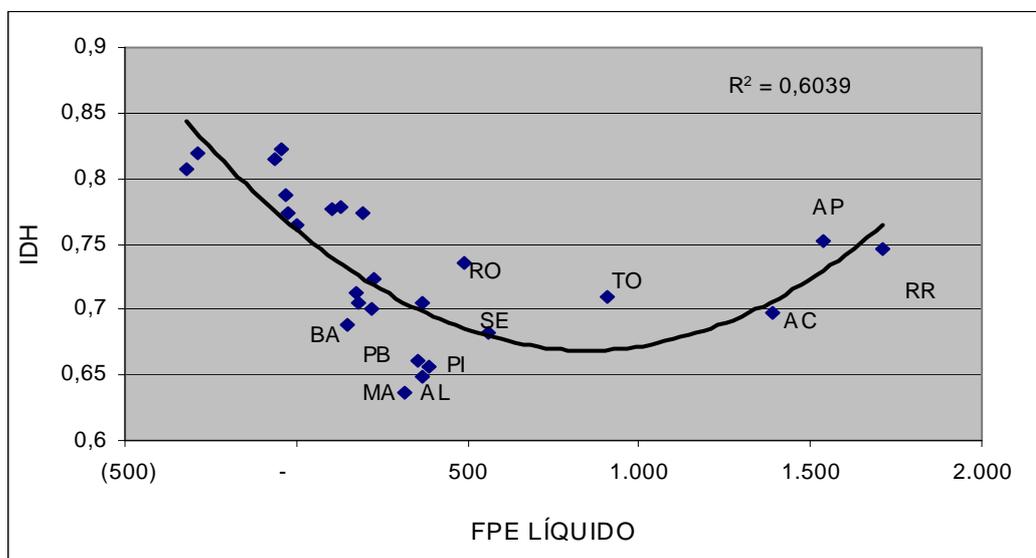
O principal fator de redistribuição regional dos recursos, no FPE, é a reserva de 85% do Fundo para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse critério já contém um primeiro problema de focalização da redistribuição, pois, se por um lado, as regiões Norte e Nordeste apresentam um perfil relativamente homogêneo e de baixo desenvolvimento; a região Centro-Oeste possui estados em acelerado processo de crescimento econômico, com base no agronegócio, além de contar com o DF, que é a unidade da federação de maior renda *per capita* do País. Ademais, o Distrito Federal goza de vantagens decorrentes de transferências específicas, como será analisado na Seção X. Assim, não há uma clara justificativa técnica para manter o Centro-Oeste entre as regiões privilegiadas pelo FPE.

Para avaliar o impacto redistributivo do Fundo, calculamos, com base nos dados de Gasparini e Miranda (2006), o benefício líquido de cada unidade da federação com o FPE, que consiste no valor total de FPE recebido pela administração estadual, menos o valor total dos recursos do FPE originários de IR e IPI pagos por pessoas físicas e jurídicas do estado. O Gráfico V.1 plota esses valores em comparação com o Índice de Desenvolvimento Humano de cada estado³¹.

³⁰ Lei nº 5.172, de 1966.

³¹ Infelizmente, não é possível aferir a posição relativa do Distrito Federal, uma vez que as estatísticas da Receita Federal, ao considerar como arrecadados no DF todos os tributos pagos por empresas estatais e órgãos públicos, superestima a participação dos contribuintes do DF na arrecadação do IPI e do IR. Ao deduzir a arrecadação desses impostos da parcela de FPE paga pelo DF o resultado é um valor negativo.

Gráfico V.1 – Receita de FPE líquida das contribuições ao Fundo em 2006 vs. média estadual do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal em 2000



Fontes: Gasparini e Miranda (2006) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.
Elaborado pelos autores.
Nota: Não inclui o DF.

Nota-se que a parte esquerda do Gráfico apresenta um razoável padrão redistributivo, com a receita líquida *per capita* de FPE aumentando à medida que se reduz o IDH do estado. Contudo, os estados de Roraima, Acre, Amapá e Tocantins aparecem como *outliers*, recebendo valores líquidos muito acima dos demais estados e incompatíveis com os seus respectivos IDH. Percebe-se, ainda, que há um grupo de cinco estados nordestinos (Maranhão, Alagoas, Piauí, Paraíba e Bahia) que aparecem como os principais perdedores líquidos: dados os seus baixos IDH, eles deveriam, em uma perspectiva redistributiva, receber transferências líquidas de FPE mais elevadas.

O impacto do FPE sobre a **eficiência da gestão** e a **responsabilidade fiscal** depende da possibilidade de os critérios de partilha dos recursos virem a gerar estados sobrefinanciados, ou seja, que, ao perceber um baixo custo marginal de financiamento, teriam incentivos a utilizar os recursos excedentes em projetos de baixa utilidade marginal para o contribuinte. A Tabela V.2 apresenta os grandes números da receita *per capita* dos estados em 2006. Observa-se, em primeiro lugar, que os estados de Roraima, Amapá, Acre e Tocantins são os quatro maiores beneficiários do FPE. Ademais, esse Fundo representa parcela importante de suas receitas correntes, colocando-as em valor muito superior à média da receita corrente estadual para todo o Brasil. Portanto, há evidências de que o FPE sobrefinancia esses quatro estados, desestimulando a responsabilidade fiscal e a eficiência na gestão dessas unidades federadas.

Tabela V.2 – Receita Estadual *Per Capita* - 2006

UF	Receita Corrente (A)	Receita Tributária (B)	Transferências Correntes (C)	FPE (D)	FPE/ Transf. Correntes (E)=(D)/(C)
RR	3.191	572	2.515	1.733	69%
AP	2.836	544	2.178	1.562	72%
AC	2.623	566	1.959	1.404	72%
TO	2.024	604	1.319	915	69%
SE	1.680	692	854	585	69%
RO	1.741	855	788	508	64%
RN	1.448	683	698	407	58%
PI	1.015	383	593	401	68%
AL	1.028	434	559	384	69%
PB	1.141	502	565	372	66%
MA	813	329	455	329	72%
CE	922	496	382	252	66%
PA	940	474	417	249	60%
AM	1.695	1.079	560	237	42%
PE	1.067	609	422	229	54%
MT	1.963	1.258	553	228	41%
BA	1.109	664	373	200	54%
MS	1.919	1.328	469	163	35%
GO	1.401	923	369	140	38%
ES	2.263	1.696	404	122	30%
DF	5.427	2.168	3.047	82	3%
PR	1.386	898	362	78	22%
MG	1.439	1.012	316	64	20%
RS	1.620	1.167	370	61	16%
SC	1.146	705	345	54	16%
RJ	2.137	1.189	595	28	5%
SP	1.999	1.615	207	7	3%
BRASIL	1.582	1.029	426	152	36%
DF S/ FCDF	3.222	2.168	841	82	10%

Fontes: STN – http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/exec_orc_estados.xls – e IBGE. Elaborado pelos autores.

V.3 – Recomendações

O grande mérito do FPE é promover uma razoável redistribuição de recursos fiscais entre regiões, retirando recursos do Sul-Sudeste, mais desenvolvido, repassando-os ao Norte-Nordeste.

Há, contudo, alguns reparos a fazer quanto a essa redistribuição. O primeiro é de caráter teórico: será este o melhor instrumento para reduzir as desigualdades regionais? Não seria melhor fazê-lo por meio de estímulos ao investimento em capital físico e humano, utilizando-se transferências condicionais ao investimento em infra-estrutura de transportes e comunicações ou condicionais a ações nas áreas de saúde e educação?

No campo prático, os dados mostram um injustificável privilégio aos estados de Tocantins, Amapá, Acre e Roraima, pelo menos no que diz respeito a critérios de redistribuição. É possível que critérios outros, como inacessibilidade, compensação por deter amplas áreas de preservação ambiental ou algum outro fator de debilidade econômica tenha entrado em consideração ao se distribuir as cotas do Fundo. No entanto, seria preciso explicitar e quantificar tais critérios, para que os privilégios observados sejam justificáveis.

Frente ao exposto, as recomendações de reformulação do FPE compreendem os seguintes pontos:

- Adoção, no âmbito do FPE, dos seguintes mecanismos já propostos para o FPM: fixar um sistema de bandas, com pisos e tetos para o valor a transferir; utilizar como critério de transferência de parte dos recursos a avaliação da gestão por agências independentes; diminuir o total transferido, substituindo o mecanismo da transferência por *piggyback* e mecanismos de desconto dos valores pagos em tributos estaduais quando do pagamento de tributos federais.
- Deve-se, também, considerar a substituição, total ou parcial, do FPE por um mecanismo de financiamento federal, com ou sem contrapartida estadual, a investimentos em infra-estrutura econômica.
- Revogar os atuais coeficientes fixos estipulados pela Lei Complementar nº 62, de 1989, permitindo que as cotas do Fundo voltem a se ajustar às variações da população e da renda *per capita* de cada estado.
- Retirar o Centro-Oeste do grupo de regiões privilegiadas pelo FPE, ou adotar uma divisão regional com percentuais móveis no tempo e inversamente proporcionais à participação de cada região no PIB;
- Evitar o surgimento de estados *outliers*, que recebam valores *per capita* muito acima dos demais estados. Isso pode ser feito tanto pela calibragem dos critérios de distribuição quanto pela imposição de tetos máximos de participação no Fundo.
- Evitar o uso de classificação das variáveis (população, renda *per capita*, etc.) por faixas, como era feito no critério de partilha do FPE adotado pelo Código Tributário Nacional, pois isso gera mudanças significativas no montante total recebido quando um estado muda de faixa.
- Estabelecer uma regra definitiva que trate dos momentos em que as variáveis estimadas são substituídas por dados dos censos demográficos, para evitar perda abrupta de receita para estados com população e outras variáveis de partilha superestimadas (o inverso ocorrendo com os estados com variáveis subestimadas).
- Qualquer mudança de critérios deve prever um mecanismo de transição, para evitar choques (negativos e positivos) nas receitas estaduais. Tais choques não apenas elevariam a resistência política à aprovação das mudanças, mas também resultariam na descontinuidade de programas públicos nos municípios perdedores e tentação de elevação pouco responsável de gastos nos municípios que, de repente, se descobrissem “mais ricos”.

VI – Demais Transferências Incondicionais

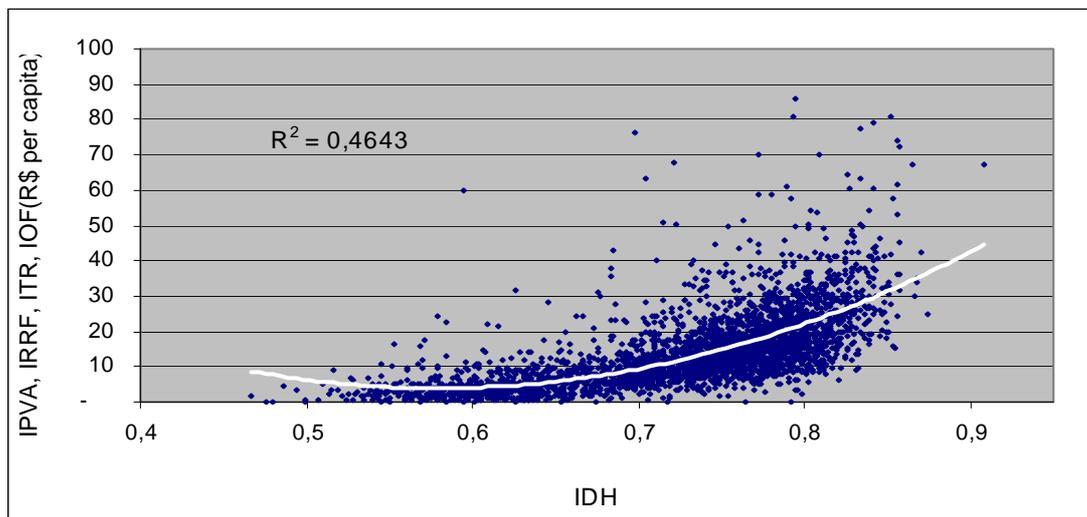
As transferências incondicionais não tratadas nas seções anteriores são aquelas relativas aos seguintes impostos: sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), sobre a renda retido na fonte (IRRF), sobre propriedade territorial rural (ITR) e sobre operações financeiras com ouro (IOF). O Gráfico II.1 apresenta a importância relativa de cada uma dessas transferências.

O IPVA é um imposto de competência estadual. Metade de sua arrecadação é transferida para o município onde foi licenciado o veículo tributado. A parcela do IRRF que cabe aos estados e municípios é aquela que estes entes retêm, na qualidade de empregador ou contratante³². O ITR é cobrado pela União, transferindo-se 50% para o município onde estiver situada a propriedade rural tributada. Há a possibilidade de os municípios assumirem a cobrança do imposto, ficando com 100% da arrecadação. Essa, contudo, não é uma opção exercida com frequência³³. O IOF sobre operações com ouro é arrecadado pela União e distribuído na proporção de 30% para os estados e 70% para os municípios. Também neste caso o critério é o de transferir para o município onde ocorreu a arrecadação.

Portanto, todas essas transferências são incondicionais, obrigatórias, devolutivas e sem contrapartida.

O Gráfico VI.1 mostra que há uma clara correlação positiva entre o valor *per capita* recebido e o Índice de Desenvolvimento Humano, em um padrão muito similar ao observado no caso do ICMS.

Gráfico VI.1 – Receita municipal *per capita* com transferências de IPVA, IRRF, ITR, IOF por IDH – 2000



Fontes: PNUDe STN – Finanças Municipais 2000 –
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.

Elaborado pelos autores.

³² CF, art. 157, inciso I, e art. 158, inciso I.

³³ CF, art. 153, § 4º, inciso III, e art. 158, inciso II.

Deve-se observar que, mesmo somando os quatro tipos de transferência, o valor médio obtido (R\$ 14 *per capita*) é bastante baixo. Isso nos leva a questionar o porquê de se estabelecer transferências tributo a tributo, que muitas vezes resultam em créditos de valores irrisórios para diversos municípios, em vez de se estabelecer uma regra geral para a receita total do estado ou da União.

Assim, a principal **recomendação** para esse grupo de transferências é a sua extinção, com a incorporação das suas bases de cálculo na do FPM ou do ICMS, conforme o caso de se tratar de imposto federal ou municipal.

VII - As Transferências Intergovernamentais do Sistema Único de Saúde (SUS)

VII.1 – Descrição geral

O Sistema Único de Saúde (SUS) procura se organizar de forma hierarquizada (em níveis crescentes de complexidade) e descentralizada (o governo central traça as diretrizes da política e transfere recursos para que estados e municípios as executem). A idéia geral é que os municípios se encarreguem da atenção primária (prevenção, primeiros socorros e procedimentos ambulatoriais e hospitalares de baixa complexidade), enquanto atendimentos de maior complexidade ficariam a cargo da rede estadual e de municípios de maior porte. Economia de escala e ação cooperativa entre os diversos níveis de governo são questões centrais no desenho do sistema³⁴.

O SUS é o resultado de mais de duas décadas de evolução no sistema de saúde brasileiro. Ele foi criado pela Constituição de 1988 e conviveu durante certo período com o sistema pré-existente³⁵. Inicialmente, a cobertura do sistema público de saúde não era universal, fornecendo assistência apenas aos trabalhadores do mercado de trabalho formal (com carteira assinada), fato que concentrava os gastos nas regiões mais ricas do País, as quais apresentavam um nível maior de formalização da mão-de-obra.

A partir de então, a universalização do direito de acesso à saúde foi implementada, bem como a inclusão dos municípios no sistema.

O financiamento do SUS é feito com recursos dos três níveis de governo, sendo que os estados e municípios devem aportar, no mínimo, 12% e 15% de suas receitas³⁶, respectivamente. O governo federal deve, por sua vez, aportar um montante variável de recursos para as despesas de saúde, sendo obrigado a elevá-las, anualmente, no mesmo ritmo de variação do PIB.

VII.2 – Modalidades de transferências

As transferências realizadas pelo governo federal no âmbito do SUS podem ser classificadas como transferências intergovernamentais, destinadas a estados e municípios, ou como pagamentos diretos a prestadores de serviço.

No segundo caso, o governo federal remunera diretamente hospitais, médicos, etc. por serviços prestados de acordo com a tabela de pagamentos estabelecida pelo Ministério da Saúde. Essa modalidade tem diminuído no decorrer dos últimos anos, sendo substituída por transferências a estados e municípios, que possibilitam a estes, de forma descentralizada, contratar e pagar os prestadores de serviços por si próprios.

A Tabela VII.1 mostra a grande e crescente importância das transferências a estados e municípios no total da despesa do Ministério da Saúde. Em 2001, elas equivaliam a 47% da despesa total, tendo passado a 61%, em 2006. Já os pagamentos diretos a instituições privadas, que estão incluídos tanto no item “Transferências a Instituições Privadas” quanto no item “Aplicações Diretas e Reservas de Contingência” (este último contém todas as despesas administrativas do Ministério, além de pagamentos a provedores de serviços) apresentam tendência declinante no tempo.

³⁴ CF, art. 198, e Lei nº 8.080, de 1990, art. 8º.

³⁵ Ver Anexo I para uma descrição dos principais dispositivos legais associados ao SUS.

³⁶ No Anexo II estão especificados os cálculos das receitas estaduais e municipais para fins de aplicação no SUS.

Tabela VII.1 – Despesas do Ministério da Saúde por Modalidade de Aplicação dos Recursos: 2001 e 2006

(R\$ milhões de 2006)¹

Modalidade de Despesa	2001		2006	
	R\$ milhões	% do Total	R\$ milhões	% do Total
Transferências a Estados e Municípios	17.960	47%	27.506	61%
Transferências a Instituições Privadas	614	2%	485	1%
Aplicações Diretas e Reserva de Contingência	18.791	49%	14.245	32%
Outros	888	2%	704	2%
TOTAL	38.253	100%	44.946	100%

Fonte: SIAFI – Sistema Siga Brasil. Elaborado pelos autores.

Nota: deflator = INPC de junho a julho.

As transferências intergovernamentais do SUS podem ser divididas em duas modalidades: os *convênios* e as *transferências fundo a fundo*. Os convênios abarcam uma série de transferências que respaldam acordos entre o governo federal e governos estaduais ou municipais, com propósitos específicos e cujas regras são definidas caso a caso, de acordo com a conveniência de cada ação³⁷. São transferências condicionais (porque devem ser gastas nas atividades definidas no convênio), voluntárias, podendo ou não exigir contrapartida do estado ou município receptor.

As transferências **fundo a fundo** são um mecanismo de repasse automático, através do qual o governo federal complementa os recursos municipais e estaduais destinados ao financiamento dos serviços de saúde. A designação dessa modalidade vem do fato de que essas transferências são automaticamente realizadas, a partir do Fundo Nacional de Saúde, em favor dos fundos estaduais e municipais de saúde. Os governos subnacionais também aportam recursos próprios aos seus respectivos fundos de saúde; de modo que esses fundos são as peças centrais do sistema de co-financiamento do setor de saúde.

Basicamente são quatro as modalidades existentes para as transferências **fundo a fundo**. A primeira delas é o *Piso de Atenção Básica Fixo Ampliado*, o qual canaliza os fundos destinados à assistência básica de saúde da população³⁸. Essa modalidade de transferência é obrigatória e condicional (uso obrigatório nos programas de saúde aos quais se destina), atribuindo-se um valor fixo *per capita* a cada governo subnacional.

A segunda modalidade de transferência fundo a fundo é o *Piso de Atenção Básica Variável*. Os recursos transferidos dessa forma devem ser destinados ao desenvolvimento de programas específicos, tais como o de medicamentos básicos, o de combate a carências nutricionais, o de agentes comunitários de saúde e o de saúde da família.

Essa transferência é obrigatória (sendo feita a todos os estados e municípios habilitados a atuar nos programas acima relacionados) e condicional. Além disso, seu valor total depende do nível de produção ou de cobertura de cada programa, havendo, contudo, um limite máximo por estado ou município. De acordo com Banco Mundial (2007), o Ministério da Saúde fixa, anualmente, para cada estado, tetos para cada tipo de transferência e/ou pagamento com base na série histórica de produção e de pagamentos,

³⁷ Os convênios também podem ser realizados entre o governo federal e entidades filantrópicas, não se enquadrando neste caso como transferências intergovernamentais, mas sim como pagamentos diretos a prestadores de serviço.

³⁸ Os programas cobertos por essa modalidade são: controles da tuberculose, da hipertensão arterial e do diabetes, eliminação da hanseníase e programas de saúde bucal, da criança e da mulher.

em parâmetros técnicos (por exemplo, internação/habitante por ano) e em metas fixadas para programas específicos.

Outra modalidade de transferências fundo a fundo que se enquadra nessa mesma classificação é a referente à **vigilância sanitária e controle epidemiológico**. Nesse caso, a cobertura e/ou a produção dos programas definem o total repassado até um determinado limite estabelecido por unidade subnacional.

Por fim, existem as transferências fundo a fundo para **procedimentos de média e alta complexidade**, que abrangem atendimentos ambulatoriais e hospitalares mais sofisticados, tais como cirurgias e distribuição de medicamentos excepcionais a pacientes crônicos. Essa transferência também é do tipo obrigatória, condicional, baseada na produção e submetida a um teto de recursos. No âmbito do atendimento de alta complexidade, o Ministério da Saúde criou, em 1999, o Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (FAEC), que consistia em um aporte adicional de recursos para viabilizar uma espécie de câmara de compensação. Tendo em vista que as instituições capacitadas para oferecer atendimentos de alta complexidade estão concentradas em alguns municípios e estados mais desenvolvidos, para onde são encaminhados pacientes de todo o País, havia a necessidade de compensar essas unidades subnacionais pelo atendimento a pacientes de outras localidades.

As modalidades de transferência no âmbito do SUS estão sendo reformuladas desde 2006, quando se estabeleceu o chamado “Pacto pela Saúde 2006”³⁹. Embora as categorias de transferência tenham sido alteradas, mantém-se o mesmo padrão de transferência: partilha dos recursos em termos *per capita* ou por alguma medida de produção/coertura do programa, com a imposição de teto máximo de despesa para cada estado ou município. Como novidade, apenas a reserva de verba para investimentos, que constituirá uma transferência condicional, voluntária, liberada mediante aprovação de projetos pelo Ministério da Saúde.⁴⁰

VII.3 – Aspectos positivos e negativos das transferências no âmbito do SUS

No que diz respeito ao quesito **independência de fatores políticos**, há alta independência nas modalidades fundo a fundo (cuja fórmula de partilha é preestabelecida e transparente), sendo baixa a independência nas transferências de convênios e nas transferências do novo módulo de investimentos, ambas voluntárias e decorrentes de negociações com o Ministério da Saúde.

A **accountability** tende a ser bastante baixa nas transferências por convênios, uma vez que são recursos de montante e periodicidade variável, cuja liberação não é amplamente conhecida pela população local, além de muitas vezes carreados para organizações não-governamentais, que não se submetem a fiscalização das instâncias públicas de auditoria. Diversos esquemas de corrupção já foram detectados na partilha dessas verbas.

As transferências fundo a fundo têm baixa **flexibilidade para absorção de choques**, pois são despesas obrigatórias do Ministério da Saúde e não podem ser restringidas em momentos de necessidade de ajuste fiscal, enquanto as transferências voluntárias de convênios e para investimentos têm maior flexibilidade para ajuste orçamentário.

No que tange a **autonomia subnacional**, todas as modalidades de transferência do SUS são limitantes, visto que são de aplicação condicional em programas preestabelecidos pelo governo federal. Contudo, nas transferências fundo a fundo há

³⁹ Portaria nº 399/GM, de 22 de fevereiro de 2006.

⁴⁰ Os novos blocos de financiamento para **custeio** são: atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância em saúde, assistência farmacêutica e gestão do SUS.

uma maior flexibilidade, visto que cada estado e município tem liberdade para alocar os recursos, dentro de cada módulo (atenção básica, piso variável, etc.), em diferentes tipos de ação. Por exemplo, na atenção básica, pode-se optar por dar mais atenção ao controle da tuberculose, à saúde da mulher ou ao controle da hanseníase, conforme o perfil das necessidades de saúde locais.

No quesito **redistribuição regional**, é inegável a capacidade do SUS para promover uma distribuição equânime dos recursos e dos serviços de saúde por todo o território nacional. Antes da implantação do Sistema, as regiões menos desenvolvidas estavam bastante atrasadas em relação às mais desenvolvidas, como pode ser apreciado na Tabela VII.2, referente ao ano de 1986, anterior à vigência do SUS. A Tabela apresenta a relação entre a participação de cada região no gasto em assistência médica e o percentual de população vivendo em cada região. Enquanto na região Sudeste a participação no gasto total supera a participação na população, no Norte, Nordeste e Centro-Oeste a participação no gasto é menor do que a participação na população total.

Tabela VII.2 - Gasto Regional em Assistência Médica por Região – 1986

Região	% de Gasto na Região	% da População	Índice de Gasto Per Capita
Norte	2,27	5,48	0,41
Nordeste	18,10	28,82	0,63
Sudeste	59,28	43,79	1,35
Sul	15,14	15,12	1,00
Centro-Oeste	5,02	6,78	0,74
Brasil	100,00	100,00	1,00

Fonte: INAMPS/Secretaria de Planejamento/DIS – 1987. Retirado de SOUZA (2002), com adições dos autores.

Esse panorama modificou-se sensivelmente a partir da implementação do SUS. Como se pode ver na Tabela VII.3, ocorreu uma forte equalização nas transferências federais dos recursos destinados à saúde por região, embora a região Norte ainda esteja significativamente aquém das demais⁴¹.

Tabela VII.3 - Transferências Federais para o SUS por Região – 2005

Região	% de Transferências para a Região	% da População	Índice de Gasto Per Capita
Norte	7,20	7,98	0,90
Nordeste	28,06	27,70	1,01
Sudeste	43,12	42,61	1,01
Sul	14,39	14,64	0,98
Centro-Oeste	7,22	7,07	1,02
Brasil	100,00	100,00	1,00

Fonte: DATASUS, IBGE e Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

Elaborado pelos autores.

⁴¹ Encontra-se no Anexo III uma Tabela com as transferências do SUS (2005) por estado.

A Tabela VII.4 mostra que a importância relativa das transferências federais no financiamento da saúde é bastante homogênea entre as regiões brasileiras, situando-se em torno de 35%. A exceção é a região Nordeste, com 46%.

Tabela VII.4 - Peso das Transferências Federais para o SUS no Financiamento da Saúde por Região – 2005

Região	% das Transferências Federais no Financiamento da Saúde	% dos Recursos Próprios no Financiamento da Saúde
Norte	35,1	64,9
Nordeste	45,9	54,1
Sudeste	33,4	66,6
Sul	39,0	61,0
Centro-Oeste	35,3	64,7
Brasil	37,3	62,7

Fonte: DATASUS e Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

Elaborado pelos autores.

É importante ressaltar que essa tendência de equalização regional dos recursos transferidos ainda não foi capaz de induzir a convergência dos indicadores de saúde das diferentes regiões. Magalhães e Miranda (2005) apontam que os índices de longevidade das regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste estão convergindo conjuntamente para um valor superior ao patamar para o qual as regiões Norte e Nordeste parecem dirigir-se. Esse achado pode significar que o sistema não está sendo capaz de reduzir as diferenças entre as regiões no que diz respeito à qualidade dos serviços de saúde ou que pelo menos a implementação do SUS não teve tempo suficiente para surtir os efeitos desejados nesse sentido.

O “calcanhar de Aquiles” do SUS parece estar na baixa capacidade para induzir uma **gestão eficiente dos recursos**. A idéia de hierarquização do sistema de saúde é a de prover, no âmbito municipal, todo o atendimento de atenção básica e preventiva, aí incluídos procedimentos ambulatoriais e internações hospitalares menos complexas. À medida que a sofisticação do atendimento vai incorporando economias de escala e complexidade técnica, o sistema hierarquizado deve preocupar-se em encaminhar o paciente para instituições de referência, que podem estar localizadas em outro município ou, até mesmo, em outro estado.

Historicamente, tem havido entraves à consolidação desse sistema. A Constituição Federal estabelece como entes federativos apenas a União, os estados e os municípios⁴². Por isso, ainda que haja a previsão de formação de consórcios entre os entes⁴³, não há a possibilidade de se criar outros entes federativos autônomos, como, por exemplo, os distritos educacionais e de saúde nos Estados Unidos, que se sobreponham à divisão territorial de estados e municípios e possam receber transferências federais.

Por isso, a montagem de um sistema de saúde hierarquizado tem que ser feito mediante transferências financeiras a estados e municípios, exigindo comportamento cooperativo desses entes no financiamento do sistema. Por exemplo, um município mais desenvolvido e com um sistema hospitalar mais sofisticado tem que **aceitar** pacientes vindos de outras cidades, e tem que **confiar** que será ressarcido pelos custos desse atendimento.

⁴² CF, art. 18.

⁴³ A regulamentação desses consórcios é feita pela Lei nº 11.107, de 2005. Teixeira (2006) mostra os problemas existentes nessa lei e as restrições à efetiva criação de consórcios entre municípios. As Leis nº 8.080, de 1990, art. 10, e 8.142, de 1990, art. 3º, § 3º, prevêem a possibilidade de formação de consórcios intermunicipais em saúde.

Nesse sistema, surge a necessidade de um amplo esquema de compensações financeiras, com o pagamento de ressarcimento às unidades que atendam pacientes de outros municípios. Na prática, contudo, ainda não se conseguiu consolidar nenhum desses mecanismos. Por isso, as oportunidades para a atuação de *free riders* são amplas.

Também jogam contra a estruturação de um sistema hierarquizado os interesses político-eleitorais: todo gestor municipal deseja apresentar a sua população um sistema de saúde completo, com hospital de amplo atendimento, ainda que esse tipo de unidade não seja custo-eficiente para aquela localidade. Processo similar se dá na aquisição de equipamentos sofisticados de diagnóstico que, assim como as obras públicas, dão grande visibilidade ao gestor.

Nesse contexto, o Ministério da Saúde vem, ao longo dos anos, procurando induzir a ação cooperativa dos entes subnacionais mediante a assinatura de pactos e termos de compromisso, vinculando ao seu cumprimento o repasse de recursos federais. Um amplo e complexo sistema de planos diretores, comissões de acompanhamento e deliberação, instâncias de fiscalização e controle foi montando, ao longo da evolução do SUS, para tentar enquadrar os interesses político-eleitorais locais à lógica de um sistema hierarquizado.

O “Pacto pela Saúde 2006” tenta avançar nesse modelo, criando “regiões de saúde”, a serem delimitadas pelos gestores estaduais e municipais, de acordo com as características locais de facilidade de acesso de um município a outro, complementaridade das redes de assistência, etc.⁴⁴.

Não devem ser subestimadas as dificuldades de se montar esse sistema, tendo em vista as já citadas oportunidades para a ação de *free riders*, em um contexto em que as transferências federais, por motivos legais, não podem ser feitos diretamente aos cofres da região de saúde (que não tem personalidade jurídica), mas sim aos fundos municipais e estaduais de saúde participantes das diferentes regiões. Também haverá a necessidade de monitoramento dos aportes de recursos próprios estaduais e municipais para o financiamento das ações das regiões de saúde (o incentivo para cada estado e município é não aportar sua contrapartida e pegar “carona” nos recursos aportados pelos demais membros da região de saúde).

Outro problema sério do SUS é sua incapacidade de distribuir as transferências adotando critérios de **necessidade de saúde**. Assim como se deve buscar mensurar o **hiato fiscal** de cada governo subnacional para orientar a partilha de transferências como o FPM, no caso de transferências para a saúde se deve procurar detectar quais os estados e municípios que precisam de mais recursos em função de seu perfil de mortalidade e morbidade.

Por dificuldade de negociação política da partilha de recursos não se conseguiu, desde o início do SUS, definir critérios orientadores das transferências por características de “necessidades de saúde” de cada região. Não se conseguiu ir além de dois critérios básicos: (a) distribuição *per capita* (em geral aplicada para os pisos básicos) e (b) negociação de tetos entre o doador (Ministério da Saúde e secretarias estaduais e municipais) e receptor (secretarias estaduais e municipais, e gestores de unidades médico-hospitalares).

⁴⁴ O “Pacto pela Saúde 2006” concebe um sistema bastante flexível de formação das regiões de saúde, que podem ter os seguintes formatos:

- intraestaduais: compostas por municípios de um mesmo estado;
- intramunicipais: mais de uma região formada dentro de um único município que tenha grande extensão territorial e alta densidade populacional;
- interestaduais: composta por municípios limítrofes de mais de um estado;
- regiões fronteiriças: municípios limítrofes com países vizinhos

A Lei nº 8.080, de 1990, previa, inicialmente, critérios para as transferências federais a estados e municípios. O seu art. 35 estabelecia que:

Art. 35. Para o estabelecimento de valores a serem transferidos a Estados, Distrito Federal e Municípios, será utilizada a combinação dos seguintes critérios, segundo análise técnica de programas e projetos:

I - perfil demográfico da região;

II - perfil epidemiológico da população a ser coberta;

III - características quantitativas e qualitativas da rede de saúde na área;

IV - desempenho técnico, econômico e financeiro no período anterior;

V - níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais;

VI - previsão do plano quinquenal de investimentos da rede;

VII - ressarcimento do atendimento a serviços prestados para outras esferas de governo.

§ 1º Metade dos recursos destinados a Estados e Municípios será distribuída segundo o quociente de sua divisão pelo número de habitantes, independentemente de qualquer procedimento prévio.

§ 2º Nos casos de Estados e Municípios sujeitos a notório processo de migração, os critérios demográficos mencionados nesta lei serão ponderados por outros indicadores de crescimento populacional, em especial o número de eleitores registrados.

Porém, a falta de acordo político em torno desses critérios levou à impossibilidade de sua aplicação prática e, apenas três meses depois da aprovação da Lei acima citada, mudou-se o critério para a simples divisão *per capita* dos recursos, por meio da Lei nº 8.142, de 1990⁴⁵.

Para contornar esse engessamento nas possibilidades de desenho de transferências, o Ministério da Saúde tem usado o seu poder de legislar sobre o SUS com base em portarias ministeriais (instrumento legal inferior à lei ordinária). O art. 5º da Lei 8.142, de 1990, define que “*é o Ministério da Saúde, mediante portaria do Ministro de Estado, autorizado a estabelecer condições para a aplicação desta lei*”. Esse dispositivo conferiu plenos poderes ao Ministro da Saúde para estabelecer um sistema *ad hoc* de transferências com base em negociações com os estados e municípios, o que, conforme já registrado acima, ao mesmo tempo em que dá flexibilidade à política de saúde, também abre enorme espaço para a interferência da barganha política.

Esta é uma fragilidade central do Sistema pois, se a intenção é cada vez mais incrementar as transferências fundo a fundo, é preciso que se disponha de critérios racionais e transparentes para partilha dos recursos, baseados tanto no perfil de saúde de cada “região de saúde”, quanto na **premiação pela obtenção de bons resultados**.

VII.4 – Recomendações

Do ponto de vista da partilha dos recursos entre estados e municípios, três problemas centrais precisam ser resolvidos:

- um sistema de compensação financeira para evitar o comportamento *free rider* de enviar doentes para a rede assistencial de outro estado ou município sem arcar com os custos correspondentes;
- critérios de necessidade de saúde para orientar os recursos destinados à **atenção básica**, abandonando-se o critério míope da distribuição *per capita*;
- premiação pela obtenção de bons resultados.

⁴⁵ Art. 3º, § 1º.

Não será possível implementar de modo eficiente o sistema de “regiões de saúde”, pretendido pelo “Pacto pela Saúde 2006”, se não se puder encaminhar os recursos federais para os municípios e estados que efetivamente prestarem a assistência médica. Há anos tenta-se implementar o chamado “cartão SUS”, através do qual se poderia registrar o local de domicílio do usuário do sistema público hospitalar, de forma a debitar do seu estado e município o custo do atendimento. Dificuldades políticas e técnico-operacionais, contudo, impediram que o projeto fosse implementado. Superar essas dificuldades e efetivamente implantar o cartão SUS representaria significativo progresso.

No que diz respeito às necessidades de saúde, que orientariam a distribuição de recursos do bloco de atenção básica, já existem estudos que identificaram indicadores-chave para definir tais necessidades. Machado *et al.* (2004) sugerem os seguintes indicadores:

- mortalidade de crianças menores que cinco anos;
- proporção de óbitos por causas mal definidas;
- taxa de fecundidade;
- taxa de alfabetização;
- percentual de indivíduos que vivem em domicílios urbanos com coleta de lixo;
- percentual de indivíduos com renda domiciliar menor que meio salário-mínimo.

De forma similar, Porto *et al.* (2001), citado em Nunes (2004), propõe uma lista de doze indicadores⁴⁶. Ocorre que a maior parte desses indicadores é computada apenas a cada dez anos, quando da realização de censos. Ademais, a subnotificação de casos de morte e doença distorcem as estatísticas. Daí a baixa viabilidade para utilizá-los como critérios de alocação de verbas.

Contudo, como mostra Nunes (2004), a distribuição de recursos conforme os critérios propostos por Porto *et al.* (2001) é bastante similar àquela que seria obtida utilizando-se um único indicador: a taxa de mortalidade de zero a 64 anos, padronizada por sexo e idade⁴⁷. Por uma questão de viabilidade prática, esse poderia ser, então, o indicador utilizado⁴⁸.

Restaria, ainda, a dificuldade dos erros de mensuração, decorrentes da já citada subnotificação. Uma possível solução para esse problema seria encomendar ao IBGE uma pesquisa quinquenal, por amostragem, em cada “região de saúde”. Os recursos seriam, então, alocados, entre as regiões de saúde, conforme esse indicador, e distribuídos entre os municípios de cada região de saúde pelo critério *per capita*⁴⁹.

⁴⁶ Taxa de analfabetismo, densidade familiar, proporção de óbitos infantis mal-definidos, proporção de óbitos infantis por diarreia e desnutrição, coeficiente de mortalidade infantil, taxa de mortalidade para 65 anos ou mais; proporção de população rural, taxa de mortalidade de 1 a 64 anos, taxa de mortalidade por DCV, taxa de mortalidade por neoplasias, taxa de mortalidade por DIP e proporção de mães adolescentes.

⁴⁷ Esse indicador, utilizado pelo governo inglês, ficou conhecido como RAWP (*Resource Allocation Working Party*).

⁴⁸ O Ministério da Saúde definiu, em março de 2006, um conjunto de 30 indicadores de saúde a serem monitorados no âmbito do “Pacto pela Saúde 2006” (ver Portaria Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro nº 493/2006). Contudo, esses indicadores, além de sofrerem dos problemas de mensuração acima referidos, não serão balizadores de transferências federais.

⁴⁹ No caso das regiões de saúde intramunicipais, ou seja, um município dividido em várias regiões de saúde, o município receberia a soma total destinada a todas as suas regiões e dividiria os recursos entre elas de acordo com o montante a que cada uma teria direito pelo critério de necessidade de saúde.

A pesquisa do IBGE poderia, inclusive, conter itens adicionais, escolhidos dentre aqueles apontados por Machado *et al.* (2004) e Porto *et al.* (2001), para que se mensure o progresso obtido por cada região de saúde (tanto na atenção básica quanto nas demais áreas de atenção à saúde). Isso viabilizaria a **premiação das regiões de saúde** com melhor performance. Deve-se notar que, ao se premiar a região de saúde, e não o município individualmente, estimula-se o comportamento cooperativo dos membros de cada região, que terão interesse em melhorar os indicadores de toda a região e não só de seus municípios. Os valores das premiações seriam divididos entre os municípios de cada região pelo critério *per capita*.

Há que se considerar, por fim, a necessidade de superação do caráter procíclico do atual sistema de financiamento do SUS, baseado no ritmo de crescimento da economia (transferências federais) e da arrecadação tributária (aportes estaduais e municipais). Como já argumentado na análise do FPM, ICMS e FPE, nesse sistema as transferências e os gastos crescem durante os ciclos de expansão econômica e se retraem nas recessões. A solução proposta, como nos casos anteriores, é um sistema de bandas: fixa-se a despesa em saúde como um percentual da arrecadação, porém instituem-se valores mínimo e máximo em reais (reajustáveis ano a ano pela inflação).

ANEXO VII.1

Principais dispositivos legais reguladores do Sistema Único de Saúde:

LEGISLAÇÃO	EMENTA	DISPOSITIVOS
Constituição Federal de 1988.	Dispõe sobre o sistema de prestação de serviços de saúde no Brasil.	Seção II
Decreto nº 99.060, de 7 de março de 1990.	Incorpora o INAMPS ao Ministério da Saúde. Revogado pela Lei nº 8.689, de 27 de julho de 1993.	–
Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei Orgânica da Saúde).	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.	–
Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990.	Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências.	–
Normas Operacionais Básicas (NOB) publicadas em 1991, 1992, 1993 e 1996.	Normatizam a operação do SUS.	–
Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta dispositivo ao ADCT, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	–
Portaria. Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro nº 373, de 2002 (Norma Operacional de Assistência à Saúde NOAS-SUS 2001)	Normatiza a operação do SUS.	–
Portaria Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro nº 2.023, de 2004 (Norma Operacional Assistência à Saúde NOAS-SUS atualizada).	Normatiza a operação do SUS.	–
Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos (inclusive no âmbito do SUS) e dá outras providências.	art. 1º

LEGISLAÇÃO	EMENTA	DISPOSITIVOS
Portaria Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro nº 399, de 2006.	Divulga o “Pacto pela Saúde 2006 – Consolidação do SUS” e aprova as Diretrizes Operacionais do referido Pacto.	–
Portaria Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro nº 493, de 2006.	Aprova a relação de Indicadores da Atenção Básica – 2006, que deverão ser pactuados entre municípios, estados e Ministério da Saúde.	–

Elaborado pelos autores.

ANEXO VII.2

Cálculos das receitas municipais e estaduais para fins de aplicação no Sistema Único de Saúde:

Base de Cálculo Estadual =

Total das receitas de impostos de natureza estadual (ICMS, IPVA e ITCMD)

+ Receitas de transferências da União (Quota-Parte do FPE, Cota-Parte do IPI sobre Exportações e Transferências da Lei Complementar n° 87, de 1996)

+ Imposto de Renda Retido na Fonte

+ Outras receitas correntes (Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária)

– Transferências financeiras constitucionais e legais a municípios (25% do ICMS, 50% do IPVA e 25% do IPI sobre Exportações).

Base de Cálculo Municipal =

Total das receitas de impostos de natureza estadual (ISS, IPTUe ITBI)

+ Receitas de transferências da União (Quota-Parte do FPM, Quota-Parte do ITR e Quota-Parte da Lei Complementar n° 87, de 1996)

+ Imposto de Renda Retido na Fonte

+ Receitas de transferências do estado (Quota-Parte do ICMS, Quota-Parte do IPVA e Quota-Parte do IPI sobre Exportações)

+ Outras Receitas Correntes (Receita da Dívida Ativa Tributária de Impostos, Multas, Juros de Mora e Correção Monetária)

Elaborado pelos autores.

ANEXO VII.3

Transferências do SUS para Estados e Municípios e Aportes para Saúde dos Estados e Municípios por Estado – 2005

(R\$ milhões correntes)

UF	SUS - Estado	Recursos Próprios - Estados	Total - Estado	SUS - Município	Recursos Próprios - Município	Total - Município	Total	Total <i>Per capita</i> ^a
RO	68,0	229,7	294,6	114,3	128,9	232,7	527,3	343,62
AC	51,5	161,1	219,2	35,3	46,3	76,6	295,8	441,65
AM	262,0	710,3	1.019,8	149,5	261,2	388,4	1.408,2	435,65
RR	14,6	117,0	124,7	27,8	38,6	65,4	190,0	485,63
PA	178,6	547,5	721,9	546,5	408,3	958,4	1.680,3	241,05
AP	32,1	141,6	173,6	29,7	32,4	62,5	236,1	397,06
TO	110,4	235,6	323,7	107,8	140,9	240,8	564,5	432,32
MA	90,0	442,5	342,5	597,5	371,0	958,1	1.300,6	213,09
PI	94,4	263,2	340,1	343,4	187,9	516,1	856,1	284,72
CE	253,4	639,3	846,2	798,9	612,6	1.381,0	2.227,2	275,05
RN	143,8	338,7	492,5	287,7	285,8	569,0	1.061,5	353,46
PB	133,7	267,7	480,7	431,7	271,6	695,9	1.176,6	327,20
PE	572,8	694,3	1.263,8	561,6	570,7	1.101,7	2.365,5	281,15
AL	103,5	279,3	363,9	295,3	213,4	509,9	873,8	289,74
SE	96,2	257,7	303,2	215,5	154,6	347,6	650,9	330,77
BA	783,9	1.036,4	1.822,5	931,4	1.042,2	1.926,2	3.748,7	271,34
MG	678,9	1.852,2	2.632,7	1.883,8	2.154,3	4.039,4	6.672,1	346,83
ES	223,3	436,5	665,9	189,3	397,6	566,7	1.232,6	361,64
RJ	846,3	1.487,2	2.332,8	1.162,6	1.893,6	3.059,9	5.392,8	350,56
SP	2.491,0	5.750,4	8.241,5	2.873,3	6.649,8	9.406,6	17.648,0	436,37
PR	473,8	739,8	1.260,9	881,5	1.174,5	2.035,7	3.296,6	321,25
SC	506,7	895,7	1.432,4	487,9	724,0	1.202,1	2.634,5	242,92
RS	279,8	592,2	869,2	823,8	1.270,6	2.087,2	2.956,5	503,95
MS	81,7	323,9	382,0	292,2	295,0	571,6	953,6	421,12
MG	134,2	372,5	509,4	286,7	361,7	642,3	1.151,6	410,81
GO	146,0	523,3	646,8	553,0	504,0	1.050,2	1.697,0	301,96
DF	238,8	798,2	1.036,7	-	-	-	1.036,7	444,33
Total	9.089,6	20.133,7	29.143,1	14.907,9	20.191,3	34.691,9	63.834,9	346,58

Fonte: DATASUS e Secretaria de Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul.

Elaborado pelos autores.

Nota: ^a Valores em R\$ correntes.

VIII – Educação – Fundef/Fundeb

VIII.1 – Descrição geral

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, sendo seu funcionamento regulamentado pela Lei nº 11.494, de 2007. O início de sua implementação começou em janeiro de 2007 e existe a previsão para que o fundo alcance abrangência nacional completa em 2009, ou seja, é esperado que até aquele ano inclua todos os alunos da educação básica pública presencial. Nesse período de implementação, a previsão para aportes do governo federal é de R\$ 9,5 bilhões de forma crescente: R\$ 2 bilhões, em 2007, R\$ 3 bilhões, em 2008, e R\$ 4,5 bilhões, em 2009. A partir de 2010, o governo federal deverá aplicar 10% do montante resultante da contribuição de estados e municípios. A vigência do fundo vai até 2020.

Os recursos do fundo destinam-se a financiar a educação básica, ou seja, creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. Espera-se que, a partir do terceiro ano de funcionamento, 47 milhões de alunos sejam atendidos.

A Constituição de 1988 requer que 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados e municípios sejam endereçadas à educação. Além disso, 60% desses recursos devem ser aplicados no ensino fundamental de acordo com Emenda Constitucional nº 14 de 1996.

Dentro desse sistema foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que financiou o ensino fundamental entre os anos de 1998 e 2006. O sistema de funcionamento desse fundo, precursor do atual Fundeb, baseava-se no fato de que, devido a diferenças marcantes na capacidade de financiamento entre os estados e municípios, alguns desses entes (mesmo cumprindo a norma constitucional a respeito do gasto mínimo com educação), ficariam muito aquém do requerido para o financiamento adequado da educação básica. Caberia então a União complementar os recursos de modo a assegurar valores mínimos *per capita* necessários à consecução dos objetivos educacionais almejados. Dessa forma, as transferências federais no âmbito do Fundef/Fundeb possuem caráter eminentemente equalizador.

Os valores mínimos *per capita* variavam de estado para estado, bem como em função da localização urbana ou rural do aluno (sendo mais elevados no segundo caso), da série cursada pelo discente (séries finais fazendo jus a valores mais elevados) e do tipo de educação ministrada (especial ou regular).

A Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que transformou o Fundef em Fundeb, ampliou a vinculação das receitas dos impostos e transferências dos estados e municípios para o ensino fundamental de 15% para 20%, bem como a possibilidade de utilização destes recursos em toda a educação básica (e não apenas no ensino fundamental).

O Fundeb ampliou o número de categorias para diferenciação de valores mínimos *per capita*, nas quais incluiu patamares diferenciados para as crianças matriculadas em creches, na pré-escola, no ensino fundamental em tempo integral, médio urbano, médio rural, médio em tempo integral, médio integrado à educação profissional, em escolas voltadas para a educação indígena e quilombola e nos projetos de educação de jovens e adultos.

Um aspecto inovador associado ao Fundeb, que será discutido mais adiante, é o estabelecimento de um índice de avaliação de resultados com vistas a balizar a avaliação de desempenho das unidades educacionais.

VIII.2 – Financiamento do Fundeb

O Fundeb tem seu financiamento baseado nas três esferas de governo. Os estados e municípios devem, de acordo com preceitos legais, alocar 20% da sua receita de impostos e transferências para a educação básica. Dessa forma, esses entes utilizam parte de suas receitas para a formação inicial do fundo. Essa formação respeita proporções diferentes para cada tipo de receita. A Tabela VIII.1 mostra o percentual de cada receita específica que deve ser destinada à composição do fundo e a evolução no período de implementação.

Tabela VIII.1 – Percentagem das Receitas que Devem ser Destinadas pelos Entes Federados à Formação do Fundeb – Evolução entre 2007 e 2020

RECEITA/ANO	2007	2008	2009	2010 A 2020
FPE	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
FPM	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
ICMS	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
IPI-Exportações	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
Desoneração Exportações	16,66%	18,33%	20,00%	20,00%
ITCMD	6,66%	13,33%	20,00%	20,00%
IPVA	6,66%	13,33%	20,00%	20,00%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20,00%	20,00%
Complementação da União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição de estados e municípios

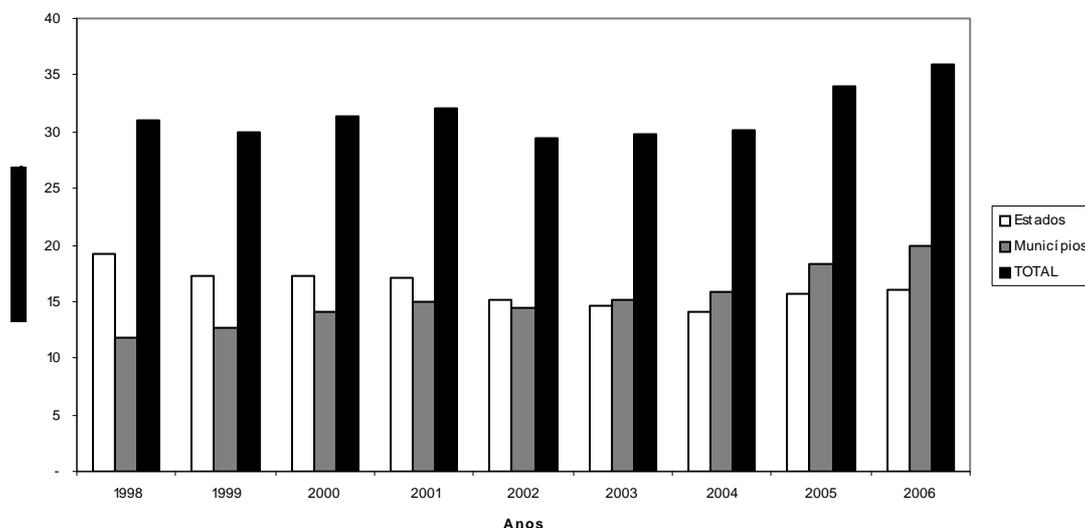
Fonte: Ministério da Educação – FNDE.

Vale observar que o caráter progressivo para o aumento do piso de aplicação dos estados e municípios permitirá que estes se adaptem com mais facilidade ao aumento no comprometimento de suas receitas para este fim. Além disso, os aportes planejados para a União no período entre 2010 e 2020 tendem a crescer, ficando acima inclusive ao prometido para 2009 (R\$ 4,5 bilhões). Isso porque, se aplicadas, a porcentagem de 20% sobre as receitas estaduais e municipais listadas na Tabela VIII.1, o aporte subnacional para o Fundeb somaria R\$ 49,395 bilhões, se consideradas as receitas de 2006. Conseqüentemente, o aporte federal atingiria aproximadamente R\$ 4,9 bilhões, isso sem ser considerado os aumentos das receitas estaduais e municipais, os quais têm sido expressivos, com taxas superiores àquelas observadas para o crescimento do PIB. Portanto, a fixação de um décimo do total aplicado por estados e municípios significará um crescimento real das transferências federais para o fundo.

VIII.3 – Evolução dos montantes transferidos

A evolução dos montantes transferidos pela União aos estados e municípios pelo Fundeb entre 1998 e 2006 pode ser visualizado no Gráfico VIII.1. O fato notável neste gráfico é a mudança do padrão de distribuição entre os entes federativos. Até o ano de 2002, os estados recebiam mais recursos do fundo que os municípios, mas a partir daquele ano, os municípios passaram a receber a maior parcela. Isso provavelmente se deve à municipalização da rede de ensino.

Gráfico VIII.1 – Evolução dos Montantes Aplicados no Fundef por Estados e Municípios entre 1998 e 2006



Fonte: STN.

Elaboração dos autores.

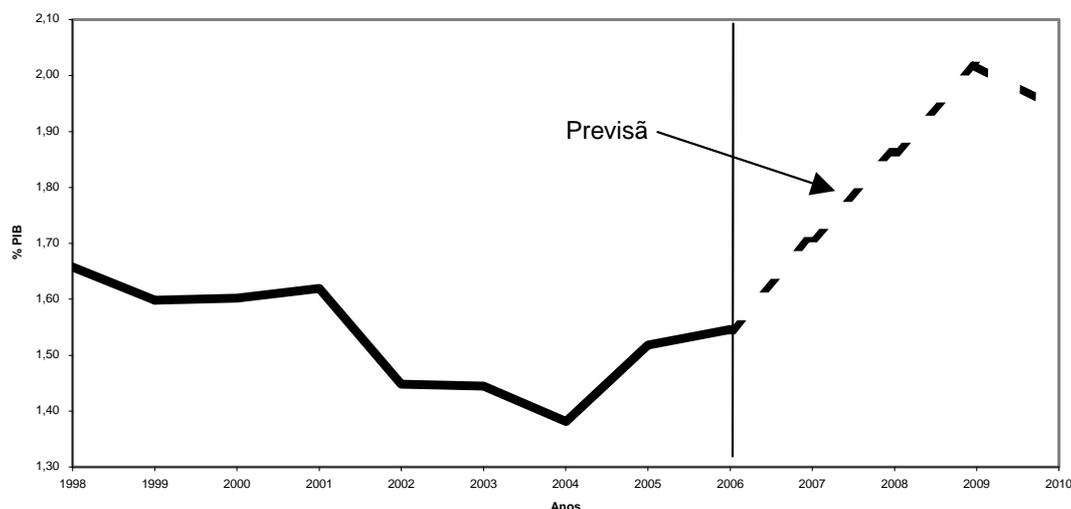
Outro ponto a ser destacado é a tendência de crescimento no volume real de recursos observada a partir de 2004, após um período de estagnação (1998 – 2003), no qual o fundo oscilou sem apresentar tendência clara de evolução. Essa recuperação promoveu também um aumento na proporção do Fundef em relação ao PIB, a qual é mostrada no Gráfico VIII.2. Pode-se observar nesse Gráfico que, a despeito do aumento real de recursos ocorrido entre 2004 e 2006, tal incremento não foi suficiente para que o Fundef restabelecesse a proporção de 1,6 % do PIB que vigorava em termos aproximados até 2001.

No entanto, a introdução do Fundeb permitirá uma ampliação dessa relação se os pressupostos básicos do seu financiamento forem respeitados. Os aportes complementares crescentes do governo federal e a escala progressiva de comprometimento das receitas subnacionais com o fundo, descritos na Tabela VIII.1, levarão ao crescimento deste em relação ao PIB conforme o descrito no Gráfico VIII.2.

As estimativas apresentadas baseiam-se em um cenário de crescimento do PIB e das receitas estaduais e municipais de 5% no período de previsão. Se as receitas dos governos subnacionais crescerem mais rapidamente que o produto⁵⁰, a proporção deverá crescer ainda mais. De qualquer maneira, é provável que essa relação se aproxime de 2% do PIB, o que já poderia ser um ganho significativo.

⁵⁰ Entre 1998 e 2008

Gráfico VIII.2 - Proporção do Fundef/Fundeb em Relação ao PIB Brasileiro entre 1998 e 2006 e Previsões até 2010



Fonte: STN e IBGE.
Elaboração dos autores.

VIII.4 – Avaliação de Resultados e Incentivo ao Desempenho

O caso do Fundeb poderá ser marcante no sistema de transferências intergovernamentais brasileiro uma vez que será o primeiro mecanismo que buscará balizar os montantes transferidos, pelo menos parcialmente, em função do desempenho das unidades escolares. As outras transferências são baseadas em produção, como no caso da saúde, ou simplesmente em coeficientes fixos, com intenções redistributivas ou devolutivas, como no caso do FPM e da partilha do ICMS respectivamente.

A aferição da evolução do desempenho das unidades escolares será realizado por meio do *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica*. Esse índice leva em conta dois fatores: em primeiro lugar, a nota média dos alunos em testes-padrão, realizados com abrangência nacional e, depois, o nível de reprovação médio de cada escola. A sua lógica reside no conceito de *velocidade de absorção do aprendizado*: quanto maior essa velocidade, maior a eficiência educacional.

Se uma determinada escola tem, por exemplo, alto nível de reprovação, isso se refletirá negativamente no IDEB, posto que, diminuirá a velocidade de aprendizado, mesmo que as notas dos alunos nos testes-padrão sejam elevadas. Essas notas altas foram conseguidas a custo de muitos anos repetidos. Por outro lado, não adianta a escola aprovar todos os seus alunos, uma vez que, nesse caso, as suas notas no teste-padrão serão provavelmente muito baixas. Portanto, uma diminuição artificial das reprovações não ajudaria o índice da escola.

Naturalmente, o valor absoluto do índice não pode ser utilizado como parâmetro para distribuição de recursos do Fundeb, pois condenaria as escolas de baixo índice a receber menores montantes de recursos. O que importa é a evolução do índice. Assim, aquelas escolas com maior crescimento do IDEB poderão receber parcelas extras do Fundeb, como recompensa por sua melhoria em relação a sua própria situação inicial.

O sistema de avaliação que permite as comparações entre as escolas em nível nacional e até internacional é o *Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB*, no qual se insere a *Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – ANRESC*, também conhecida como *Prova Brasil* devido a sua abrangência nacional a partir de 2005.

De posse dos resultados desse exame nacional e das estatísticas sobre reprovação em cada unidade educacional, será possível o estabelecimento de sistema de premiação para as unidades e professores que atingirem ou ultrapassarem as metas de desempenho.

VIII.5 – Aspectos positivos e negativos das transferências no âmbito da Educação

Por ser um recurso vinculado, as transferências da União para o Fundeb têm **autonomia subnacional** limitada. Os recursos aplicados pelo governo federal (bem como as contrapartidas municipais e estaduais) são preestabelecidos de forma rígida. Um ponto forte do sistema é que ele favorece o aumento da **accountability**, pois a vinculação da expansão dos montantes recebidos à melhoria no desempenho dos alunos, tanto em termos de notas quanto de repetência, fornece à comunidade um dispositivo prático e imediato de conferência de resultados e de responsabilização das autoridades municipais e estaduais por esses resultados.

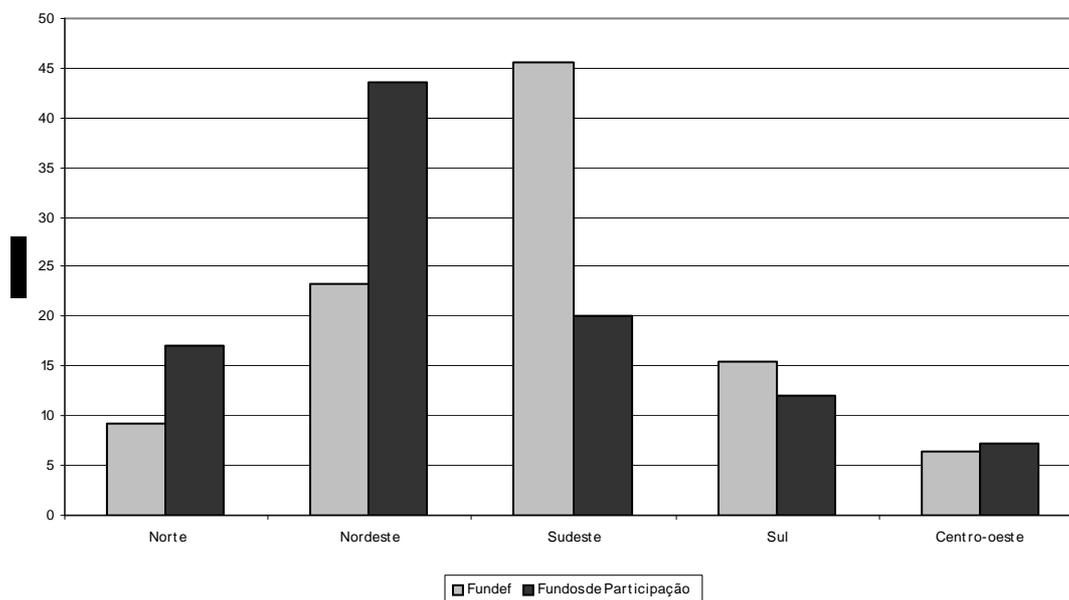
Esse sistema, por possuir regras claras e mecanismos de transferências ligados a informações públicas, como o resultado da *Prova Brasil* e as estatísticas de repetência, reduz a vulnerabilidade do sistema a pressões e **influências políticas** nos critérios de distribuição. Exceções deverão ser explicitadas e discutidas e mudanças na legislação serão necessárias para implementá-las.

Um ponto interessante é que, a partir de 2010, o Fundeb terá uma menor **flexibilidade para a absorção de choques** do que o fundo apresenta hoje em dia. Isso decorre do fato de que, em 2010, o limite para os aportes da União não mais serão estabelecidos por um montante fixo de recursos, mas sim vinculados a 10% da contribuição de estados e municípios (ver Tabela VIII.1). Assim, se a arrecadação dos tributos que compõem o fundo decrescer, os montantes aportados pelos estados e municípios seguirão a mesma tendência, o que, por sua vez, reduzirá os valores disponibilizados pela União. Assim, a mudança da sistemática para o limite contributivo da União poderá tornar o Fundeb procíclico, diminuindo a sua capacidade de fazer frente a choques adversos.

As transferências para educação têm, por definição, um aspecto bastante pronunciado de absorção das **externalidades**. A vinculação do Fundeb aos gastos com educação garante que estados e municípios não possam exibir comportamento *freerider* nessa despesa.

A **distribuição regional** dos recursos para educação tem sido, na prática, menos distributiva que aquela associada aos fundos de participação (FPM e FPE), a despeito de sua intenção equalizadora. Como se pode observar no Gráfico VIII.3, as regiões Norte e Nordeste receberam, em 2006, uma proporção menor do Fundeb em relação ao total nacionalmente distribuído do que seus cocientes nos fundos de participação, enquanto que situação oposta se verifica com relação às regiões Sul e Sudeste. A região Centro-Oeste é um caso intermediário, no qual os dois cocientes são aproximadamente equivalentes.

Gráfico VIII.3 – Proporções do Fundef e dos Fundos de Participação no Total por Região – Brasil, 2006



Fonte: STN. Elaboração dos autores.

Esse caráter menos redistributivo associado aos gastos com educação tende a agravar o problema regional, já que na economia moderna a educação tem sido reconhecida como uma “mola mestra” do desenvolvimento. Se as regiões mais desenvolvidas do País recebem proporções maiores dos gastos com educação, isso pode significar a ausência de um mecanismo de convergência econômica entre as regiões brasileiras e, como veremos, adiante, esse padrão também se repete quando as distribuições *per capita* são consideradas.

A Tabela VIII.2 apresenta uma faceta ainda mais grave do problema: as médias regionais de recursos por alunos são inversas àquelas compatíveis com a verdadeira busca da equalização. Como se pode observar, as médias por aluno das regiões Sul e Sudeste são maiores que as médias das demais regiões, demonstrando uma concentração dos recursos educacionais nas regiões mais desenvolvidas. É marcante o fato de que a região Nordeste recebe por aluno apenas R\$ 492,00 em média, o que significa um terço a menos dos recursos *per capita* do que a região Sudeste.

Em suma, embora o Fundef/Fundeb garanta um gasto mínimo por aluno, ele não é capaz de fazer com que o gasto por aluno nas regiões menos desenvolvidas cresça de forma a alcançar o montante despendido pelas regiões Sul e Sudeste, tendo em vista que essas regiões encontram-se em um patamar de gasto por aluno muito acima do mínimo legal estabelecido.

Tabela VIII.2 – Proporções do Fundef e dos Fundos de Participação no total por Região. Brasil, 2006

REGIÃO	RECURSOS DO FUNDEF (R\$ MILHÕES)	POPULAÇÃO EM IDADE ESCOLAR (MILHÕES)	MÉDIA POR CRIANÇA (R\$)
Norte	3.319	5,596	593
Nordeste	8.381	17,026	492
Sudeste	16.377	21,237	771
Sul	5.524	7,520	735
Centro-Oeste	2.315	3,969	583

Fonte: STN e IBGE.

Elaboração dos autores.

Esse padrão certamente não favorece a redução dos **hiatos fiscais** nas diversas localidades brasileiras, posto que as regiões mais pobres são aquelas com maior carência educacional e, portanto, maior demanda por esse serviço, cujos recursos estão sendo apropriados prioritariamente pelas regiões mais ricas.

Quanto à **responsabilidade fiscal** e à **gestão eficiente** dos recursos, o Fundeb poderá ter um impacto positivo na administração pública brasileira. Isso porque, ao fixar parâmetros para a medição (e de melhoria) do desempenho, o fundo permite comparações objetivas entre as produtividades das unidades, favorecendo dessa forma a análise do gasto público. O único senão do sistema é que pode induzir os estados e municípios receptores à leniência tributária, visto que o Governo Central é obrigado a complementar recursos sempre que a arrecadação local mostrar-se insuficiente para financiar um gasto mínimo por aluno. Isso pode induzir o relaxamento na arrecadação, como forma de credenciar o estado a receber transferências federais. Todavia, esse efeito é contrabalançado pelo fato de que o estado necessita de recursos fiscais próprios para custear todas as demais despesas que não contam com subsídio federal.

VIII.6 – Recomendações

Embora o caso das transferências para a educação seja um dos mais promissores, em especial devido à existência de critério claro, objetivo e amplamente aceito para a aferição dos resultados das diversas unidades educacionais, alguns pontos poderiam ser ainda melhorados:

- Aplicação a curto prazo do sistema de premiação por mérito, de forma a se estabelecer os incentivos corretos para a melhoria do desempenho e reverter a baixa produtividade do sistema atual. Tal sistema de premiação está em vigor, mas vem suscitando controvérsias sobre os seus efeitos práticos e protesto por parte de alguns setores docentes.
- Vincular parte dos aumentos nos aportes de recursos para aquelas unidades que melhorassem a sua posição relativa no *ranking educacional*. Ou seja, parte da premiação se daria em função da melhoria da unidade federativa em relação ao próprio índice, e parte em função da melhoria em relação aos demais estados.
- Outro ponto importante para o desenvolvimento do sistema é torná-lo realmente equalizador, pois os gastos com educação podem propiciar uma tendência de equalização de renda e desenvolvimento humano a longo prazo, uma vez que o aumento do nível e da qualidade escolar das regiões menos prósperas é poderoso fator de desenvolvimento.
- O fato de que os fundos de participação são mais redistributivos que as transferências para a educação implica uma perda de foco de longo prazo na redução das desigualdades regionais, bem como na correção de

externalidades positivas geradas nos gastos com educação. Portanto, a reestruturação dessas transferências vinculadas, de modo a equalizar, ou mesmo tornar maior a disponibilidade de recursos nas regiões mais pobres se faz necessária. Deve-se, contudo, atentar para o fato de que transferências equalizadoras podem gerar incentivos inapropriados à gestão fiscal dos entes subnacionais.

IX – CIDE-Combustíveis

IX.1 – Descrição geral

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível, conhecida como CIDE-Combustíveis, decorre de uma determinação constitucional⁵¹. Regulamentada pela Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, são três os seus intuitos principais: financiar os subsídios ao álcool combustível, ao gás natural e seus derivados e aos derivados de petróleo; financiar projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiar programas de infra-estrutura de transportes.

Do produto dessa arrecadação, 29% devem ser entregues aos estados e ao DF⁵². Os primeiros devem, por sua vez, transferir 25% dessa receita aos seus municípios⁵³. Os estados e municípios devem, obrigatoriamente, aplicar as transferências da CIDE-Combustíveis no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes⁵⁴.

Os montantes das transferências aos estados devem ser baseados em quatro critérios: 40% em proporção à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada estado e no DF; 30% em proporção ao consumo, em cada estado e no DF, de combustíveis; 20% em proporção à população; e 10% a serem repartidos igualmente entre os estados e DF⁵⁵.

Trata-se, portanto, de uma transferência obrigatória, de uso condicional em investimento de infra-estrutura de transporte e sem contrapartida. É parcialmente devolutiva, pois incorpora, entre seus critérios, com peso de 30%, o consumo de combustíveis em cada estado, que é a base de incidência do tributo; e parcialmente redistributivas, em função dos demais critérios de partilha.

IX.2 – Aspectos positivos e negativos das transferências da CIDE-Combustíveis

Por ser obrigatória, a transferência da CIDE-Combustíveis tem como fator positivo o reduzido espaço para **manipulação política**. No que diz respeito à **autonomia subnacional**, o fato de o uso dos recursos ser condicionado a investimentos em infra-estrutura é, a princípio, uma restrição a tal autonomia. A Lei nº 10.336, de 2001, inclusive, estabelece um sistema de prestação de contas de estados e municípios ao Ministério dos Transportes, que tem o poder de bloquear as transferências caso não sejam apresentados planos de aplicação dos recursos e feitas as devidas prestações de contas. Na prática, contudo, tais controles parecem fracos e, principalmente no nível municipal, não é baixa a probabilidade de que os recursos estejam sendo utilizados a indiscriminadamente pelos governos locais.

A **flexibilidade para absorção de choques**, no caso presente, sofre das mesmas restrições apontadas para as demais transferências: a obrigatoriedade da partilha retira flexibilidade do orçamento federal e a fixação de um percentual da arrecadação torna a transferência procíclica.

⁵¹ CF, art. 177, § 4º.

⁵² CF, art. 159, inciso III.

⁵³ As transferências aos municípios se fazem pelo seguinte critério: 50% de acordo com a população e 50% pelos mesmos coeficientes de distribuição do FPM (para esses critérios, ver Seção II) – CF, art. 159, § 4º, e Lei nº 10.336, de 2001, art. 1º-B, § 1º.

⁵⁴ Lei nº 10.336, de 2001, art. 1º-A.

⁵⁵ O Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o IBGE são legalmente os responsáveis pela computação dos três primeiros critérios, respectivamente.

Pode-se dizer que a principal justificativa técnica para a existência de transferências da CIDE, com uso vinculado ao investimento em infra-estrutura de transportes, é o de induzir os governos subnacionais a **internalizar as externalidades** existentes no setor. De fato, as estradas que cortam um determinado estado não são utilizadas exclusivamente por seus residentes, gerando benefícios aos não-residentes que por ali trafegam. Desse modo, os gestores locais, preocupados em atender apenas aos residentes locais, tenderiam a fazer investimentos em infra-estrutura de transportes em montante inferior ao ótimo social.

No entanto, deve-se registrar que as transferências destinadas a induzir a internalização de externalidades normalmente exigem contrapartida dos governos beneficiários. A partilha da CIDE-Combustíveis, porém, não exige tal contrapartida.

Ademais, o fato de a partilha ser parcialmente devolutiva inibe a **redistribuição regional** de recursos por meio de transferências da CIDE-Combustíveis.

Quando se calcula o efeito líquido entre da incidência da CIDE por estado e das transferências recebidas por cada um deles, observa-se que, embora haja alguma redistribuição de recursos, esta se dá em escala reduzida. De um total de R\$ 1.780 milhões transferidos a estados e municípios em 2006, apenas R\$ 280 milhões representaram “transferências líquidas”, ou seja, montantes que alguns estados (e seus municípios) receberam acima do total localmente arrecadado. A Tabela IX.1 mostra o montante arrecadado em cada estado e as transferências recebidas, calculando as “transferências líquidas”.

Tabela IX.1 - Incidência Econômica, Transferências e Distribuição Líquida dos Recursos da CIDE-Combustíveis por Estado – 2006

UF	Participação % na Incidência Econômica	Participação % nos Repasses	Transferência Líquida
Bahia	5,14	7,14	35.549.616
Ceará	1,90	3,56	29.512.088
Maranhão	1,61	3,17	27.924.834
Tocantins	0,74	2,01	22.540.415
Piauí	0,73	1,95	21.664.377
Rio Grande do Norte	1,02	2,01	17.655.077
Paraíba	0,94	1,88	16.811.691
Goiás	3,88	4,79	16.221.909
Pernambuco	2,49	3,39	15.927.195
Mato Grosso do Sul	1,53	2,42	15.772.913
Alagoas	0,76	1,43	11.919.441
Sergipe	0,59	1,22	11.219.466
Mato Grosso	2,38	2,98	10.609.039
Roraima	0,13	0,70	10.056.825
Acre	0,24	0,71	8.306.457
Rondônia	1,03	1,33	5.305.062
Amapá	0,33	0,61	4.914.466
Rio Grande do Sul	6,27	6,19	-1.526.555
Espírito Santo	2,29	2,08	-3.805.438
Paraná	7,47	7,15	-5.808.549
Distrito Federal	1,77	1,35	-7.378.715
Pará	3,40	2,96	-7.972.694
Amazonas	2,08	1,52	-10.015.678
Santa Catarina	4,51	3,78	-13.058.219
Minas Gerais	11,71	10,65	-18.795.096
Rio de Janeiro	6,31	5,11	-21.430.478
São Paulo	28,72	17,93	-192.119.448
Brasil	100,00	100,00	281.910.281

Fontes: STN e Agência Nacional do Petróleo (ANP).
Elaborado pelos autores.

O principal problema do atual sistema de transferência da CIDE parece estar no campo da **gestão eficiente dos recursos**. Em primeiro lugar, porque não há qualquer critério de premiação pela qualidade e quantidade dos investimentos realizados. No segmento de infra-estrutura de transportes, não é difícil aferir indicadores de qualidade das estradas e a quantidade de investimentos realizados por real transferido. A Confederação Nacional dos Transportes (CNT), por exemplo, publica anualmente um índice de qualidade das estradas que poderia ser utilizado como medida da qualidade das rodovias em cada estado. Ainda no que diz respeito ao incentivo à boa gestão dos recursos, há que se registrar que investimentos em infra-estrutura de transportes requerem uma escala mínima de operação.

Como 25% da distribuição da CIDE-Combustíveis se dá em escala municipal, essa pulverização dos recursos reduz a disponibilidade de verbas para ações que requerem escala maior. De acordo com dados da STN⁵⁶, quase 30% dos municípios que registraram o recebimento de transferência da CIDE-Combustível receberam menos de R\$ 25 mil e 85% receberam menos de R\$ 100 mil.

Cerca de R\$ 129 milhões são rateados por 3.306 municípios, cada um deles recebendo uma média de R\$ 39 mil para investimento em infra-estrutura rodoviária. É bastante provável que algum tipo de agregação desses valores pudesse levar a uma maior eficiência nesse tipo de gasto.

IX.3 – Recomendações

Frente ao exposto, as principais recomendações relativas às transferências da CIDE-Combustíveis são:

- eliminar a partilha com os municípios, ficando os estados com o total dos recursos transferidos;
- partilhar os recursos com base, apenas, em critérios relativos a investimentos em infra-estrutura de transportes, eliminando os atuais critérios de consumo de combustíveis, população e divisão equitativa, visto que a única finalidade da transferência é o financiamento de investimentos em infra-estrutura de transportes;
- incluir critérios de premiação nas regras de rateio, que levariam em consideração a qualidade da malha viária de cada estado, bem como a sua ampliação em relação ao ano anterior;
- introduzir sistema de bandas na definição do montante total a transferir, para o reduzir caráter procíclico e a rigidez orçamentária da transferência, nos moldes já propostos para as transferências analisadas anteriormente;

Cabe, por fim, uma nota acerca da conveniência de se fazer uma partilha de um tributo específico para uma finalidade específica. Como já discutido em seções anteriores, não há motivos para se criar regras específicas e diferenciadas para a partilha de cada tributo federal com os estados e municípios. Essa observação vale para a CIDE-Combustíveis. Esse tributo poderia ser agregado a um *pool* da arrecadação do governo federal, a ser partilhado com os entes subnacionais, não precisando estar submetido a um critério específico de partilha.

⁵⁶ Sistema Finbra (Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios).

No que diz respeito à finalidade específica de transferência para investimento em transportes, há alguns argumentos que permitem sustentar tal vinculação/condicionalidade no uso de recursos. Em primeiro lugar, há a já comentada necessidade de induzir os estados a considerar as externalidades presentes nos investimentos em transportes. Em segundo lugar, deve-se registrar que – por motivos que escapam ao universo de análise deste estudo – há um viés anti-investimentos no processo orçamentário tanto do governo federal quanto dos governos subnacionais brasileiros⁵⁷. Em função disso, acumulou-se elevado atraso em termos da quantidade e da qualidade da infra-estrutura econômica de responsabilidade pública. Por isso, além dos instrumentos de indução da participação privada no setor (privatização, concessão e parceria público-privada), parece ser relevante manter o direcionamento de recursos para o setor, independente de isso se fazer a partir da partilha de um único tributo ou da partilha de um *pool* de recursos federais.

Dado o grande atraso brasileiro em termos de infra-estrutura de transportes, seria importante considerar a possibilidade de que parte dos recursos das transferências direcionadas ao setor seja aportada mediante contrapartida dos governos estaduais, como forma de potencializar o total de recursos aplicados no setor.

⁵⁷ Para uma análise dos fatores que leva ao viés contrário ao investimento público, no Brasil e no mundo, ver FMI (2004).

X – Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e Similares

O FCDF é uma transferência da União para custear a folha de pagamento do DF nas áreas de educação, saúde e segurança pública. Esse Fundo é decorrente de uma determinação constitucional⁵⁸ e foi regulamentado pela Lei nº 10.633, de 2002. Trata-se, pois, de uma transferência obrigatória, sem contrapartida e de uso condicional às finalidades acima descritas.

A justificativa para a existência de tal Fundo é que, por ser sede dos Três Poderes da União, o Distrito Federal incorre em custo administrativo para prover a infra-estrutura e a segurança necessárias ao funcionamento da administração pública federal. Daí porque o governo federal deveria custear parte do custo de operação do governo local.

A Tabela V.2 revela a importância do FCDF nas finanças do Distrito Federal. Com um valor de R\$ 5,3 bilhões (ou R\$ 2,2 mil *per capita*), o FCDF representou, em 2006, 41% de toda a receita corrente do DF. O Fundo tem contribuição decisiva para que o DF se constitua em verdadeiro *outlier* no *ranking* de receita *per capita* dos estados brasileiros, tendo atingido, em 2006, R\$ 5,4 mil por habitante, enquanto o segundo colocado, o Estado de Roraima, apresenta valor que é pouco mais da metade dessa cifra (R\$ 3,2 mil por habitante).

A essa vantagem financeira soma-se o fato de que todo o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal são inteiramente custeados pelo governo federal⁵⁹. Ou seja, enquanto os demais estados, com uma receita corrente média *per capita* de pouco mais de R\$ 1 mil, têm que arcar com todo o custo referente aos respectivos Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública, o DF, com uma receita corrente *per capita* quase cinco vezes maior, fica isento dessas despesas. Para que se tenha uma idéia dos valores envolvidos, somente a Justiça do Distrito Federal e Territórios consumiu R\$ 1,02 bilhão em 2006.⁶⁰

Cabe, então, avaliar, os pontos positivos e negativos do FCDF. Como de praxe, o ponto positivo de uma transferência obrigatória é a **independência de fatores políticos** na determinação do montante e na periodicidade da transferência. No entanto, em todos os outros quesitos, o FCDF se sai mal.

Em primeiro lugar, deve-se chamar atenção para o efeito negativo em termos de **redistribuição regional** dos recursos fiscais. O Distrito Federal não só é a unidade da federação de maior renda *per capita*, mas também é a que tem a maior arrecadação tributária *per capita* (ver Tabela V.2). Não existe, portanto, qualquer argumento de incapacidade fiscal ou de necessidade de redistribuição pessoal da renda que justifique transferências federais tão elevadas como as que são feitas no âmbito do FCDF.

⁵⁸ CF, art. 21, inciso XIV.

⁵⁹ CF, art. 21, inciso XIII.

⁶⁰ Fonte: Siafi. Sistema Siga Brasil. A despesa do Ministério Público e Defensoria do Distrito Federal é de apuração mais difícil, visto que a contabilidade governamental não explicita totalmente os valores dessa despesa, misturando-a com a despesa do Ministério Público da União e do Ministério da Justiça, respectivamente, com sério prejuízo à transparência das contas. Rubricas importantes, como o pagamento de aposentadorias e pensões no Ministério Público, não são diferenciados entre as esferas federal e distrital. A parte da despesa que é passível de diferenciação (Órgão: Ministério Público da União; Ação: 4261 – Defesa do Interesse Público no Poder Judiciário/Procuradoria-Geral de Justiça do Distrito Federal) registra despesa, em 2006, de R\$ 211 milhões. No caso da Defensoria Pública, não foi possível fazer qualquer diferenciação entre despesas federais e distritais.

No que diz respeito ao **hiato fiscal**, poder-se-ia argumentar que, embora dispondo de elevada arrecadação, o DF também teria forte pressão de gasto em função da necessidade de prover infra-estrutura para o funcionamento da administração federal. Todavia, os valores do FCDF parecem muito superiores a qualquer custo que a administração federal imponha ao Distrito Federal.

O excesso de recursos a disposição do DF mina os incentivos à **disciplina fiscal** e à **gestão eficiente**. Ademais, o financiamento público com recursos “vindos de fora” também prejudica a *accountability*.

Um dos efeitos adversos mais visíveis é a migração induzida por efeitos fiscais. Ao redor do DF, formou-se uma ampla periferia, cujas características de pobreza e vulnerabilidade foram descritas na Tabela III.6 (e Anexo III.2), habitada por migrantes de baixa qualificação profissional, que buscam tanto assistências nos serviços públicos da capital, quanto empregos gerados pela elevada renda local.

Por fim, há que registrar a existência de mecanismos similares ao FCDF nos estados de Roraima e Amapá, onde a União custeia parcialmente a folha de pagamento de policiais militares e servidores civis. Esses estados, que já são os dois maiores beneficiados pelo FPE (ver Tabela V.2), beneficiam-se por também contar com subsídio federal para as suas folhas de pagamento.

A principal recomendação para o caso do FCDF e mecanismos similares é a sua gradual extinção, com o repasse às unidades federadas beneficiárias do encargo de arcar tanto com suas folhas de pagamento, quanto com os seus sistemas de Justiça, Defensoria e Ministério Público.

No caso específico do Distrito Federal, uma segunda possibilidade seria a de expandir as suas fronteiras, de modo a incorporar em seu território os municípios goianos e mineiros que formam o entorno do DF. Essa seria uma forma de ampliar a área e a população beneficiada pelos privilégios fiscais do DF, bem como de solucionar o conflito administrativo e as dificuldades gerenciais decorrentes do fato de uma região econômica e socialmente integrada estar submetida a três diferentes governos estaduais.

XI – Compensações Financeiras por Exploração de Recursos Naturais

XI.1 – Descrição geral

Os estados, Distrito Federal e municípios recebem transferências a título de compensação financeira pela exploração de recursos naturais em seus territórios ou áreas contíguas. Esse tipo de receita classifica-se como transferência intergovernamental porque a propriedade dos referidos recursos é da União⁶¹. Esta, contudo, abriu mão de parte significativa da receita, transferindo-a aos governos subnacionais.

As compensações constituem transferências obrigatórias, incondicionais e sem contrapartida. São parcialmente devolutivas, pois são associadas a algum tipo de atividade econômica exercida nos territórios subnacionais ligada à exploração de recursos naturais. Porém, como se verá adiante, os critérios de partilha são um tanto viesados, de modo que não há plena correspondência entre o local de geração da receita e a destinação da transferência.

A Tabela XI.1 apresenta os valores recebidos por estados e municípios. Fica evidente que os valores totais são significativos, atingindo 0,47% do PIB. Essa modalidade de transferência fica em quinto lugar no *ranking* das transferências recebidas por estados e municípios, perdendo apenas para as transferências do ICMS, para o FPM, para o FPE e as transferências do SUS (ver Gráfico II.1). Nota-se, ainda, que a parte mais significativa (87%) está relacionada à indústria do petróleo.

Tabela XI.1 – Compensações financeiras: valores pagos aos estados e municípios em 2006

Compensações Pagas	R\$ Milhões			
	Estados	Municípios	Total	% do Total
Royalties de petróleo e gás	2.380	2.612	4.993	46%
Participações especiais por petróleo e gás	3.536	884	4.420	41%
Compensações financeiras por recursos hídricos	440	440	881	8%
Royalties de Itaipu	86	86	172	2%
Compensações financeiras recursos minerais	106	300	406	4%
TOTAL	6.549	4.322	10.870	
% do PIB	0,28%	0,19%	0,47%	

Fontes: ANP (<http://www.anp.gov.br>), ANEEL (<http://www.aneel.gov.br>), DNPM (<http://www.dnpm.gov.br>) e IBGE.

Elaborado pelos autores.

⁶¹ A Constituição Federal registra, em seu art. 20, que são bens da União: *os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; os potenciais de energia hidráulica; os recursos minerais, inclusive os do subsolo* (CF, art. 20, incisos V, VIII e IX.). O mesmo artigo estabelece, ainda, em seu parágrafo único, que *é assegurada, nos termos da lei, aos estados, Distrito Federal e aos municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.*

No caso da produção de petróleo e gás natural, a legislação estabelece quatro tipos de pagamento ao setor público: bônus de assinatura (pagamento oferecido em leilão para obter a concessão para explorar uma reserva), pagamento pela ocupação ou retenção da área onde será feita a exploração, *royalties* (pagamento mensal relativo a um percentual da produção) e participações especiais (pagamento adicional feito em caso de grande volume de produção ou de grande rentabilidade)⁶².

Os bônus de assinatura ficam com o Tesouro Nacional e o pagamento pela ocupação da área compõe o orçamento da ANP. Os governos subnacionais têm participação nas receitas de *royalties* e de participações especiais. A ANP estipula, nos editais de concessão de áreas de exploração, o percentual de *royalty* que incidirá sobre cada lote concedido, podendo variar entre 5% e 10% da produção de petróleo ou gás natural. A Tabela XI.2 apresenta os critérios de partilha de *royalties* e participações especiais fixados na legislação. Há três critérios distintos: um para o valor mínimo de *royalties* (5%), outro para a parcela de *royalties* que exceder o valor mínimo e um terceiro critério para as participações especiais. No caso das duas parcelas de *royalties*, os critérios dividem-se, ainda, em exploração no continente e exploração na plataforma continental.

Há dois fatos importantes a se observar nesses critérios de distribuição. Em primeiro lugar, há forte prevalência dos estados e municípios em detrimento da União: os governos subnacionais recebem entre 50% (participações especiais) e 100% (*royalty* de 5%, exploração em terra) do total dos recursos. Em segundo lugar, devem ser destacados os grupos de estados e municípios beneficiários: a maior parcela vai para aqueles onde ocorre a produção ou que confrontam áreas de exploração na plataforma continental (estados e municípios “confrontantes”); em seguida, vêm aqueles que hospedam atividades de embarque e desembarque (portos ou dutos) ou que são afetados pelas operações de embarque e desembarque; depois vêm todos os municípios pertencentes a estados que recebem *royalties* (há uma distribuição de parte desse *royalty* estadual de acordo com os critérios do ICMS); por fim, um montante residual é partilhado entre todos os estados e municípios.

⁶² Lei nº9.478, de 1997 e Lei nº7.990, de 1989.

Tabela XI.2 – Critérios para partilha de *royalties* e participações especiais sobre exploração de petróleo, gás natural e xisto betuminoso

Categoria do Ente da Federação	Royalty sobre 5% da produção		Royalty sobre a alíquota excedente a 5%		Participação Especial
	Exploração em terra, lagos, rios e ilhas fluviais ou lacustres	Exploração na plataforma continental	Exploração em terra, lagos, rios e ilhas fluviais ou lacustres	Exploração na plataforma continental	
Estado onde se produz ou confrontante	52,5%	22,5%	52,5%	22,5%	40%
Município onde se produz ou confrontante	20%	30%	15%	22,5%	10%
Municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural	10%	10%	–	–	–
Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque	–	–	7,5%	7,5%	–
Fundo Especial para distribuir a todos os estados e municípios	–	10%	–	7,5%	–
Municípios do estado onde se produz ou confrontante (conforme critérios do ICMS)	17,5%	7,5%	–	–	–
União	-	20%	25%	40%	50%
Total da participação de estados e municípios	100%	80%	75%	60%	50%
Total da participação dos municípios	47,5%	57,5%	22,5%	37,5%	10%

Fontes: Lei nº 9.478, de 1997, e Lei nº 7.990, de 1989.

Elaborado pelos autores.

O aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica sofre a incidência de uma compensação financeira equivalente a 6,75% sobre o valor da energia produzida⁶³. Além da União, recebem os recursos os estados, Distrito Federal e municípios em cujos territórios estejam localizadas instalações destinadas à produção de energia elétrica ou que tenham áreas invadidas por água dos respectivos reservatórios. A Tabela XI.3, coluna (A), mostra que, também neste caso, os governos subnacionais são os principais beneficiários, recebendo 80% do total das compensações.

Ainda na área de geração de energia, conforme registrado na Tabela XI.3, coluna (B), a Usina de Itaipu paga *royalties*⁶⁴ à União e a estados e municípios afetados, com os governos subnacionais absorvendo 90% do total pago.

A compensação financeira pela exploração de recursos minerais é de até 3% do valor do faturamento líquido resultante da venda do produto⁶⁵, ficando 88% do valor apurado na posse de estados e municípios.

⁶³ Lei nº 7.990, de 1989, e Lei nº 9.648, de 1998, art. 17.

⁶⁴ Lei nº 8.001, de 1990, art. 1º, § 3º.

⁶⁵ Os percentuais variam de 0,2% a 3%, dependendo do tipo de minério explorado.

Tabela XI.3 – Critérios para partilha de compensações financeiras relativas à produção de energia elétrica, royalties da Usina de Itaipu e exploração de recursos minerais

Categoria do Ente da Federação	Recursos Hídricos (A)	Royalties de Itaipu (B)	Recursos Minerais (C)
Estados diretamente afetados	40%	38,25%	23%
Municípios diretamente afetados	40%	38,25%	65%
Estados afetados por reservatórios a montante	–	6,75%	–
Municípios afetados por reservatórios a montante	–	6,75%	–
União	20%	10%	12%
Total da participação de estados e municípios	80%	90%	88%
Total da participação dos municípios	40%	45%	65%

Fontes: Lei nº 9.648, de 1998, Lei nº 8.001, de 1990, e Lei nº 7.990, de 1989.

Elaborado pelos autores.

XI.2 – Análise dos pontos positivos e negativos das compensações financeiras

Por se tratar de transferência incondicional, obrigatória e sem contrapartida, as compensações financeiras possuem características positivas similares ao FPM, ao FPE, às transferências do ICMS e às demais transferências com essas mesmas características: concedem ampla **autonomia aos governos subnacionais** quanto à alocação dos recursos recebidos e, por terem critérios de partilha fixados em lei, apresentam alta **independência de fatores políticos**.

Para analisar as demais características das compensações financeiras é necessário, primeiro, fazer breve digressão sobre sua fundamentação econômica.

Conforme Friedmann e Montalvão (2003) e Serra (2006), seguindo a teoria econômica dos recursos exauríveis, o papel fundamental das compensações financeiras é o de equilibrar os interesses da geração presente e das gerações futuras. Tendo em vista que a maior parte dos recursos naturais são finitos, sua exploração no presente representa impossibilidade de exploração no futuro. Assim, a incidência de compensações financeiras teria a finalidade de impor um custo adicional à extração dos recursos, para dosar o ritmo de seu consumo e permitir que as gerações futuras também disponham de recursos naturais. A receita financeira obtida com a compensação, por sua vez, deveria ser investida para gerar ativos (infra-estrutura econômica, conhecimento científico, preservação ambiental) que sejam duráveis e possam ter seus frutos gozados pelas gerações futuras, prejudicadas pelo consumo presente de recursos não-renováveis.

A entrega de parte significativa das compensações aos estados e municípios, portanto, seria feita sob o pressuposto de que esses governos locais seriam capazes (e teriam os incentivos adequados) de aplicar os recursos recebidos em prol das gerações futuras. Surge, então, um primeiro problema: parte significativa das políticas geradoras de ativos em favor das gerações futuras diz respeito a ações típicas do governo central, tais como investimentos em ciência e tecnologia (em especial, nas áreas de diversificação da matriz energética) e proteção ambiental. É pequeno o papel que os governos estaduais e municipais podem fazer nessas áreas.

Outra parcela desses investimentos é em capital humano, através da educação. Esse investimento é passível de execução pelos estados e municípios. Mas, nesse caso, todos os municípios deveriam receber estímulos e recursos para investir em educação e não apenas aqueles onde está localizada a extração do recurso natural. Afinal, trata-se

de garantir a reparação a todos os indivíduos das gerações futuras e não apenas àqueles que residirão nas áreas de exploração. Não haveria, portanto, nesse caso, motivo para que a partilha dos recursos se concentrasse tão fortemente nos municípios “produtores” ou “confrontantes”.

Os estados e municípios onde se exerce a atividade extrativa deveriam ser compensados na exata medida dos custos incorridos para dar suporte a essa atividade (construção de vias para escoamento da produção, ampliação dos serviços públicos para atender às empresas e seus funcionários, etc.), devendo-se somar a um adicional para atividades de preservação/recuperação ambiental e investimentos em ativos de rentabilidade futura que possam ser desenvolvidas em âmbito estadual e local.

Assim, a destinação de percentuais entre 50% e 90% para governos subnacionais parece constituir um desequilíbrio na partilha das compensações.

Além do problema de destinação excessiva de recursos aos estados e municípios, também há problemas nos critérios de partilha entre estes. O montante recebido deveria ser adequado para lidar com externalidades negativas de âmbito local. Assim, a partilha deveria ser feita de acordo com o grau de incidência de tais externalidades em cada estado ou município. Contudo, os critérios de partilha não refletem adequadamente esse princípio. Como proposto por Serra (2006, p. 213), a divisão dos *royalties* e participações especiais da exploração de petróleo “*não tem associação com o impacto local da atividade de exploração de petróleo e acaba por tornar alguns municípios privilegiados recebedores de um ‘maná’*”.

O principal problema está no conceito de “município confrontante”, que atribui o *royalty* ou participação especial ao município que esteja mais próximo do poço situado na plataforma continental, sem que, necessariamente, o petróleo extraído daquele poço seja processado, embarcado ou gere qualquer impacto adverso de ordem econômica ou ambiental no município. Há outras impropriedades, como a divisão equitativa da parcela destinada aos municípios onde há instalações de embarque e desembarque, sem qualquer consideração sobre o volume de petróleo e gás que transita por cada uma dessas instalações.

Ainda segundo Serra (2006, p. 217), no caso dos municípios, apenas 26% do total dos *royalties* referentes à produção terrestre de petróleo guardam alguma relação com a intensidade do impacto local da atividade de exploração, com esse percentual caindo para 8,75% no caso da exploração em plataforma continental.

A Tabela XI.4 compara indicadores dos 50 municípios com maior receita *per capita* de compensações financeiras com os demais municípios da amostra. Ela mostra que a receita corrente dos beneficiários de compensações é 130% maior que a dos demais municípios, não só devido ao alto valor das compensações recebidas, como também porque esses municípios têm uma participação mais elevada no ICMS (pois são municípios onde se desenvolve intensa atividade econômica). Esses municípios também não se saem mal na receita de FPM pois, como mostra a Tabela XI.4, eles têm população abaixo da média e, por isso, de acordo com o exposto na Seção III, são privilegiados por essa transferência.

Nota-se uma forte concentração de municípios da região Sudeste entre os maiores beneficiários. Isso se deve à forte concentração do pagamento de compensações ligadas ao petróleo a municípios do Rio de Janeiro (são 17 entre os 50 maiores) e ligadas à exploração mineral e às usinas hidrelétricas a municípios de Minas Gerais (11 entre os 50 maiores).

Tabela XI.4 – Média de diversos indicadores para os 50 municípios com maior receita de compensações financeiras versus demais municípios (2006)

Item	50 maiores Demais Total Amostra		
	(A)	(B)	(C)
Norte	0%	3%	3%
Nordeste	12%	20%	20%
Centro-Oeste	10%	8%	8%
Sul	24%	32%	32%
Sudeste	54%	37%	37%
Área (Km ²)	645	935	931
Densidade populacional (Hab./ Km ²)	67	121	120
População estimada no ano 2006	19.722	37.713	37.415
Crescimento da população em 1991-2000	1,1%	0,9%	0,9%
Percentual da população do estado	0,2%	0,4%	0,4%
Pop. urbana/Pop. total	70%	61%	61%
Fronteira com a capital do estado	8%	9%	9%
IDH em 2000	0,757	0,728	0,728
Receita corrente <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	2.682	1.155	1.181
Receita tributária <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	216	79	81
Transf. correntes <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	2.169	994	1.013
FPM <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	490	434	435
ICMS <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	663	253	259
Comp. financeiras <i>per capita</i> (R\$/Hab.)	827	16	29

Fontes: PNUDe STN – Finanças Municipais 2006 –
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estatistica/est_estados.asp.
 Elaborado pelos autores.

Frente a esse cenário, podemos dizer que as compensações financeiras não se saem bem no critério de **redistribuição regional** dos recursos fiscais: seguindo a concentração geográfica dos recursos naturais (em especial, do petróleo), os municípios mais beneficiados formam grupos geograficamente concentrados e passam a constituir *clusters* de municípios de elevada receita, atraindo migração induzida por razões fiscais. De fato, de acordo com Serra (2006, p. 228), 24,3% das rendas petrolíferas devidas a municípios são pagos a um único município: Campos de Goytacazes-RJ e os dez maiores beneficiários dessas rendas detêm 64% do total distribuído.

Também não é boa a performance desse tipo de transferência no que diz respeito à **flexibilidade para absorção de choques**. A justificativa econômica para as compensações financeiras seria a de evitar o choque da falta futura dos insumos naturais. Os recursos das compensações permitiriam o financiamento de investimentos que amenizariam tal choque no futuro. Contudo, dado que não há qualquer vinculação dessa transferência a investimentos com impactos positivos futuros, os recursos são largamente utilizados para a expansão da despesa corrente estadual e municipal. Ocorre, então, uma inversão na lógica do pagamento de *royalties*: em vez de constituírem fonte de recursos para investir em ativos em favor das gerações futuras, eles acabam tornando dependentes as gerações presentes, uma vez que a expansão da despesa corrente acaba se tornando importante fonte de estímulo para a economia local.

Ou seja, as compensações financeiras acabam tendo um caráter procíclico e ampliam, em vez de reduzir, a dependência dos governos subnacionais em relação às atividades extrativas.

Dado que, como descrito acima, parte significativa dos recursos recebidos por estados e municípios constitui verdadeiro “maná” (não decorre de atividade econômica ou de efetivo prejuízo ambiental local), com custo marginal de obtenção próximo de zero, a **accountability** desse tipo de transferência é bastante baixo.

Somando-se a baixa **accountability** com a concentração de elevadas somas em poucos municípios, temos uma situação de abundância fiscal, que gera efeitos negativos sobre a **responsabilidade fiscal** e a **gestão eficiente**. Projetos e atividades públicas de baixo retorno social marginal passam a ser executados porque o custo marginal de financiamento dos beneficiários de compensações financeiras é muito baixo.

A literatura mostra diversas evidências de que há má aplicação de recursos nos municípios que são os principais beneficiários de compensações financeiras. Sousa e Stosic (2003) mostram a grande concentração desses municípios no grupo dos menos eficientes, em um estudo aplicando metodologia de *Data Envelopment Analysis* (DEA). Mendes (2005) mostra que os principais beneficiários de compensações financeiras relacionadas ao petróleo gastam entre 20% e 50% a mais que a média dos municípios brasileiros com a manutenção de suas câmaras de vereadores.

O dinheiro que sobra e é mal empregado nos municípios beneficiários das compensações é o mesmo dinheiro que falta em muitos outros municípios, que possuem projetos de alto benefício marginal e não dispõem de recursos para investir. Ou seja, as compensações financeiras também não parecem colaborar para a **redução dos hiatos fiscais**.

XI.3 – Recomendações

Frente ao exposto fica evidente a necessidade de se alterar os critérios de distribuição das compensações financeiras. São listadas, a seguir, algumas recomendações:

- Reduzir significativamente a participação de estados e municípios na partilha desses recursos, passando a utilizá-los em programas federais de pesquisa e desenvolvimento de fontes alternativas de energia (lembrando que a liderança brasileira em biocombustível depende de investimento maciço em pesquisa no setor), programas de preservação ambiental e reforço das verbas para a educação pública. A participação de estados e municípios nesses recursos deve restringir-se ao suporte financeiro necessário para que eles expandam sua rede de serviços públicos em função do aumento de demanda decorrente das atividades de exploração. São pouco

consistentes os argumentos de que os governos locais precisam de indenização em função de uma futura decadência econômica quando do fim da exploração dos recursos, visto que a compensação deve ser dada a toda a geração futura do País, e não apenas à geração futura local. Ademais, o atual sistema de partilha torna os municípios ainda mais dependentes da exploração dos recursos naturais, ampliando, em vez de reduzir, o prejuízo esperado para o momento de interrupção da exploração.

- Impor um teto para a receita *per capita* (ou total) dos municípios com compensações financeiras, para evitar o fenômeno dos “municípios milionários”, como é o caso de Campos de Goytacazes-RJ e outros municípios da Bacia de Campos.
- Reformular os critérios de partilha das compensações financeiras de forma a adequar o montante pago a cada estado e município ao real impacto econômico (e sobre a demanda por serviços públicos locais) causado pela atividade de exploração.
- Regras claras de vinculação do uso das compensações financeiras transferidas a estados e municípios a investimento público e a atividades de recuperação ambiental. Da mesma forma que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação define em detalhes o que representa “gasto em educação”, pode-se buscar uma lista de atividades passíveis de financiamento via compensações financeiras. Essa, contudo, é uma opção menos desejável que a simples redução dos montantes hoje transferidos, visto que a contabilidade criativa se encarregaria de desviar o uso dos recursos para as finalidades desejadas pelos políticos locais.

Note-se, por fim, que, se adotadas as políticas propostas na Seção III, para reformulação do FPM e, na Seção IV, para revisão da partilha do ICMS, será mitigado o desequilíbrio que hoje favorece os beneficiários de compensações financeiras, visto que eles perderão receitas nessas duas categorias de transferências, por possuírem indicadores fiscais que indicam baixo hiato de recursos.

XII – Compensações por Perda de Arrecadação nas Exportações

XII.1 – Descrição geral

Os estados e o Distrito Federal recebem compensação por perda de receita tributária em operações de exportação. Essa perda de receita decorre do fato de o ICMS ser um imposto de competência estadual parcialmente cobrado na origem (ver Seção IV). Em consequência, quando se decide desonerar as exportações, prejudica-se a arrecadação de ICMS do estado exportador. Fosse a arrecadação do tributo realizada integralmente no destino, as exportações estariam automaticamente desoneradas.

Tendo em vista que o estímulo à exportação é matéria de interesse do governo central, gestor da política macroeconômica, os governos estaduais reivindicam a compensação do imposto não recolhido sobre as exportações, que, para eles, constitui uma externalidade negativa de uma política do governo central.

Há dois mecanismos de compensação: um associado à exportação de produtos industrializados e outro associado à exportação de produtos primários e semi-elaborados. Ambos estão previstos na Constituição Federal:

- o art. 159, II, prevê a repartição, entre os estados e o Distrito Federal, de 10% do montante arrecadado a título de IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados; 25% desse total devem ser repassados aos municípios pelos mesmos critérios de partilha do ICMS;
- o art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) fixa a obrigatoriedade de compensação relativa aos produtos primários e semi-elaborados e estabelece que uma lei complementar (ainda não aprovada pelo Congresso) defina o montante a ser transferido e os critérios de repartição dos recursos entre os estados.

A Tabela XII.1 mostra que, em 2006, foram transferidos valores da ordem de 0,28% do PIB.

Tabela XII.1 – Valor total transferido a estados e municípios a título de compensação por desoneração tributária de exportações - 2006

Transferências	R\$ Milhões	% PIB
IPI-Exportação	2.340	0,10%
Lei Kandir – Estados	3.044	0,13%
Lei Kandir – Municípios	1.008	0,04%
TOTAL	6.391	0,28%

Fonte: STN.

Elaborado pelos autores.

Nota: já exclui montante transferido para o Fundef.

A transferência do IPI-Exportação tem funcionado em bases automáticas desde a promulgação da Constituição, constituindo uma transferência obrigatória, incondicional, sem contrapartida e devolutiva.

Já a segunda compensação tem sido objeto de intensos conflitos e negociações entre os entes federativos. A desoneração do ICMS em operações de exportação de produtos primários e semi-elaborados foi estabelecida originalmente pela Lei Complementar nº 86, de 1996 (Lei Kandir). Essa lei previa a compensação aos estados em seu art. 31, fixando, em seu Anexo I, os coeficientes de participação de cada estado no montante transferido.

Ao longo dos anos acumularam-se protestos dos estados, que alegavam ser baixo o valor transferido anualmente pela União. Em 2003, no âmbito de negociações em torno da reforma tributária, aprovou-se Emenda Constitucional nº 42, que transferiu para o texto da Carta Magna a obrigatoriedade da compensação. Ali ficou estabelecido que:

- lei complementar definirá os critérios, prazos e condições para a transferência dos recursos;
- os critérios de partilha serão proporcionais, entre outros fatores, aos volumes de exportação de produtos primários e semi-elaborados, e aos montantes de importação e exportação;
- 25% dos recursos serão transferidos aos municípios nos mesmos critérios de partilha do ICMS (ver Seção IV);
- enquanto não for editada a lei complementar que definirá os novos critérios e valores, valerão as regras estabelecidas na Lei Kandir.

Como, de fato, a lei complementar acima referida não foi aprovada, permanecem vigentes os critérios da Lei Kandir (coeficientes fixos por estados, participação dos municípios nos mesmos termos da partilha do ICMS). Surgiu, então, um problema: essa Lei só previa recursos líquidos e certos para a compensação até o ano de 2003. A partir daí, ela estabelece que o montante a ser transferido depende de haver dotação orçamentária para essa finalidade. O Poder Executivo Federal encontrou nessa brecha da Lei uma oportunidade para reduzir as transferências, não disponibilizando dotação orçamentária para a transferência. Abriu-se, então, um jogo político de pressão e barganha que todos os anos se repete no Congresso. Nessa barganha, negocia-se não só o montante total a ser transferido, mas, também, a participação de cada estado.⁶⁶

Assim, no estágio atual, a compensação por desoneração do ICMS constitui uma transferência voluntária, incondicional, sem contrapartida e devolutiva.

XII.2 – – Análise dos pontos positivos e negativos das compensações relacionadas à exportação.

O principal objetivo do pagamento da compensação financeira por desoneração tributária do ICMS é **compensar os estados pela externalidade negativa** decorrente da não incidência desse imposto sobre as exportações. Deve-se notar, contudo, que essa externalidade é consequência de um sistema tributário anacrônico e distorcido, baseado em cobrança parcial na origem de um tributo que deveria ser integralmente cobrado no

⁶⁶ Em 2004, a Medida Provisória nº 193 (convertida na Lei nº 10.966, de 2004) alocou R\$ 900 milhões com essa finalidade. Em 2005, as Medidas Provisórias nºs 237 e 271 (convertidas nas Leis nºs 11.131, de 2005, e 11.289, de 2006) fizeram dois aportes de R\$ 900 milhões. Para 2006, a Medida Provisória nº 328 (convertida na Lei nº 11.452, de 2007) destinou R\$ 1,95 bilhão. Para 2007, as Medidas Provisórias nº 355 e 368 (convertidas nas Leis nºs 11.492 e 11.512, de 2007) destinaram dois aportes de R\$ 975 milhões.

destino. Uma reforma tributária que promova esse tipo de mudança acabaria com a necessidade da compensação. De fato, o art. 91 do ADCT prevê que “*a entrega de recursos prevista neste artigo perdurará (...)até que o imposto a que se refere o art. 155, II [o ICMS] tenha o produto de sua arrecadação destinado predominantemente, em proporção não inferior a oitenta por cento, ao Estado onde ocorrer o consumo da mercadoria, bens ou serviços*”⁶⁷.

Mesmo que se mantenha o atual sistema de incidência do ICMS, é questionável a necessidade de pagamento de compensação aos estados. Eles são titulares de uma competência tributária que, por lei federal, não pode incidir sobre exportações e deveriam conviver com essa realidade. Se precisarem de receita adicional, devem buscá-la dentro da margem de manobra legal que dispõem para legislar sobre seus tributos, seja o ICMS, sejam os demais tributos.

A transferência apresenta muitos aspectos negativos. Ela apresenta baixa **independência de fatores políticos**, visto que a determinação do montante total a transferir funciona, todos os anos, como moeda de troca nas negociações políticas com os governadores de estado. Também não proporciona **autonomia subnacional** visto que é elevado o grau de incerteza dos estados quanto ao efetivo recebimento da transferência, ao montante a receber e ao momento em que se dará a transferência.

Além disso, a transferência, por ser devolutiva, não proporciona **redistribuição regional de recursos**. Tampouco funciona como redutora de **hiato fiscal**, por não contemplar qualquer critério com esse objetivo.

Uma das poucas características positivas é sua **flexibilidade para absorção de choques**, visto que o governo federal pode reduzir os montantes transferidos em momentos de contenção fiscal.

As transferências do IPI-Exportação, por sua vez, estão em situação similar às transferências de IPVA, IRRF, ITR e IOF, tratadas na Seção VI: todas são transferências obrigatórias, sem contrapartida, incondicionais e devolutivas. Além disso, todas apresentam valores pouco significativos e têm características similares às já apontadas para o ICMS: elevadas **autonomia subnacional** e **independência de fatores políticos**; baixa **flexibilidade para absorção de choques**; sem efeito de **redistribuição regional** e sem critérios de distribuição voltados à redução do **hiato fiscal**.

Chama atenção o alto custo administrativo de se manter diferentes transferências que têm efeitos similares. Daí porque o melhor encaminhamento seria substituir o atual sistema de transferências individuais de cada tributo para um sistema de transferências baseadas na arrecadação total do ente transferidor. Assim, o IPI-Exportação poderia ser incluído em um bloco de transferências federais aos estados, juntamente com o IRRF, ITR e IOF.

XII.3 – Recomendações

Frente ao exposto, cabem as seguintes recomendações:

- Parece não ser razoável iniciar um processo de tramitação de uma lei complementar (que exige longa discussão e tramitação) regulamentando a compensação da desoneração do ICMS, conforme definido no ADCT da Constituição, quando se está discutindo um novo sistema tributário;

⁶⁷ CF, ADCT, art. 91, §2º.

- Em não se confirmando a reforma tributária, a melhor opção parece ser a de extinção dessa transferência, alocando-se os recursos para outras modalidades de transferências que apresentem menos efeitos adversos e estejam mais focadas na solução de problemas federativos, como a redução da desigualdade regional mediante o estímulo ao investimento em capital físico e humano, a redução do hiato fiscal ou o estímulo à gestão eficiente.
- Unificação do IPI-Exportação com outras transferências federais a estados e municípios, com vistas a reduzir custos administrativos, simplificar procedimentos e diminuir a flutuação do valor total transferido mediante a ampliação e a diversificação das fontes de recursos para as transferências.

Note-se, por fim, que, se adotadas as políticas propostas na Seção III, para reformulação do FPM e, na Seção IV, para revisão da partilha do ICMS, será mitigado o desequilíbrio que hoje favorece os beneficiários de compensações financeiras, visto que eles perderão receitas nessas duas categorias de transferências, por possuírem indicadores fiscais que apontam baixo hiato de recursos.

XIII – Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional

XIII.1 – Descrição geral

A Constituição⁶⁸ estabeleceu três fundo de financiamento a empreendimentos privados localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conhecidos como “Fundos Constitucionais”. Conforme já discutido na Seção I.3.e, não se trata de uma típica transferência intergovernamental, visto que os recursos não são destinados para estados ou municípios, mas sim liberados, sob a forma de financiamento, a empreendimentos privados.

Contudo, esses fundos têm por objetivo principal lidar com a **redução das desigualdades regionais**, um dos objetivos perseguidos pelo sistema de transferências intergovernamentais. Ademais, os recursos utilizados nesses financiamentos são de origem fiscal, de modo que os fundos constitucionais concorrem com as transferências típicas no que diz respeito às suas fontes de recursos.

São três os Fundos Constitucionais de Financiamento: o Fundo Constitucional do Norte (FNO), o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO).

Eles são formados por 3% do IR e por 3% do IPI (mesmas fontes de financiamento do FPM e do FPE) e utilizados na tentativa de financiar a atividade produtiva privada nas regiões mais carentes do território brasileiro. Seus principais objetivos são: aumentar a produtividade dos empreendimentos privados nessas regiões, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda.

Aos repasses anuais de recursos do Tesouro para os fundos somam-se as restituições dos valores emprestados, isto é, os juros e amortizações restituídos pelos devedores. Assim, os fundos crescem tanto por adição de novos recursos (repasses do Tesouro), quanto por capitalização dos montantes aplicados. Naturalmente, a velocidade desse crescimento é reduzida quando ocorre *default* nas operações de empréstimo, pois, nesse caso, nem juros, nem principal retornam ao fundo de origem.

Os recursos são operados pelo Banco do Nordeste (BNB), no caso do FNE, pelo Banco da Amazônia (BASA), no caso do FNO, e pelo Banco do Brasil (BB), no caso do FCO – todos estatais-, que ficam responsáveis pelas avaliações de crédito e demais procedimentos legais para a efetivação dos empréstimos.

XIII.2 – Aspectos positivos e negativos dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional

Os Fundos Constitucionais têm sido apenas parcialmente capazes de promover uma **redistribuição regional** de recursos fiscais: o seu financiamento é progressivo, ou seja, os recursos provêm dos estados mais desenvolvidos, mas a sua aplicação não se dá primordialmente nos estados menos desenvolvidos.

Para demonstrar esse fato, a Tabela XIII.1 apresenta o efeito redistributivo dos Fundos Constitucionais. Para tanto, calcula, na coluna (A) o percentual de IR e IPI arrecadados em cada estado e que vão abastecer os Fundos com recursos. Na coluna (B), é mostrada a participação de cada estado na alocação dos empréstimos dos Fundos. Estados que aportam mais recursos para os Fundos do que recebem em financiamento são transferidores líquidos de recursos, enquanto aqueles que mais utilizam financiamentos do que aportam recursos são receptores líquidos. A posição de cada

⁶⁸ CF, art. 159, inciso I, alínea c.

estado como transferidor ou receptor está mostrada nas colunas (C) (em reais) e (D) (em reais *per capita*).

Entre os maiores receptores de recursos, em termos *per capita*, aparecem Mato Grosso do Sul, Tocantins, Sergipe, Goiás e Bahia. Observe-se que, no outro extremo, estão Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, aqui apresentados em ordem crescente de contribuição *per capita*. O fato de as unidades federativas mais ricas apresentarem maior participação no financiamento do sistema é um ponto positivo. Contudo, não há uma simetria nos recebimentos, isto é, as unidades federativas com maior recebimento *per capita* não são as de menor PIB estadual *per capita*.

Tabela XIII.1 - Redistribuição Estadual de Recursos pelos Fundos Constitucionais de Financiamento – 2006

UF	% de IR e IPI Arrecadados na UF (A)	% de Participação da UF na Aplicação dos Fundos (B)	Volume de Recursos	
			Transferidos (-) /Recebidos (+) (R\$ mil) (C)	Volume de Recursos Transferidos (-) /Recebidos(+) <i>Per Capita</i> (D)
MS	0,27	5,60	374.647	163,03
TO	0,09	2,67	180.948	135,80
SE	0,20	3,15	207.330	103,63
GO	0,83	9,06	577.248	100,73
BA	1,98	21,22	1.350.835	96,83
RO	0,13	2,26	149.208	95,50
RN	0,24	3,89	256.562	84,29
MT	0,32	3,66	234.230	81,98
PI	0,14	3,67	247.774	81,60
PB	0,26	4,41	291.630	80,49
RR	0,04	0,45	29.189	72,37
MA	0,25	6,61	446.140	72,14
AL	0,20	3,20	210.549	69,02
CE	0,82	8,36	529.133	64,39
AC	0,04	0,62	40.530	59,03
PE	1,27	7,59	444.093	52,23
PA	0,48	5,21	331.627	46,64
AM	0,86	2,77	133.644	40,36
AP	0,05	0,08	2.042	3,32
ES	1,43	0,87	-39.031	-11,27
MG	6,24	2,39	-270.113	-13,87
SC	2,14	0,00	-150.245	-25,22
PR	4,12	0,00	-288.916	-27,81
RS	4,38	0,00	-307.519	-28,05
SP	43,59	0,00	-3.059.638	-74,52
RJ	19,64	0,00	-1.378.401	-88,58
DF	10,00	2,26	-543.497	-228,00
Total	100,00	100,00	0	32,33

Fontes: Ministério da Integração Nacional, IBGE e Receita Federal do Brasil. Elaborado pelos autores.

De fato quando se calcula a correlação entre os valores transferidos/recebidos em termos *per capita* e os respectivos PIBs estaduais *per capita*⁶⁹ encontra-se o valor de -0,802. Isso indica um efeito total redistributivo para os Fundos Constitucionais. Contudo, quando a correlação é calculada apenas levando-se em consideração os estados que são recebedores líquidos, o valor encontrado é de apenas 0,003. Isso mostra que os critérios de aplicação dos fundos não têm caráter redistributivo, ficando esta característica apenas por conta do financiamento do sistema.

Um problema central desses Fundos diz respeito às suas taxas internas de retorno. Se o governo federal for considerado como investidor do fundo, se os aportes anuais realizados pelo Tesouro forem considerados como aplicações e se o montante aplicado pelos fundos, adicionados aos recursos remanescentes em caixa, forem considerados como o patrimônio, é possível construir um fluxo de caixa e, assim, calcular as suas taxas internas de retorno.

O resultado desse processo é apresentado na Tabela XIII.2⁷⁰. Como se pode ver, as taxas de retorno dos fundos são altamente negativas, indicando que os fundos perdem recursos a cada período. No caso do FNO, por exemplo, há uma perda de mais de 70% do capital empregado, o que praticamente representa uma doação de recursos fiscais aos empreendedores privados que tomaram crédito. Isso significa que, da maneira pela qual o sistema é gerido, os fundos simplesmente se esgotariam, se não houvesse o permanente reabastecimento de novas verbas por parte do erário.

**Tabela XIII.2 - Fluxos de Caixa dos Fundos Constitucionais de Financiamento:
2000 – 2006**

(R\$ milhões)				
Ano	Descrição	FNE	FNO	FCO
2000	Repasse STN	-1.169	-390	-390
2001	Repasse STN	-1.439	-480	-480
2002	Repasse STN	-1.695	-565	-565
2003	Repasse STN	-1.791	-597	-597
2004	Repasse STN	-2.086	-695	-695
2005	Repasse STN	-2.508	-836	-836
2006	Repasse STN	-2.775	-925	-925
	Caixa	3.948	256	1.061
	Aplicações	4.588	986	1.444
	Ativos Totais	8.536	1.242	2.505
Taxa Interna de Retorno		-19,8%	-71,3%	-26,0%

Fontes: BASA, BNB e BB.

Elaborado pelos autores.

Essas taxas de retorno configuram verdadeiros subsídios do governo ao setor privado nestas regiões e provavelmente decorrem de forte **influência política** na alocação dos recursos, somada à **baixa eficiência na gestão** dos Fundos.

O problema é ainda maior quando se constata que os Fundos Constitucionais não estão atingindo seus objetivos de dinamizar as economias das regiões às quais se destinam. Da Silva, Resende e Silveira Neto (2007) mostram que os Fundos não têm

⁶⁹ Os valores do PIB *per capita* por estado referem-se ao ano de 2004, último disponível nas Contas Regionais divulgadas pelo IBGE.

⁷⁰ Os resultados levam em conta apenas os repasses realizados a partir de 2000. Caso os cálculos sejam realizados incluindo os valores repassados em períodos anteriores, as taxas internas de retorno serão ainda mais negativas.

atingido os efeitos desejados, pelo menos no que diz respeito à geração de empregos. Em análise realizada por região e por porte das empresas tomadoras de recursos, os autores do estudo só conseguiram detectar efeitos positivos no caso de microempresas da região Nordeste. Nas demais regiões e tipos de empresa, as firmas receptoras dos empréstimos não geraram, em média, mais empregos do que aquelas que não utilizaram essa forma de financiamento.

Em suma, o sistema apresenta um grande vazamento de recursos sem, contudo, gerar as contrapartidas sociais, sendo ineficiente na gestão dos recursos e ineficaz na consecução dos objetivos almejados.

XIII.3 – Recomendações

Frente à ineficácia de se estimular o desenvolvimento regional via fundos constitucionais e à realidade de que, na prática, os recursos fiscais são quase que praticamente doados aos seus receptores (além de se incorrer nos custos de remuneração das instituições financeiras administradoras dos Fundos), parece ser mais racional redirecionar as verbas para o financiamento de investimentos públicos estaduais em infra-estrutura.

Tais recursos poderiam ser utilizados para reduzir as desvantagens comparativas dos estados menos desenvolvidos nas áreas de transportes, telecomunicações e energia, reduzindo os custos de acesso de sua produção aos grandes centros consumidores. Isso abriria espaço para que os estados menos desenvolvidos explorassem suas vantagens comparativas, tais como mão-de-obra e terrenos de menor custo. Ademais, seria eliminada a ineficiência decorrente da alocação de crédito subsidiado com base em critérios de influência política e escolhas da burocracia.

XIV - Conclusões

Este estudo procurou fazer um diagnóstico das qualidades e problemas existentes nas transferências intergovernamentais da Federação brasileira. Cada modalidade de transferência foi analisada individualmente. A título de conclusão, serão apresentadas as recomendações formuladas ao longo do texto, porém organizadas de forma a oferecer uma visão geral de uma nova organização do sistema de transferências, que emergiria da adoção daquelas recomendações.

As transferências da União para os municípios seriam formadas por:

- a) Novo FPM (NFPM);
- b) Fundo de Investimento Metropolitano (FINMETRO);
- c) Transferências no âmbito do SUS;
- d) Transferências para educação.

As transferências da União para os estados seriam formadas por:

- a) Fundo de Investimento Estadual (FINEST);
- b) Novo FPE (NFPE);
- c) Transferências no âmbito do SUS;
- d) Transferências para educação.

As transferências dos estados para os municípios poderiam ser “desconstitucionalizadas”, ficando a cargo de cada estado organizar o seu próprio sistema, ou poderiam ter um modelo básico, a partir do qual cada estado criaria a sua variação de acordo com as necessidades locais. Nesse modelo básico haveria uma única transferência, com características similares às do Novo FPM.

XIV.1 – O Novo FPM (NFPM)

Esse Fundo seria formado pelo maior conjunto possível de tributos federais, abandonando-se a lógica da partilha de recursos tributo a tributo. Abarcaria, portanto, as atuais transferências de FPM, IRRF, IPI-Exportação, ITR, IOF-Ouro e CIDE-Combustíveis. Essa providência acabaria com o incentivo, que atualmente tem a União, de criar novos tributos, não sujeitos a partilhas com estados e municípios. Além disso, seria eliminado o custo burocrático de se manter diferentes sistemas de partilha com lógicas similares.

O NFPM constituiria uma transferência obrigatória, incondicional e sem contrapartida. O montante total a ser distribuído deveria ser calibrado de forma a reduzir a participação relativa desse tipo de transferência no total transferido pela União, com vistas a ampliar os recursos disponíveis para as demais modalidades de transferência.

Seu objetivo primordial seria a **redução do hiato fiscal**. Ou seja, os critérios de partilha dos recursos deverão levar em conta tanto indicadores da capacidade fiscal local (indicadores de renda e pobreza, e arrecadação estadual e federal no município) quanto os fatores que pressionam os custos e a demanda por bens e serviços públicos (alta densidade demográfica, ritmo acelerado de crescimento da população, tamanho absoluto da população e percentual de população vivendo em área urbana).

A idéia central é carrear os recursos das transferências para os municípios onde será maior a utilidade marginal dos recursos, seja porque ali faltam verbas para ofertar à população um nível mínimo de serviços públicos, seja porque, apesar de arrecadação ser

substancial, a pressão de demanda (economicamente viável) por bens e serviços públicos é ainda maior. O impacto sobre a **qualidade da gestão**, ao se dar prioridade aos bens e serviços públicos de maior retorno social, é evidente.

Esse tipo de transferência não deve ter preocupação explícita com a **redução de desigualdades regionais e de renda**, que podem ser mais bem tratadas por outras modalidades de transferências.

Para incentivar a **gestão eficiente e a responsabilidade fiscal**, parte dos recursos do NFPM seriam entregues a municípios que obtivessem classificação de risco positiva por uma agência privada de *rating*. Municípios que não se interessassem em fazer um diagnóstico de sua gestão para obter esse tipo de classificação teriam essa parcela do NFPM direcionada para outro grupo de transferências, o grupo de saúde ou de educação, a escolha do município. Ao longo dos anos, a parcela de transferências distribuída sob a forma de premiação do *rating* positivo cresceria, de forma a estimular os municípios a fazer sua avaliação e a melhorar a qualidade de sua gestão. Esse mecanismo implicaria maior autonomia para os municípios com melhor qualidade na gestão sem, contudo, reduzir as transferências para os municípios com administração menos eficiente. Estes últimos teriam seus gastos mais regulamentados e monitorados, uma vez que a parcela das transferências vinculadas seria maior para eles.

XIV.2 – O Fundo de Investimento Metropolitano (FINMETRO)

Esse Fundo teria a mesma base de cálculo do NFPM, e seria destinado a investimentos em infra-estrutura de interesse de dois ou mais municípios. Os municípios interessados deveriam aportar contrapartida de recursos para os investimentos. Ao estimular que municípios unam esforços para realizar investimentos de interesse comum, esse Fundo estimulará a **internalização de externalidades**, o comportamento cooperativo e a **gestão eficiente** dos recursos públicos ao permitir que sejam realizados investimentos de alto retorno social, que, sem a adequada coordenação de esforços, não se viabilizariam.

O Fundo poderia viabilizar investimentos conjuntos de municípios fronteiriços que pertençam a estados distintos e que, por essa característica, têm dificuldades em obter apoio a seus projetos junto a seus respectivos governos estaduais.

XIV.3 – O Fundo de Investimento Estadual (FINEST)

O objetivo principal desse Fundo seria a **redução das desigualdades regionais** de desenvolvimento, renda e oportunidades. A idéia é criar um mecanismo que estimule os estados que possuam IDH abaixo da média nacional a investir em infra-estrutura física de transportes, em energia, em comunicações e em saneamento, de modo a reduzir as suas desvantagens comparativas em relação às áreas mais desenvolvidas do País.

Os recursos para esse Fundo viriam da extinção gradual dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional e da redução dos recursos disponíveis para o FPE. O que aqui se propõe é migrar de um sistema de partilhar a renda e a receita pública preexistente (atualmente em prática com o FPE e os Fundos Constitucionais) para um sistema de incentivar a criação de renda e receitas adicionais.

O FINEST se diferenciaria do FINMETRO em função da amplitude dos benefícios gerados pelo investimento e da escala de cada investimento. Os investimentos de impacto restrito a pequenas áreas, abarcando alguns poucos municípios e que não exijam elevada escala de operação ficariam a cargo do FINMETRO. Os investimentos de impacto mais amplo, de maior vulto e que gerem significativos ganhos de competitividade do estado, em âmbito nacional, ficariam a cargo do FINEST. Assim, por exemplo, o FINMETRO financiaria a construção ou recuperação de uma avenida que represente um corredor de transporte de ligação entre

dois municípios; enquanto o FINEST financiaria a construção ou recuperação de uma estrada que corte longo trecho do território estadual.

Haveria, ainda, a possibilidade de cooperação e co-financiamento de um investimento por dois ou mais estados beneficiários.

XIV.4 – O Novo FPE (NFPE)

O NFPE teria uma função suplementar de garantir a **redução das desigualdades regionais**, enquanto os investimentos apoiados pelo FINEST não gerassem a esperada elevação da capacidade fiscal dos estados menos desenvolvidos.

Para tanto, se manteria como uma transferência obrigatória, incondicional e sem contrapartida. Porém, teria seus recursos reduzidos em relação ao montante atual. Também seria ajustado para solucionar seus problemas atuais (eliminar a existência de estados excessivamente beneficiados; adotar critérios móveis para a partilha, em substituição aos atuais critérios fixos; e estipular critérios que reflitam explicitamente a posição da renda e grau de desenvolvimento do estado em relação ao restante do País, como o IDH e o PIB *per capita*).

Assim como proposto para o NFPM, o NFPE teria parte dos seus recursos partilhada de acordo com a classificação obtida pelo estado em avaliação realizada por agências de *rating*. Os estados que optassem por não realizar tal avaliação teriam essa parte dos recursos carregada para o bloco de transferências para saúde ou educação, a sua escolha.

XIV.5 – Transferências da União a estados e municípios no âmbito do SUS

A definição das diferentes modalidades de transferência no setor de saúde continuaria a ser feita no âmbito das políticas do Ministério da Saúde. Contudo algumas modificações relevantes seriam implementadas.

Em primeiro lugar, haveria um acréscimo de recursos disponíveis, decorrentes da redução do montante total transferido de forma incondicional através do NFPM e NFPE.

Em segundo lugar, a simples divisão *per capita* dos recursos destinados aos módulos de atenção básica seria substituída por critérios de necessidade de saúde, de modo a melhor direcionar a aplicação das verbas. A taxa de mortalidade de zero a 64 anos, padronizada por sexo e idade aparece, na literatura citada na Seção VII, como uma boa *proxy* para as necessidades locais em saúde.

Também se faz necessária a criação de mecanismos que evitem o comportamento *free rider* de enviar doentes para a rede assistencial de outro estado ou município, para escapar da responsabilidade de custeio do tratamento. Um sistema de compensação financeira, como o já proposto “Cartão SUS”, parece ser uma ferramenta central para elevar a qualidade da alocação das transferências em saúde.

A idéia de premiar a boa gestão também pode ser implementada nesse bloco de transferências. O que se propõe aqui é que uma pesquisa periódica do IBGE acerca de um conjunto de indicadores apontasse as “regiões de saúde” com melhor desempenho; que seriam contempladas com recursos adicionais. Ao premiar a região de saúde e não os municípios, esse mecanismo estimularia o comportamento cooperativo entre os diversos municípios membros de cada região.

XIV.6 – Transferências da União a estados e municípios destinadas à educação

O caso das transferências para a educação é o que apresenta maiores possibilidades de aperfeiçoamento a curto prazo, Isso porque já existe critério

amplamente aceito para a aferição dos resultados das diversas unidades educacionais. Esses critérios podem ser estendidos, para que as administrações municipais também sejam passíveis de serem avaliadas e premiadas por desempenho.

O necessário a curto prazo é que o sistema de premiação por mérito seja efetivamente aplicado de modo a serem criados os incentivos corretos para a melhoria do desempenho das partes envolvidas no processo de aprendizado, pois atualmente o sistema é ineficaz em termos de resultados. Poder-se-ia, por exemplo, não só vincular aumentos nos aportes de recursos para aquelas unidades que atingissem suas respectivas metas, mas também criar uma competição saudável entre elas. Assim, uma parte dos recursos seria destinada àquelas unidades que melhorassem a sua posição relativa.

Outro ponto importante para o desenvolvimento do sistema é o de torná-lo realmente equalizador. Como foi visto no Gráfico VIII.3, as regiões mais pobres recebem proporcionalmente mais recursos dos fundos de participação do que do fundo para educação. Se a pretensão da política social é reduzir as diferenças regionais, essa situação deveria ser invertida. O FPM e o FPE são mecanismos de equalização utilizados pelos entes receptores especialmente para fazer face às suas despesas correntes. Acontece que os gastos com educação podem propiciar uma tendência de equalização a longo prazo, pois o aumento do nível e da qualidade escolar das regiões menos prósperas é poderoso fator de desenvolvimento.

O fato de que os fundos de participação são mais redistributivos que as transferências para a educação implica uma perda de foco de longo prazo na redução das desigualdades regionais, bem como na correção de externalidades positivas geradas nos gastos com educação. Portanto, a reestruturação dessas transferências vinculadas, de modo a equalizar ou mesmo tornar maior a disponibilidade de recursos nas regiões mais pobres, se faz necessária. Deve-se, contudo, atentar para o fato de que transferências equalizadoras podem gerar incentivos inapropriados à gestão fiscal dos entes subnacionais, induzindo tanto o relaxamento na arrecadação quanto a prodigalidade na gestão da despesa.

XIV.7 – Outras características do novo sistema de transferências

Em todas as modalidades de transferências deve ser evitado o uso de critérios de partilha de recursos em que haja mudanças não-contínuas na participação de cada município ou estado na partilha de recursos. Exemplo dessa situação é a segmentação dos municípios e estados por faixas de população no FPM e FPE. Isso provoca perdas e ganhos substanciais de recursos quando um estado ou município muda de faixa, criando problemas administrativos quando há uma perda repentina de recursos ou incentivos à má aplicação das verbas quando há um acréscimo. Também surgem custos decorrentes da negociação política para o diferimento, no tempo, das perdas dos municípios que caíram de faixa.

Devem ser evitadas as transferências de caráter devolutivo, tendo em vista que esse critério de distribuição muitas vezes atua em sentido contrário às desejáveis reduções **das desigualdades regionais** e do **hiato fiscal**. Não é incomum que as transferências devolutivas gerem *outliers*, com municípios recebendo volumes elevados de transferências, o que o induz a reduzir a **responsabilidade fiscal** e a **qualidade da gestão**.

O uso de transferências devolutivas, cuja principal finalidade é permitir ganhos de eficiência do lado da arrecadação tributária, pode ser substituído, ao menos parcialmente, por mecanismos de *piggyback* ou de cooperação tributária (por meio de

desconto no pagamento de tributos estaduais ou federais dos montantes já arrecadados pelo(s) fisco(s) do(s) nível(eis) inferior(es) de governo(s)).

Para que o sistema de transferência tenha maior flexibilidade **para absorção de choques**, o montante total reservado para todas as modalidades de transferência acima propostas deve ser fixado em um sistema de bandas. Seria fixado um percentual da arrecadação do ente transferidor destinado a cada grupo de transferência. Assim, por exemplo, o NFPM seria formado, inicialmente, por 10% da receita da União. Esse percentual determinaria um valor em reais de, digamos, R\$ 20 bilhões. A partir desse valor inicial seriam fixadas bandas (piso e teto), com valores em reais. Por exemplo, o piso seria de R\$ 15 bilhões e o teto de R\$ 25 bilhões. Ambos seriam corrigidos, anualmente, pela inflação.

Assim, o NFPM passaria a corresponder a 10% da arrecadação federal podendo atingir, no máximo, R\$ 25 bilhões e, no mínimo, R\$ 15 bilhões. Uma vez atingido um desse limites, deixaria de valer o percentual da arrecadação, passando a vigorar o valor nominal. Isso evitaria que grandes saltos (positivos e negativos) na arrecadação do ente transferidor tivessem forte impacto no montante total transferido. Seria amenizado o caráter procíclico das transferências, com efeitos positivos de redução da rigidez do orçamento do ente doador dos recursos e maior previsibilidade de receitas do receptor, resultando em melhoria na qualidade da gestão (fim dos cortes abruptos e das sobras inesperadas de verbas).

Todas as mudanças de critérios e mecanismos de rebaixamento ou promoção de um estado ou município nas escalas de partilha de recursos devem ser feitos de forma gradual, com critérios de transição previamente estabelecidos. Tais mudanças ocorrem, por exemplo, em função da divulgação de dados de um novo censo ou pesquisa que afetem os critérios de partilha de recursos, resultando em mudanças na participação dos estados e municípios em uma determinada transferência. O fato de se estabelecer previamente os critérios de transição, antes que sejam conhecidos os perdedores e vencedores, permite que sejam estabelecidos critérios mais equilibrados de transição, sem que as diferentes forças políticas atuem de modo a introduzir, nos critérios, vieses a seu favor. O fato de se ter um critério gradual de transição facilita a negociação política e evita os já citados problemas decorrentes de um salto abrupto na disponibilidade de recursos para um dado estado ou município.

Finalmente, cabe registrar a recomendação da extinção do FCDF e seus congêneres (financiamento do Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública do Distrito Federal pela União e financiamento de parte da folha de pagamento de Roraima e Amapá pela União). Essas unidades da Federação devem ser tratadas em pé de igualdade com as demais, não cabendo a concessão de privilégios injustificados.

Também foi recomendada a supressão ou redução significativa das compensações aos estados e municípios em decorrência de atividades de exploração de recursos naturais, restringindo-se tais compensações apenas ao montante aproximado do custo incorrido pelo ente federado para prover a infra-estrutura pública necessária ao bom andamento das atividades exploratórias locais.

Estariam igualmente fadadas à extinção as compensações financeiras decorrentes de perda de receita tributária com exportações – problema que deve ser solucionado no âmbito de uma reforma que altere o perfil das competências tributárias dos estados.

Referências Bibliográficas

- Afonso, J.R., J.C. Ramundo e E.A. Araújo. “Breves Notas sobre o Federalismo Fiscal no Brasil”. BNDES, 1998. (Disponível em: <http://www.bndes.gov.br>. Último acesso: setembro 2007.)
- Afonso, J.R. e L. Mello. “Brazil: an Evolving Federation”. Anais da Conferência do FMI sobre Descentralização Fiscal. Washington: FMI, 2000.
- BANCO MUNDIAL. “Governance in Brazil’s Unified Health System (SUS)”. Relatório do Banco Mundial nº 36.601-BR. Washington, 2007.
- BRASIL. “Legislação do SUS”. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2003.
- BRASIL. “O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas”. Brasília: Ministério da Educação, 2007.
- BRASIL. “O Que Você Precisa Saber sobre Transferências Constitucionais”. Ministério da Fazenda, 2005. (Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Último acesso: setembro de 2007.)
- Crémer, J., A. Estache e P. Seabright. “Decentralizing public services: what can we learn from the theory of the firm?”. *Revue d'Economie Politique*, 106:37-60, 1996.
- Da Silva, A., G. Resende e R. Silveira Neto. “Eficácia do Gasto Público: uma Avaliação do FNE, FNO e FCO”. Texto para Discussão do IPEA nº 1.259. Brasília, 2007.
- Dahlby, D. “The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications”. Cambridge: The MIT Press, 2008.
- FMI. “Public Investment and Fiscal Policy”. www.imf.org. Washington-D.C: FMI, 2004.
- Friedmann, R. e Montalvão, E. “Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais da União: Política Atual e Recomendações de Reforma”. Estudo nº 29, de 2003, da Consultoria Legislativa do Senado Federal. <http://www.senado.gov.br/conleg/artigos/economicas/CompensacoesFinanceiras.pdf>
- Gasparini, C.E. e R.B. Miranda “Evolução dos Aspectos Legais e dos Montantes de Transferências Realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios”. Texto para Discussão do IPEA nº 1.243. Brasília, 2006.
- Inman, R.P. “Transfers and bailouts: Enforcing fiscal discipline with lessons from U.S federalism.” *In*: J.A. Rodden, G.S. Eskeland e J. Litvack (Eds.). *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*. Cambridge: The MIT Press, p. 35-83, 2004.
- Kidland, F.E. e E.C. Prescott. “Rules rather discretion: the inconsistency of optimal plans.” *Journal of Political Economics*, 85:473-491, 1977.
- Kitchen, H. “Grants to Small Urban Governments”. *In*: R. Boadway e A. Shah (Eds.). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington: Banco Mundial, 2007.
- Lindbeck, A. e J.W. Weibull. “Altruism and time consistency: the economics of *fait accompli*.” *Journal of Political Economy*, 96:1.165-1.162, 1988.
- Machado, E.N. da M. *et al.* “Fator de Alocação de Recursos Financeiros para Atenção à Saúde”, 2004. (Disponível em: http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/Fator_Alocacao.pdf. Último acesso: novembro de 2007.)
- Magalhães, J.C. e R.B. Miranda. “Dinâmica da Renda, Longevidade e Educação nos Municípios Brasileiros”. Texto para Discussão do IPEA nº 1.098. Brasília, 2005.
- Mendes, M. “Descentralização Fiscal Baseada em Transferências e Captura de Recursos Públicos nos Municípios Brasileiros”. Universidade de São Paulo, Departamento de Economia. Tese de Doutorado, 2002.
- Mendes, M. “Capture of Fiscal Transfers: a Study of Brazilian Local Governments”. *Economia Aplicada*, 9(3):427-444, jul.-set./2005.

- Nunes, A. “A Alocação Equitativa Inter-regional de Recursos Públicos Federais do SUS: a receita própria do município como variável moderadora”. Brasília: Ministério da Saúde, 2004. (Relatório de Consultoria. Projeto 1.04.21.)
- Oates, W.E. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Oates, W.E. “Toward a second-generation theory of fiscal federalism.” *International Tax and Public Finance*, 12:349-373, 2005.
- Porto, S.M. *et al.* “Metodologia de Alocação de Recursos Financeiros Federais no SUS”. ENSP/Fiocruz, mimeo, 2001.
- Seabright, P. “*Accountability* and Decentralization in Government: An Incomplete Contract Model”. *European Economic Review*, 40:61-89, 1996.
- Serra, R.V. “Rendas Petrolíferas no Brasil: critérios de distribuição distorcidos induzem ineficiência do gasto”. *In: M. Mendes (Org.). Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel/Topbooks, 2006.
- Shah, A. “A Practitioner’s Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers”. *In: R. Boadway e A. Shah (Eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington: Banco Mundial, 2007.
- Silveira Neto, R. e C.R. Azzoni, “Location and regional income disparity dynamics: the Brazilian case.” *Papers in Regional Science*, 85:599-613, 2006.
- Slack, E. “Grants to Large Cities and Metropolitan Areas”. *In: R. Boadway e A. Shah (Eds.). Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. Washington: Banco Mundial, 2007.
- Sousa, M.C.S. e B. Stosic. “Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers. Working Paper nº 293/Departamento de Economia/Universidade de Brasília, 2003.
- Souza, R.R. “Construindo o SUS: a lógica do financiamento e o processo de divisão de responsabilidades entre as esferas de governo”. Instituto de Medicina Social/Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2002. (Tese de mestrado.)
- Strumpf, K.S. “A Predictive Index for the *Flypaper* Effect”. *Journal of Public Economics*, 69:389-412, 1998.
- Teixeira, L. “Consórcios intermunicipais: instrumento para aumentar a eficiência do gasto público”. *In: M. Mendes (Org.). Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Instituto Fernand Braudel/Topbooks, 2006.
- Wildasin, D.E. “Nash equilibrium in models of fiscal competition.” *Journal of Public Economics*, 35: 229-240, 1988.
- Wyckoff, P.G. “A Bureaucratic Theory of *Flypaper* Effects”. *Journal of Urban Economics*, 23:115-129, 1988.