



TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS: guia de referência rápida

C. Alexandre A. Rocha

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS: guia de referência rápida¹

C. Alexandre A. Rocha²

¹ Relatório baseado, com acréscimos e atualizações, no Texto para Discussão nº 40 da Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, intitulado “Transferências Intergovernamentais no Brasil: Diagnóstico e Proposta de Reforma”, de autoria de Marcos Mendes, Rogério Boueri Miranda e Fernando Blanco Cosio, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-40-transferencias-intergovernamentais-no-brasil-diagnostico-e-proposta-de-reforma> (abr. 2008).

² Consultor Legislativo do Senado Federal. Mestre em Economia (LSE, 2001). O autor agradece os comentários e os subsídios de Luiz Alberto da Cunha Bustamante, Marcos Mendes, Paulo Springer de Freitas, Ronaldo Ferreira Peres e Rutelly Marques da Silva. Naturalmente, os erros e omissões remanescentes permanecem sendo de sua inteira responsabilidade.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ROCHA, C. A. A. **Transferências Federais para Estados e Municípios: guia de referência rápida**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/ CONLEG/Senado, setembro/2019 (Texto para Discussão nº 264). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 5 set. 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS: GUIA DE REFERÊNCIA RÁPIDA

RESUMO

O presente trabalho resume as características das catorze principais modalidades de transferências de recursos do governo federal para os estados e os municípios. Partiu-se de trabalho anterior, elaborado em 2008. No intervalo de onze anos houve mudanças substanciais no rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, ainda que o resultado prático seja quase nulo, e das compensações pela extração de petróleo e gás natural, cujas consequências ainda não se fizeram sentir em decorrência de liminar judicial. A compensação pelos efeitos da Lei Complementar nº 87, de 1996, e o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações também foram afetados por decisões emanadas do Poder Judiciário e estão presentemente indefinidos. Paralelamente, os aportes na área da educação foram ampliados, as transferências na área de segurança pública estão sendo incrementadas e o apoio financeiro emergencial aos entes subnacionais ganhou status jurídico indisputado. No entanto, os problemas apontados em 2008 continuam, como será demonstrado, amplamente presentes.

PALAVRAS-CHAVE: Transferências intergovernamentais, federalismo fiscal, finanças públicas.

ABSTRACT

This report summarizes the main fourteen types of transfers from the federal government to states and municipalities. It is based on previous work, drawn up in 2008. During the past eleven years there have been substantial changes in the apportionment of both the States Participation Fund, although the practical result was almost zero, and the compensations for the exploitation of petroleum and natural gas, whose consequences have not arisen yet as a result of a judicial injunction. The compensation for the effects of Complementary Law n. 87/1996 and the financial aid for the promotion of export operations were also affected by decisions by the Judiciary and are currently undefined. In parallel, the transfers toward education were expanded, the disbursements for public security policies are being incremented and the emergency financial support to subnational entities gained undisputed legal status. However, the problems pointed out in 2008, as will be shown, are still largely present.

KEYWORDS: Intergovernmental transfers, fiscal federalism, public finance.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
1. VISÃO GERAL.....	3
2. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM).....	7
3. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (FPE)	11
4. DEMAIS TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS	13
5. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS).....	14
6. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (FUNDEB)	17
7. CIDE-COMBUSTÍVEIS	19
8. FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL (FCDF)	19
9. COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS POR EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS ..	20
10. COMPENSAÇÕES POR PERDA DE ARRECADAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES	24
11. FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	26
12. FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN)	27
13. FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (FNSP)	28
14. TRANSFERÊNCIAS AUTOMÁTICAS NO ÂMBITO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)	29
15. APOIO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (AFE/AFM)	31
COMENTÁRIO FINAIS	32

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS	5
GRÁFICO 2: COEFICIENTES <i>PER CAPITA</i> DO FPM-INTERIOR	10

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: RATEIO DAS PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS	22
QUADRO 2: RATEIO DOS <i>ROYALTIES</i> DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO NA PLATAFORMA CONTINENTAL, MAR TERRITORIAL OU ZONA ECONÔMICA	22
QUADRO 3: PARTILHA DE COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS RELATIVAS À PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, <i>ROYALTIES</i> DA USINA DE ITAIPU E EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS	24

INTRODUÇÃO

O Brasil é uma federação que utiliza intensamente as transferências intergovernamentais. 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).

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, três décadas após à sua promulgação, ainda não está concluída.

Tipicamente, as transferências obrigatórias sem contrapartida têm como características positivas a elevada autonomia dos governos subnacionais e a alta independência em relação a fatores políticos. No entanto, 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 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. 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 (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 destinadas à educação têm melhorado em termos de *accountability* e de eficiência na gestão. No entanto, seu efeito equalizador é menor do 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 contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (CIDE-Combustíveis) para custear investimentos em infraestrutura de transportes; e o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), que cobre parcialmente a folha de pagamento do governo do Distrito Federal.

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, uma vez que são distribuídos por um grande número de municípios. Esse tipo de investimento, por comportar significativas economias de escala, exige a mobilização de elevado montante de capital, o que é incompatível com a dispersão de recursos entre vários governos locais.

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* e desestimula a responsabilidade fiscal e a gestão eficiente. Tratamento similar recebem 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.¹ Mais recentemente, essa prerrogativa foi estendida aos servidores contratados durante o período de instalação dos dois estados e aos servidores municipais em igual situação.²

¹ Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998, art. 31.

² ECs nºs 79, de 2014, e 98, de 2016.

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, p. ex., transferem recursos em excesso e concentrados em poucas jurisdições, gerando efeitos negativos similares aos descritos para o caso do FCDF. Já as compensações por não-tributação de exportações existem em função de distorções do sistema tributário brasileiro.

Todos os tipos de transferências podem ser melhorados. Note-se que os resultados das políticas públicas não são empregados como critérios de partilha. Melhores políticas públicas poderiam ser incentivadas se fossem usados, como critérios de partilha, indicadores sociais influenciados pelas políticas implementadas pelos entes subnacionais. Taxas de mortalidade infantil, índices de proficiência educacional, redução da violência ou qualidade da gestão fiscal poderiam ser usadas nesse contexto.

Outrossim, prevalecem critérios de rateio baseados no tributo compartilhado. Por exemplo, os Fundos de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e dos Municípios (FPM) são financiados pelos impostos de renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). Cada imposto ou cesta de impostos observa suas próprias regras, o que faz com que o montante transferido dependa do desempenho da arrecadação. Isso torna as transferências pró-cíclicas, enfraquecendo as finanças públicas locais durante os períodos recessivos. Exceções a essa regra são as transferências relacionadas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e o Sistema Único de Saúde (SUS), cujos recursos provêm da receita federal e do estado como um todo.

1 VISÃO GERAL

As transferências intergovernamentais são utilizadas com grande intensidade no Brasil. Constituem um elemento central no sistema de relações federativas e um item fundamental de receita para a grande maioria dos governos subnacionais. Com efeito, a Constituição de 1988 caracteriza-se por

forte descentralização de receitas, principalmente pela via das transferências. Isso resultou em forte aumento da participação dos municípios e de diversos estados na receita fiscal total do país.

Em geral, os governos estaduais dependem menos das transferências dos que os municípios. Isso se deve, principalmente, ao fato de que o tributo mais arrecadado no país, o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação (ICMS), é de competência estadual.

Não obstante, convém notar que a dependência em relação a transferências federais tem um recorte geográfico bem definido. Excetuando-se o caso atípico do Distrito Federal, os quinze estados mais dependentes pertencem às regiões Norte e Nordeste. Eles apresentam indicadores de renda e de qualidade de vida bastante inferiores ao Sul e Sudeste do país e gerem bases tributárias mais restritas. Conseqüentemente eles são beneficiados pelos mecanismos de redistribuição regional nos critérios de rateio.

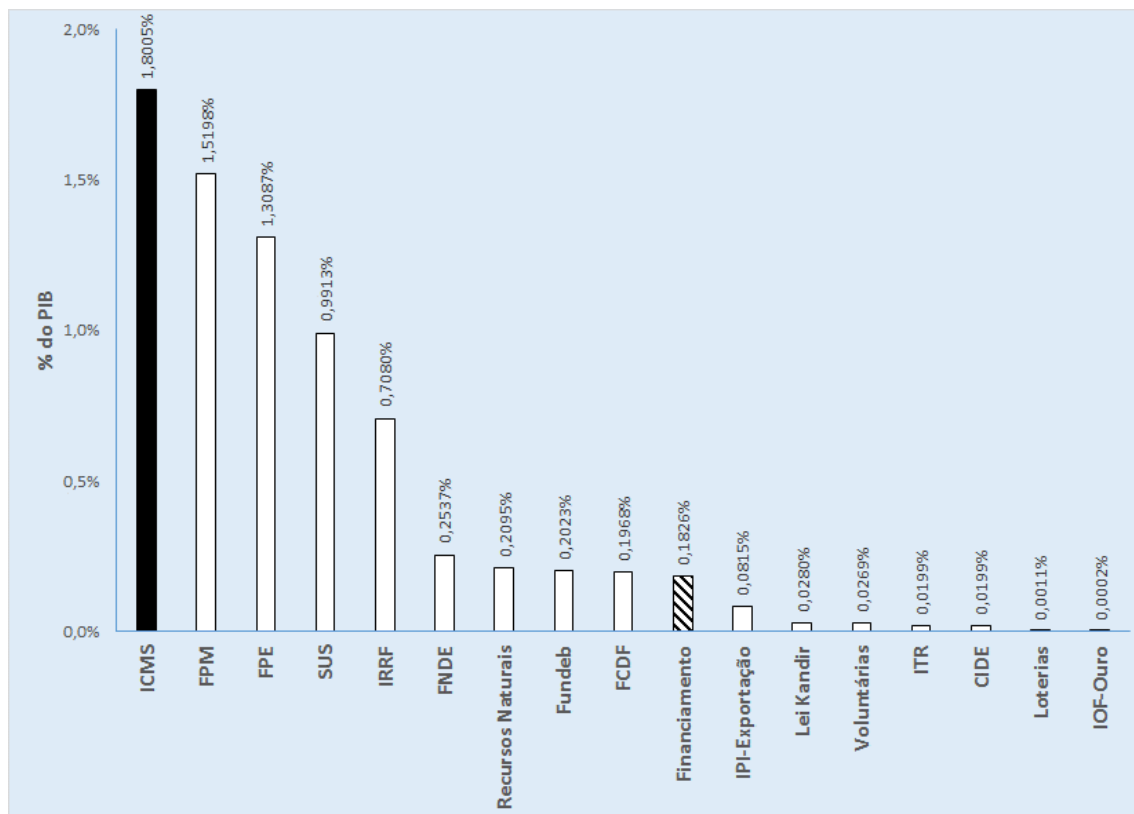
No caso dos governos municipais, a alta dependência de receitas de transferências é amplamente disseminada. Apenas os municípios mais populosos exibem receitas tributárias e outras receitas correntes mais significativas. Nos municípios com até cinquenta mil habitantes, que representam 88% do total, a dependência em relação às transferências supera 80% da receita total.³

O Gráfico nº 1 apresenta as principais modalidades de transferências da União para estados e municípios (barras brancas) como percentuais do produto interno bruto (PIB). Incluiu-se a transferência da cota municipal do ICMS (barra preta) para efeito de comparação. 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 incluída porque disputa recursos com as demais transferências (os recursos envolvidos proveem do mesmo grupo de impostos destinados a outras transferências). Além disso, tal

³ Vide a Tabela nº 6 do relatório “As Finanças Municipais em 2017”, de François E. J. de Bremaeker, disponível em: http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/5692940D-FC44-AF79-776F3A069819DBC718102018043020.pdf&i=3126 (out. 2018).

mecanismo é fortemente apoiado e defendido, no Congresso, pelos parlamentares das regiões beneficiadas, constituindo-se em elemento importante nas negociações do pacto federativo brasileiro.

GRÁFICO 1: TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS



Fontes:

- a) FPM, FPE, Fundeb, IPI-Exportação, Lei Kandir, transferências voluntárias, ITR, CIDE, transferências das loterias e IOF-Ouro (2018): <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias>;
- b) ICMS, SUS, IRRF, FNDE e compensações pela exploração de recursos naturais (2017): https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;
- c) FCDF (2018): <http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/25915?ano=2018>;
- d) PIB (2018): <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionais-trimestrais.html?t=resultados>.

Notas: fundos constitucionais de financiamento estimados a partir do FPE/FPM; abrange 5.488 municípios do total de 5.570 entes.

O Gráfico nº 1 evidencia que as três transferências de maior valor (ICMS, FPM e FPE) são do tipo incondicional, sem contrapartida e obrigatória. Cabe ainda destacar as transferências no âmbito do SUS, do Fundeb e as transferências automáticas e voluntárias no âmbito do Ministério da Educação (FNDE). No SUS as transferências são condicionais, pois a legislação determina as modalidades de serviços para as quais os recursos devem ser direcionados (p. ex., atenção básica, atendimento hospitalar, etc.). Além disso, exige-se contrapartida dos estados e municípios no financiamento da saúde pública.

O Fundeb tem como objetivo garantir um padrão mínimo de financiamento para a educação infantil (ciclo de três anos, com idade-padrão para ingresso de quatro anos), a educação fundamental (ciclo de oito anos, com idade-padrão para ingresso sete anos), o ensino médio (ciclo de três anos, com idade-padrão para ingresso de quinze anos) e a educação de jovens e adultos (pessoas que estão retornando aos estudos com idade defasada).⁴

Diferentes categorias de transferências condicionais, voluntárias e sem contrapartida, com uso vinculado à área da educação são financiadas pelo chamado “salário-educação”. Trata-se de 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). Esse fundo possui uma série de programas de fornecimento de recursos e de bens materiais para o funcionamento das escolas estaduais e municipais (p. ex., merenda escolar, livro didático, transportes de alunos, etc.). O objetivo é também proporcionar padrões mínimos de qualidade.

Cabe notar que a maior parte dos programas é executada de forma descentralizada: o governo federal envia os recursos para estados e municípios e estes adquirem a merenda escolar e contratam os serviços de transportes de alunos, entre outros. Exceção importante é o programa de distribuição de livros didáticos, cuja compra é centralizada no governo federal. 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.

Há, também, transferências voluntárias e condicionais, com e sem contrapartida, nas demais áreas da administração (assistência social, transportes, esportes, etc.). 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 produto de barganhas políticas, resultando em projetos do tipo *pork barrel*. Mesmo nas áreas de educação e saúde, em que há melhor divisão de

⁴ Lei nº 11.494, de 2007.

trabalho, hierarquização de responsabilidades e cofinanciamento 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 (Recursos Naturais). Todas as transferências desse grupo são incondicionais, obrigatórias e sem contrapartida.

As próximas catorze seções descreverão mais detalhadamente as principais transferências federais, seguidas de nossas observações finais.

2 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)

O FPM é uma transferência redistributiva, paga a todos os municípios. É de uso incondicional, obrigatória e sem contrapartida. Trata-se da segunda maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios. Esse fundo foi instituído pelo art. 21 da EC nº 18, de 1965.

Atualmente, o FPM está previsto no art. 159, I, *b*, *d* e *e*, da Constituição de 1988. Esses dispositivos determinam que 24,5% da arrecadação dos impostos sobre a renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) sejam destinados a esse fundo. Com exceção das duas parcelas de 1 ponto percentual entregues em julho e dezembro de cada exercício,⁵ os recursos devidos às prefeituras são entregues a cada dez dias.

Os recursos do FPM são segmentados em três partes: 10% são entregues às capitais de estados; 86,4% destinam-se as não-capitais (municípios interioranos); e 3,6% suplementam a participação dos municípios interioranos populosos. Essa construção se fez ao longo do tempo, ao sabor das pressões políticas de diferentes grupos de municípios. A lógica geral é a que segue: (*i*) a primeira parcela (FPM-Capital) visa limitar o montante absorvido pelas capitais, consideradas cidades mais desenvolvidas e, portanto, capazes de

⁵ ECs nºs 55, de 2007, e 84, de 2014.

financiar suas próprias despesas; (ii) a segunda (FPM-Interior) é dividida de acordo com a população; (iii) a terceira (Reserva do FPM) procura atenuar a desvantagem dos municípios mais populosos no cálculo da segunda parcela.

O FPM-Capital é distribuído conforme um coeficiente de participação obtido a partir da multiplicação dos seguintes termos:

- fator representativo da população, baseado no percentual da população de cada capital em relação à população total de todas as capitais;
- fator representativo do inverso da renda *per capita* de cada estado.

Para que a distribuição seja mais uniforme, os dois fatores apresentam valores mínimos (pisos) e máximos (tetos). O primeiro varia de 2 a 5, com incrementos de 0,5. O segundo varia de 0,4 a 2,5, com incrementos de 0,1 até 1, de 0,2 no intervalo de 1 a 2 e, por último, de 0,5. Dessa forma, a função de distribuição resultante é descontínua. Matematicamente, a fórmula do FPM-Capital é a seguinte:

$$V_e = 0.1 \times FPM \times \frac{CP_e \times CIRP_e}{\sum_e (CP_e \times CIRP_e)}$$

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;

$CIRP_e$ = coeficiente relativo ao inverso da renda *per capita* do estado e ;

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

O FPM-Interior é rateado conforme um coeficiente de participação obtido a partir da quantidade de habitantes de cada município. Também neste caso o fator representativo da população assume valores discretos, variando de 0,6 a 4,0, com incrementos de 0,2. A função de distribuição assume a forma de uma “escada”, com saltos descontínuos significativos.

Para que a criação de novos municípios por um estado não afete as cotas-parte dos municípios de outros estados,⁶ estipulou-se que o somatório estadual dos coeficientes permanecerá vinculado ao tamanho da população de cada

⁶ Lei Complementar nº 62, de 1989, art. 5º, *parágrafo único*.

estado em 1º de julho de 1989.⁷ Assim, com a não atualização dos somatórios estaduais, as cotas-parte dos municípios com populações semelhantes, mas situados em estados diferentes, costumam ser desiguais, com aqueles localizados em estados que permitiram o surgimento de novos municípios recebendo menos do que aqueles localizados em estados que não permitiram. A seguir, a fórmula do FPM-Interior:

$$V_{ie} = 0.864 \times FPM \times \theta_e \times \frac{CP_{ie}}{\sum_e CP_{ie}}$$

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;

CP_{ie} = coeficiente relativo à população do município i situado no estado e ;

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

A Reserva do FPM, por sua vez, contempla os municípios com população igual ou superior a 142.633 habitantes (com coeficiente igual ou superior a 3,8). Esses municípios também participam do rateio do FPM-Interior. A distribuição é feita conforme os critérios do FPM-Capital.

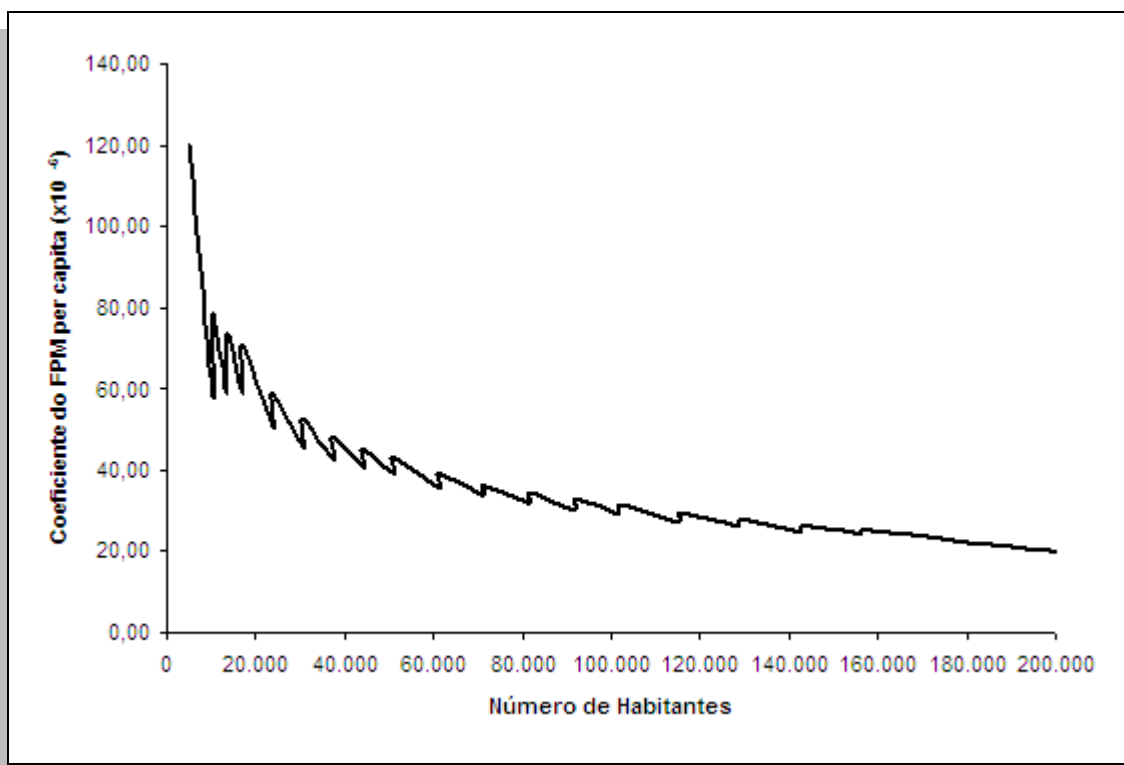
Entre os municípios que participam do rateio do FPM-Capital e da Reserva do FPM, são beneficiados os de maior população e menor renda, em que pesem as distorções geradas pelos pisos e tetos presentes nos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita*.

Já o FPM-Interior privilegia os municípios pouco populosos.⁸ Isso ocorre porque os coeficientes *per capita* do FPM-Interior declinam fortemente com o aumento da população, embora haja *picos* a cada mudança de faixa populacional, como mostra o Gráfico nº 2.

⁷ Anexo II da Resolução do Tribunal de Contas da União (TCU) nº 242, de 1990.

⁸ *Vide* o Acórdão do TCU nº 1.120 – Plenário, de 2009, para uma crítica da presunção de que os municípios pouco populosos são pobres.

Gráfico 2: Coeficientes *per Capita* do FPM-Interior



Dessa forma, é vantajoso para um município com, p. ex., 10.188 habitantes, ao qual cabe o coeficiente 0,6, dividir-se em duas prefeituras, às quais caberiam o mesmo coeficiente. Tudo o mais constante, um simples rearranjo administrativo permitiria dobrar o aporte de recursos do FPM para uma dada população.

Ademais, os degraus da “escada” formada pelos coeficientes pelo FPM-Interior têm sido uma permanente fonte de reclamações nas esferas administrativa e judicial, pois a perda de um único habitante nas revisões anuais do tamanho da população pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) pode gerar quedas expressivas nos montantes recebidos.

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 recenseada. 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, o Congresso Nacional tem aprovado leis estabelecendo períodos de transição, nos quais os

coeficientes não são reduzidos de imediato, mas sim ao longo do tempo. Dado que o valor total do FPM é fixado de forma exógena e não é influenciado por essa regra de transição, o resultado é que os municípios que tiveram crescimento populacional acima das estimativas intracenso recebem, durante a transição, menos recursos do que deveriam. As Leis Complementares n^{os} 91, de 1997, e 106, de 2001, p. ex., definiram períodos de transição para os coeficientes do FPM.⁹ Mais recentemente, a Lei Complementar n^o 165, de 2019, congelou os coeficientes dos entes cujos coeficientes diminuíram, diluindo entre muitos entes as perdas de alguns poucos.

3 FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (FPE)

O FPE é uma transferência para todos os estados, de caráter obrigatório, incondicional, sem contrapartida e redistributiva. Trata-se da terceira maior categoria de transferências, perdendo apenas para o repasse do ICMS dos estados para os municípios e para o FPM. Esse fundo também foi instituído pelo art. 21 da EC n^o 18, de 1965. Atualmente, está previsto no art. 159, I, *a*, da Constituição, o qual determina que 21,5% da arrecadação, pela União, do IR e do IPI lhe sejam destinados. Trata-se, portanto, de uma partilha que envolve os mesmos impostos partilhados pelo FPM.

Até 2015, a partilha do FPE constou do Anexo Único da Lei Complementar n^o 62, de 1989. Os coeficientes de participação de cada estado eram fixos, com os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste somando 85% do total.

No entanto, em 24 de fevereiro de 2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou essa partilha inconstitucional e exigiu uma nova lei com novos critérios.¹⁰ O problema estava na imutabilidade dos coeficientes, julgada incompatível com políticas efetivas de redução dos desequilíbrios socioeconômicos entre os estados, como requerido pela Constituição.¹¹ Isso

⁹ Vide o Acórdão do TCU n^o 196 – Plenário, de 2003, para uma crítica do critério de ajuste, que terminou por prejudicar os pretensos beneficiários.

¹⁰ Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) n^{os} 845, 1.987, 2.727 e 3.243.

¹¹ CF, art. 161, II.

resultou na aprovação da Lei Complementar nº 143, de 2013, com as seguintes características:

- vinculação de 100% da correção monetária e de 75% da variação real do PIB aos coeficientes de participação fixados na Lei Complementar nº 62, de 1989;
- rateio do resíduo conforme coeficiente de participação obtido a partir da soma dos fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar *per capita*, ambos apurados de forma contínua;
- fator representativo da população variando no intervalo de 0,07 a 0,012, beneficiando os entes pouco populosos; e
- incidência de redutor sobre os coeficientes dos entes com renda maior do que 72% da renda domiciliar *per capita* nacional.

Matematicamente, a fórmula do FPE é a seguinte:

$$FPE_t^n = \begin{cases} FPE_t - FPE_{(2015+i)}^o & \text{se } FPE_t > FPE_{(2015+i)}^o \\ 0 & \text{se } FPE_t \leq FPE_{(2015+i)}^o \end{cases};$$

$$t = (2015 + i) \text{ com } i > 0;$$

$$FPE_{(2015+i)}^o = FPE_{2015} \times \prod_i [0,75 \times (1 + g_{(2015+i)}) \times (1 + \pi_{(2015+i)})];$$

$$CFPE_{s,(2015+i)}^o = CFPE_{s,2015};$$

$$\sum_s CFPE_{s,t}^{n,a} = 1;$$

$$CFPE_{s,t}^{n,a} = \frac{1}{\sum_s CFPE_{s,t}^n} \times CFPE_{s,t}^n;$$

$$CFPE_{s,t}^n = 0,005 < (1 - \varphi_{s,(t-s)}) \times [FPOP_{s,(t-2)}^a + FIRDpC_{s,(t-s)}^a] < \infty;$$

$$\varphi_{s,(t-s)} = 0 < \left(\frac{RDpC_{s,(t-s)}}{0,72 \times RDpC_{n,(t-s)}} - 1 \right) < 1;$$

$$\sum_s FPOP_{s,(t-2)}^a = \sum_s FIRDpC_{s,(t-s)}^a = 0,5;$$

$$FPOP_{s,(t-2)}^a = \frac{0,5}{\sum_s FPOP_{s,(t-2)}^a} \times FPOP_{s,(t-2)};$$

$$FIRDpC_{s,(t-s)}^a = \frac{0,5}{\sum_s FIRDpC_{s,(t-s)}^a} \times FIRDpC_{s,(t-s)};$$

$$FPOP_{s,(t-2)} = 0,012 < \frac{POP_{s,(t-2)}}{\sum_s POP_{s,(t-2)}} < 0,07;$$

$$FIRDpC_{s,(t-s)} = \frac{1/RDpC_{s,(t-s)}}{\sum_s 1/RDpC_{s,(t-s)}}.$$

Onde:

FPE_t = montante a ser repartido pelo FPE no ano t ;

$FPE_{\theta,(2015+\hat{t})}^o$ = montante a ser repartido pelo FPE no ano $(2015+i)$ pela regra original;

FPE_t^{n} = montante a ser repartido pelo FPE no t pela nova regra;

$g_{(2015+i)}$ = crescimento econômico real no ano $(2015+i)$;

$\pi_{(2015+i)}$ = inflação no ano $(2015+i)$;

$CFPE_{e,2015}$ = coeficiente do estado e no ano 2015;

$CFPE_{\theta,(2015+\hat{t})}^o$ = coeficiente do estado e no ano $(2015+i)$ pela regra original;

$CFPE_{\theta,t}^{n}$ = coeficiente do estado e no ano t pela nova regra;

$CFPE_{\theta,t}^{n,\alpha}$ = coeficiente ajustado do estado e no ano t pela nova regra;

ε = quantidade de anos até a última divulgação da renda domiciliar *per capita*;

$RDpC_{e,(t-\varepsilon)}$ = renda domiciliar *per capita* do estado e no ano $(t-\varepsilon)$;

$RDpC_{n,(t-\varepsilon)}$ = renda domiciliar *per capita* nacional no ano $(t-\varepsilon)$;

$\varphi_{e,(t-\varepsilon)}$ = excesso da $RDpC_{e,(t-\varepsilon)}$ em relação a 72% da $RDpC_{n,(t-\varepsilon)}$;

$FPOP_{e,(t-2)}$ = fator representativo da população do estado e no ano $(t-2)$;

$FPOP_{\theta,(t-2)}^{\alpha}$ = fator representativo ajustado da população do estado e no ano $(t-2)$;

$FIRDpC_{e,(t-\varepsilon)}$ = fator representativo do inverso da $RDpC_{e,(t-\varepsilon)}$;

$FIRDpC_{\theta,(t-\varepsilon)}^{\alpha}$ = fator representativo ajustado do inverso da $RDpC_{e,(t-\varepsilon)}$.

Portanto, optou-se por mudanças marginais no rateio da FPE, perceptíveis somente no longo prazo, mantendo-se o tratamento preferencial dado às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Na prática, o valor repassado aos governos estaduais em 2015 passou a ser corrigido por 75% da variação real do PIB nacional do ano anterior ao ano-base (exercício de elaboração da proposta de lei orçamentária), combinada com a correção monetária do período. Somente a parcela superior a esse montante corrigido vem sendo rateada pelos novos critérios. No atual contexto de baixo crescimento enfrentado pela economia brasileira, a mudança tem sido ainda mais lenta do que se esperava originalmente.

4 DEMAIS TRANSFERÊNCIAS INCONDICIONAIS

As transferências incondicionais não tratadas anteriormente são aquelas relativas aos seguintes impostos: sobre a renda retido na fonte (IRRF), sobre propriedade territorial rural (ITR) e sobre operações financeiras com ouro (IOF-Ouro).

A parcela do IRRF que cabe aos estados e municípios é aquela que estes entes retêm, na qualidade de empregador ou contratante.¹² 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 frequência.¹³ O IOF-Ouro é arrecadado pela União e distribuído na proporção de 30% para os estados e 70% para os municípios. Também neste caso transfere-se para o ente em que se deu a arrecadação.

Mesmo somando as três transferências, o valor anual médio obtido é muito baixo, o que reforça o questionamento sobre a pertinência do estabelecimento de transferências tributo a tributo.

5 SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

O 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 ideia 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 sistema.¹⁴

O SUS é o resultado de mais de duas décadas de evolução no sistema de saúde brasileiro. Foi criado pela Constituição de 1988 e conviveu durante certo período com o sistema pré-existente. Anteriormente, 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. Com a nova Constituição, a universalização do direito de acesso à saúde foi implementada, bem como a inclusão dos municípios no sistema.

¹² CF, art. 157, I, e art. 158, I.

¹³ CF, arts. 153, § 4º, III, e 158, II.

¹⁴ CF, art. 198, e Lei nº 8.080, de 1990, art. 8º.

O financiamento do SUS é feito com recursos dos três níveis de governo, com estados e municípios aportando, respectivamente, pelo menos 12% e 15% de uma cesta de impostos. O governo federal, com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, passou a aportar 15% da respectiva receita corrente líquida. Mais recentemente, com a introdução do Novo Regime Fiscal,¹⁵ esses gastos passaram a observar um piso igual ao montante desembolsado em 2017, corrigido anualmente pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA).¹⁶

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 diminuiu com o tempo, sendo substituída por transferências a estados e municípios, permitindo que estes contratem e paguem os prestadores de serviços de forma descentralizada.

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, de um lado, o governo federal e, de outro, os governos estaduais ou municipais com propósitos específicos e cujas regras são definidas caso a caso, de acordo com a conveniência de cada ação. São transferências condicionais (devem ser gastas nas atividades definidas no convênio), voluntárias, podendo ou não exigir contrapartida do estado ou município receptor. Os convênios também podem ser realizados entre o governo federal e entidades filantrópicas. Neste caso, porém, não se enquadram como transferências intergovernamentais, mas sim como pagamentos diretos a prestadores de serviço.

As transferências fundo a fundo são um mecanismo de repasse automático por meio 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

¹⁵ EC nº 95, de 2016.

¹⁶ Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), art. 110.

automaticamente realizadas, a partir do Fundo Nacional de Saúde (FNS), em favor dos fundos estaduais e municipais de saúde. Os governos subnacionais também aportam recursos próprios aos seus respectivos fundos de saúde. Desse modo, esses fundos são as peças centrais do sistema de cofinanciamento do setor de saúde.

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

A segunda modalidade 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 (feita a todos os estados e municípios habilitados a atuar nos programas listados anteriormente) e condicional. Além disso, seu valor total depende do nível de produção ou de cobertura de cada programa. No entanto, há um limite máximo por estado ou município.

Outra modalidade é a vigilância sanitária e o 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, há as transferências para procedimentos de média e alta complexidade, que abrangem atendimentos ambulatoriais e hospitalares mais sofisticados, tais como cirurgias e a 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, que consiste em um aporte adicional de recursos para viabilizar uma espécie de câmara de compensação. Uma vez 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, há a necessidade de compensar essas unidades subnacionais pelo atendimento a pacientes de outras localidades.

As modalidades de transferência no âmbito do SUS foram reformuladas após o “Pacto pela Saúde 2006”.¹⁷ Embora as categorias de transferência tenham sido alteradas, manteve-se o mesmo padrão: partilha dos recursos em termos *per capita* ou por alguma medida de produção/cobertura do programa, com a imposição de teto de despesa para cada estado ou município. A novidade foi a reserva de recursos para investimentos, constituindo uma transferência condicional e voluntária, liberada mediante a aprovação de projetos pelo Ministério da Saúde. Os novos blocos são: atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância em saúde, assistência farmacêutica e gestão do SUS.

A Lei nº 8.142, de 1990, fixou como critério de rateio dos recursos a simples divisão *per capita* (*vide* o art. 3º, § 1º). Para contornar esse engessamento, o Ministério da Saúde tem usado a prerrogativa inscrita na mesma lei (*vide* o art. 5º) para editar portarias ministeriais. Isso permitiu estabelecer um sistema *ad hoc* de transferências com base em negociações com os estados e os municípios. A vantagem é a maior flexibilidade à política de saúde. A desvantagem é o risco de ingerências políticas no processo decisório.

6 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA (FUNDEB)

O início da implementação do Fundeb¹⁸ se deu em janeiro de 2007, alcançando abrangência nacional em 2009. Os recursos destinam-se a custear toda a educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). A partir de 2010, o governo federal passou a aplicar 10% do montante resultante da contribuição de estados e municípios ao fundo.¹⁹ Já estes últimos destinam 20% das suas

¹⁷ Portaria do Gabinete do Ministro da Saúde nº 399, de 22 de fevereiro de 2006.

¹⁸ EC nº 53, de 2006.

¹⁹ ADCT, art. 60, VII, *d*.

receitas de impostos e transferências.²⁰ Impõe-se notar que os recursos do Fundeb são geridos no nível estadual por meio de fundos próprios. Dessa forma, os aportes estaduais são apropriados localmente, diferentemente do que ocorre com os aportes municipais, que são redistribuídos entre os entes do mesmo estado. O fundo está previsto para durar até 2020, mas a sua prorrogação está sendo debatida.²¹

O funcionamento do Fundeb baseia-se na constatação de que, devido a diferenças marcantes na capacidade de financiamento entre os estados e os municípios, alguns entes ficavam muito aquém do montante mínimo julgado adequado. Assim, coube à União fornecer, até o montante autorizado por lei, os valores *per capita* necessários à consecução dos objetivos educacionais. Dessa forma, as transferências federais no âmbito do Fundeb possuem caráter eminentemente equalizador.

Os valores mínimos variam de estado para estado, bem como em função da localização urbana ou rural do aluno (mais elevados no segundo caso), da série cursada pelo discente (mais elevados para as séries finais) e do tipo de educação ministrada (especial ou regular). Há ainda diferenciação para crianças matriculadas em creches, na pré-escola, no ensino fundamental, médio, urbano ou rural de tempo integral, no ensino médio integrado à educação profissional, em escolas voltadas para a educação indígena e quilombola e nos projetos de educação de jovens e adultos.

De forma global, convém ainda notar que a Constituição de 1988 requer que 25% das receitas dos impostos e transferências dos estados e municípios sejam endereçadas à educação.²² O governo federal, por sua vez, deveria despender 18% da sua receita de impostos. Até pelo menos 2026, contudo, o Novo Regime Fiscal substituiu esse piso pelo montante desembolsado em 2017, ajustados pela inflação.

²⁰ Lei nº 11.494, de 2007, art. 3º.

²¹ Vide a reportagem “Vigência do Fundeb poderá ser prorrogada para dezembro de 2040”, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/575549-VIGENCIA-DO-FUNDEB-PODERA-SER-PRORROGADA-PARA-DEZEMBRO-DE-2040.html>. Acesso em: 26 abr. 2019.

²² CF, art. 212.

7 CIDE-COMBUSTÍVEIS

A CIDE-Combustíveis tem previsão constitucional.²³ Pelo lado da arrecadação, o seu objetivo é suavizar as oscilações dos preços dos combustíveis. Pelo lado da despesa, são três os seus intuitos principais: (i) financiar os subsídios ao álcool combustível, ao gás natural e seus derivados e aos derivados de petróleo; (ii) financiar projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e (iii) financiar programas de infraestrutura de transportes.

Do produto da arrecadação, 29% devem ser entregues aos estados e ao Distrito Federal.²⁴ Os primeiros devem, por sua vez, transferir 25% dessa receita aos seus municípios. As transferências aos municípios se fazem pelo seguinte critério: 50% de acordo com a população e 50% pelos mesmos coeficientes de distribuição do FPM.²⁵ Os estados e municípios devem, obrigatoriamente, aplicar as transferências recebidas no financiamento de programas de infraestrutura de transportes.²⁶

Os montantes das transferências aos estados são baseados em quatro critérios: 40% em proporção à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada estado e no Distrito Federal; 30% em proporção ao consumo de combustíveis em cada estado e no Distrito Federal; 20% em proporção à população; e 10% a serem repartidos igualmente entre os estados e Distrito Federal. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o IBGE são, respectivamente, os órgãos responsáveis pelo cômputo dos três primeiros critérios.

8 FUNDO CONSTITUCIONAL DO DISTRITO FEDERAL (FCDF)

O FCDF é uma transferência da União para custear a folha de pagamento do Distrito Federal nas áreas de educação, saúde e segurança pública.²⁷ Trata-se, pois, de uma transferência obrigatória, sem contrapartida e de uso condicional. Anualmente, o governo federal deve entregar R\$ 2,9 bilhões, em valores de 2003, corrigidos pela variação da sua receita corrente líquida.²⁸

²³ CF, art. 177, § 4º.

²⁴ CF, art. 159, III.

²⁵ CF, art. 159, § 4º, e Lei nº 10.336, de 2001, art. 1º-B, § 1º.

²⁶ Lei nº 10.336, de 2001, art. 1º-A.

²⁷ CF, art. 21, XIV.

²⁸ Lei nº 10.633, de 2002, art. 2º.

A justificativa para a sua existência é que, por ser sede dos Três Poderes da União, o Distrito Federal incorre em custos administrativos para prover a infraestrutura e a segurança necessárias ao funcionamento da administração pública federal.

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 federal.²⁹ 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 Distrito Federal, com uma receita corrente *per capita* quase cinco vezes maior, fica isento dessas despesas.

9 COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS POR EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS

Os estados, o Distrito Federal e os municípios recebem transferências a título de compensação financeira pela exploração de recursos naturais em seus territórios ou áreas contíguas. Essa receita classifica-se como transferência intergovernamental porque a propriedade dos referidos recursos é da União.

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. No entanto, os critérios de partilha são bastante viesados, de modo que não há plena correspondência entre o local de geração da receita e a destinação da transferência.

Há três regimes de exploração de petróleo e três regras de repartição das receitas. Os regimes são:

- a) de concessão:³⁰ compreende a maioria dos blocos em produção, mas tende a ter participação declinante à medida que outros regimes comecem a produzir; nesse regime são devidos *royalties* e participação especial;

²⁹ CF, art. 21, XIII.

³⁰ Lei nº 9.478, de 1997.

- b) de cessão onerosa:³¹ trata-se de um regime excepcional, em que a União cedeu onerosamente à Petrobras o direito de exploração de cinco bilhões de barris; nesse regime, são devidos somente os *royalties*, não havendo a cobrança de participação especial;
- c) de partilha de produção:³² nesse regime são devidos os *royalties* e a parcela da União no óleo excedente, com essa última equivalendo à participação especial, pois ambas funcionam como uma espécie de tributo sobre lucro gerado pelo campo.

No caso da produção de petróleo e gás natural, a legislação estabelece quatro tipos de pagamento ao setor público: (i) bônus de assinatura (pagamento oferecido em leilão para obter a concessão para explorar uma reserva); (ii) pagamento pela ocupação ou retenção da área onde será feita a exploração; (iii) *royalties* (pagamento mensal relativo a um percentual da produção); (iv) e participações especiais (pagamento adicional feito em caso de grande volume de produção ou de grande rentabilidade).³³

Em relação ao rateio entre, de um lado, os três níveis de governo e, de outro, os entes produtores/confrontantes de áreas de exploração na plataforma continental e não-produtores/não-confrontantes, o Congresso Nacional aprovou uma nova distribuição que abrangia, inclusive, contratos já firmados.³⁴ Anteriormente concentrada nos estados e municípios próximos dos campos de petróleo, os novos critérios aumentaram a parcela dos não-produtores. Embora parcialmente vetada pela presidência da República, a nova norma foi integralmente restabelecida pelos parlamentares. Os entes prejudicados recorreram ao STF e obtiveram, liminarmente, a suspensão do novo rateio em 18 de março de 2013.³⁵ Desde então, estão mantidos os critérios anteriores, inclusive para os novos contratos de exploração. Os Quadros n^{os} 1 e 2 detalham os dois rateios e evidenciam o conflito entre entes produtores/confrontantes e não-produtores/não-confrontantes, bem como a pretendida perda de participação do governo federal.

³¹ Lei n^o 12.276, de 2010.

³² Lei n^o 12.351, de 2010.

³³ Lei n^o 7.990, de 1989, e Lei n^o 9.478, de 1997.

³⁴ Lei n^o 12.734, de 2012.

³⁵ ADI n^o 4.917 (*vide* o artigo “Em Liminar, Ministra Cármen Lúcia Suspende Dispositivos da Nova Lei dos *Royalties*”, disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=233758>). Acesso em: 26 abr. 2019.

QUADRO 1: RATEIO DAS PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS

BENEFICIADOS	LEI 9.478/1997	LEI 12.734/2012* (suspensa)
Estados produtores ou confrontantes	40%	20%
Municípios produtores ou confrontantes	10%	4%
Fundo Especial (rateio pelo FPE)	–	15%
Fundo Especial (rateio pelo FPM)	–	15%
União (Ministérios de Minas e Energia e do Meio Ambiente)	50%	–
União (Fundo Social)	–	46%
TOTAL	100%	100%

Nota: (*) a partir de 2019 se em vigor.

QUADRO 2: RATEIO DOS ROYALTIES DECORRENTES DA EXPLORAÇÃO NA PLATAFORMA CONTINENTAL, MAR TERRITORIAL OU ZONA ECONÔMICA

REGIME DE CONCESSÃO		
BENEFICIADOS – ROYALTIES ≤ 5%	LEI 9.478/1997	LEI 12.374/2012* (suspensa)
Estados produtores ou confrontantes	30%	20%
Municípios produtores ou confrontantes	30%	4%
Municípios com instalações ou afetados	10%	3%
Fundo Especial (rateio pelo FPE)	–	27%
Fundo Especial (rateio pelo FPM)	10%	27%
União (Marinha)	20%	–
União (Fundo Social)	–	20%
TOTAL	100%	101%
BENEFICIADOS – ROYALTIES > 5%	LEI 9.478/1997	LEI 12.374/2012* (suspensa)
Estados produtores ou confrontantes	22,5%	20%
Municípios produtores ou confrontantes	22,5%	4%
Municípios afetados	7,5%	3%
Fundo Especial (rateio pelo FPE)	–	27%
Fundo Especial (rateio pelo FPM)	7,5%	27%
União (Marinha e Ministério da Ciência e Tecnologia)	40,0%	–
União (Fundo Social)	–	20%
TOTAL	100,0%	101%
REGIME DE PARTILHA DE PRODUÇÃO		
BENEFICIADOS	LEI 12.351/2000#	LEI 12.374/2012* (suspensa)
Estados produtores ou confrontantes	–	22,0%
Municípios produtores ou confrontantes	–	5,0%
Municípios afetados	–	2,0%
Fundo Especial (rateio pelo FPE)	–	24,5%
Fundo Especial (rateio pelo FPM)	–	24,5%
União (Fundo Social e outras deduções)	–	22,0%
TOTAL	–	100,0%

Notas: (*) a partir de 2019 se em vigor; (#) recursos rateados, por *default*, na forma da Lei nº 9.478, de 1997.

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. Há três critérios distintos: (i) para o valor mínimo de *royalties* (5%); (ii) para a parcela de *royalties* que exceder o valor mínimo; e (iii) 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 três 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, enquanto perdurar a liminar concedida pelo STF, os principais beneficiários, em ordem decrescente, são: os estados e municípios produtores ou confrontantes; aqueles que hospedam atividades de embarque e desembarque (portos ou dutos) ou que são afetados por essas atividades; os municípios pertencentes a estados que recebem *royalties* (parte desse *royalty* estadual é distribuído de acordo com os critérios do ICMS); por fim, um montante residual é partilhado entre todos os estados e municípios. Em terceiro, a parcela que ora cabe ao governo federal já está sendo destinada aos setores de educação e saúde – 75% e 25%, respectivamente.

O aproveitamento de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica sofre a incidência de uma compensação financeira equivalente a 7% sobre o valor da energia produzida.³⁶ 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. Também neste caso, os governos subnacionais são os principais beneficiários, recebendo 80% do total das compensações, como mostra o Quadro nº 3:

³⁶ Lei nº 7.990, de 1989, e Lei nº 9.648, de 1998, art. 17.

QUADRO 3: PARTILHA DE COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS RELATIVAS À PRODUÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA, ROYALTIES DA USINA DE ITAIPU E EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS

BENEFICIADOS	RECURSOS HÍDRICOS	ROYALTIES DE ITAIPU	RECURSOS MINERAIS
Estados afetados diretamente	22,32%	21,25%	15,00%
Municípios afetados diretamente	58,04%	55,25%	60,00%
Municípios afetados indiretamente	–	–	15,00%
Estados com reservatórios a montante	–	3,75%	–
Municípios com reservatórios a montante	–	9,75%	–
SUBTOTAL	80,36%	90,00%	90,00%
União	19,64%	10,00%	10,00%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%

Fontes: Lei nº 7.990, de 1989, Lei nº 8.001, de 1990, Lei nº 9.648, de 1998, Lei nº 13.360, de 2016, Lei nº 13.540, de 2017, Lei nº 13.661, de 2018, e Lei nº 13.823, de 2019.

Ainda na área de geração de energia, a Usina de Itaipu paga *royalties*³⁷ à União e a estados e municípios afetados, com os governos subnacionais absorvendo 90% do total pago.

A compensação financeira pela exploração de outros recursos minerais que não o petróleo e o gás natural é de até 3,5% da receita bruta da venda, deduzidos os tributos incidentes sobre sua comercialização.³⁸

10 COMPENSAÇÕES POR PERDA DE ARRECADAÇÃO NAS EXPORTAÇÕES

Os estados e o Distrito Federal recebem compensação pela perda de receita tributária nas exportações. A perda advém de o ICMS ser um imposto de competência estadual parcialmente cobrado na origem. Consequentemente, a desoneração das exportações prejudica a arrecadação de ICMS do estado exportador. Se esse imposto fosse arrecadado integralmente no destino, as exportações estariam automaticamente desoneradas, uma vez que os estrangeiros não pagam tributos domésticos.

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, a qual, sustentam, é uma externalidade negativa de uma política federal.

³⁷ Lei nº 8.001, de 1990, art. 1º, § 3º.

³⁸ Lei nº 8.001, de 1990, art. 2º.

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

- IPI-Exportação:³⁹ 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 são repassados aos municípios pelos mesmos critérios de partilha do ICMS;
- compensação pela Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir):⁴⁰ fixa a obrigatoriedade de compensação relativa às exportações de produtos primários e semielaborados⁴¹.

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

A segunda compensação, por sua vez, tem sido objeto de intensos conflitos entre os entes federativos. A desoneração do ICMS em operações de exportação de produtos primários e semielaborados começou como uma regra transitória, mas acabou incorporada ao ADCT. Com isso, a isenção legal virou imunidade tributária. A contrapartida devida aos entes subnacionais passou a ser definida a cada ciclo orçamentário, assim distribuída: 75% para os estados e 25% para os respectivos municípios. Os coeficientes de participação de cada estado eram fixos.⁴²

No intuito de aumentar o montante da contrapartida e de introduzir alguma flexibilidade no seu rateio, instituiu-se, no período de 2004 a 2017, o Auxílio Financeiro para o Fomento das Exportações (FEX). Tratava-se de uma transferência voluntária atípica (não possuía caráter obrigatório ou automático, sendo aprovada anualmente, mas dispensava a assinatura de convênios).⁴³

³⁹ CF, art. 159, II.

⁴⁰ Posteriormente convalidada pelo art. 91 do ADCT.

⁴¹ Também abrange as aquisições destinadas ao ativo permanente.

⁴² Lei Complementar nº 115, de 2002, Anexo I.

⁴³ Vide o Acórdão do TCU nº 2.201 – Plenário, de 2008, para uma crítica ao caráter atípico dessa contrapartida.

Somadas, as duas compensações costumavam totalizar R\$ 3,9 bilhões, incluindo uma parcela destinada ao Fundeb.

No entanto, o STF, em 30 de novembro de 2016, reconheceu a insuficiência da Lei Complementar nº 87, de 1996, para disciplinar a matéria.⁴⁴ Decidiu-se que a matéria requer norma própria. Em caso de omissão continuada, caberá ao TCU arbitrar a disputa entre a União e os governos estaduais. Estes últimos têm demandado compensações anuais cerca de dez vezes maiores do que aquelas que vinham sendo pagas. Em face do impasse, o FEX não foi pago em 2018. O mesmo poderá ocorrer em 2019 com a compensação da Lei Kandir e o FEX.

11 FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A Constituição estabeleceu três fundos de financiamento a empreendimentos privados localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conhecidos como “Fundos Constitucionais”.⁴⁵ Conforme apontado anteriormente, não se trata de uma típica transferência intergovernamental, visto que os recursos não são destinados para estados ou municípios. Esses fundos, contudo, têm como objetivo reduzir as desigualdades regionais, tal como as transferências intergovernamentais propriamente ditas. Ademais, os recursos utilizados são de origem fiscal, concorrendo com as transferências típicas no que diz respeito às suas fontes de recursos.

São três os Fundos Constitucionais de Financiamento: do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). São formados por 3% do IR e do IPI – as mesmas fontes do FPM e do FPE – e financiam a atividade produtiva privada nas regiões mais carentes. 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 os juros e as amortizações pagas pelos devedores. Assim, os fundos crescem tanto por adição de novos recursos (repasses do Tesouro), quanto por capitalização

⁴⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 25.

⁴⁵ CF, art. 159, I, c.

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 pelos seguintes bancos estatais: Banco do Nordeste (BNB), no caso do FNE, Banco da Amazônia (BASA), no caso do FNO, e Banco do Brasil (BB), no caso do FCO. Eles são responsáveis pelas avaliações de crédito e demais procedimentos legais para a efetivação dos empréstimos.

Um problema central desses Fundos diz respeito às suas taxas internas de retorno. Observa-se que essas taxas são altamente negativas, indicando que os fundos perdem recursos a cada período contábil. Na prática, há uma doação de recursos fiscais aos tomadores privados de crédito subsidiado. Isso significa que os fundos simplesmente se esgotariam se não houvesse o permanente reabastecimento de novos recursos por parte do Tesouro Nacional. Essas taxas de retorno negativas decorrem de forte influência política na alocação dos recursos, somada à baixa eficiência na gestão dos Fundos.

12 FUNDO PENITENCIÁRIO NACIONAL (FUNPEN)

Em 2017, foram instituídos repasses anuais, a título de transferência obrigatória, aos fundos dos estados, Distrito Federal e municípios, das dotações orçamentárias do Funpen.⁴⁶ Esses repasses serão de até 25% do orçamento do fundo no exercício de 2019, deduzidas as despesas de custeio e de investimento do Departamento Penitenciário Nacional (Depen). A partir de 2020, o montante transferido aumentará para 40%.

Do montante transferido, 10% pertencem aos municípios em que se localizam estabelecimentos penais em sua área geográfica, distribuídos de forma igualitária. O montante recebido apoia programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos ou em programas de alternativas penais. Os outros 90% pertencem aos estados e ao Distrito Federal. Esse percentual deve ser aplicado em programas de melhoria do sistema penitenciário. A sua distribuição observa as seguintes regras: um terço conforme os critérios de distribuição dos recursos do FPE, um terço proporcionalmente à população carcerária e um terço de forma igualitária.

⁴⁶ Lei nº 13.500, de 2017.

Essa distribuição concilia dois critérios: a equalização da capacidade de execução de gastos dos estados menos desenvolvidos e o tamanho da população presidiária. Isso enfatiza o papel dos estados e do Distrito Federal na melhoria do sistema penitenciário e garante que os municípios com menor volume de receitas disponíveis e com presídios em seu território disponham de condições financeiras efetivas para a execução dos programas de sua alçada.

Até 26 de janeiro de 2018, do montante recebido em 2016 para a criação de vagas prisionais (R\$ 862,5 milhões), os entes subnacionais desembolsaram somente R\$ 19 milhões – em torno de 2% dos recursos recebidos. Não houve, até fevereiro de 2018, no âmbito estadual, a construção integral de novos estabelecimentos penais ou a reforma total de unidades penais existentes com os recursos recebidos.⁴⁷ Tampouco havia indicativo de que as entregas ocorreriam até o final do exercício de 2018, que seria o prazo final da prorrogação inicial para a utilização dos recursos transferidos. Com isso, esse prazo acabou prorrogado até 31 de dezembro de 2019 pela Portaria do então Ministério da Segurança Pública nº 222, de 29 de novembro de 2018.

Assim, recursos oriundos do Funpen têm sido acumulados nos fundos estaduais, pouco contribuindo para a geração de vagas prisionais ou para a melhora do sistema penitenciário. As principais razões para a lenta expansão de vagas prisionais estaduais são os problemas ligados à destinação de terrenos para construções de presídios e os entraves burocráticos, como a necessidade de licenças e autorizações.

13 FUNDO NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (FNSP)

Recentemente, o FNSP passou a receber, de modo permanente e contínuo, parcela da arrecadação bruta das loterias.⁴⁸ Com isso, tornou-se viável a instituição de repasses de recursos desse fundo, a título de transferência obrigatória, aos estados e ao Distrito Federal, sob o percentual mínimo de 50% dos recursos lotéricos destinados ao fundo.

Esses recursos poderão ser aplicados para o pagamento de despesas de capital e correntes, exceto com pessoal e com unidades administrativas.

⁴⁷ Vide o Acórdão do TCU nº 972, de 2018 – Plenário.

⁴⁸ Lei nº 13.756, de 2018

O propósito é ajudar os governos subnacionais a elevar o montante de recursos aplicados em policiamento, que abrange a compra de armamentos, fardamentos, coletes e viaturas e o pagamento de despesas com capacitação de policiais e exames periciais e investigativos.

Em 2016, os gastos dos estados e do Distrito Federal atingiram R\$ 4 bilhões com essas atividades. Nesse ano, o FNSP transferiu aos entes R\$ 40,6 milhões, considerando os restos a pagar pagos, de um orçamento autorizado de R\$ 469,9 milhões. Para 2020, primeiro orçamento totalmente estruturado conforme o novo marco legal, é esperado que os repasses obrigatórios mínimos aos estados e ao Distrito Federal atinjam R\$ 489,6 milhões, desconsiderando-se os efeitos da operação futura da Loteria Instantânea Exclusiva.

Quanto à distribuição dos recursos do FNSP, cabe ao atual Ministério da Justiça e Segurança Pública estipular os critérios para a execução dos repasses aos estados e ao Distrito Federal.

14 TRANSFERÊNCIAS AUTOMÁTICAS NO ÂMBITO DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)

O FNDE é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação.⁴⁹ A sua missão é transferir recursos financeiros e prestar assistência técnica aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, para garantir uma educação de qualidade a todos. Os repasses de recursos são divididos em constitucionais, automáticos e voluntários (convênios).

As constitucionais (Fundeb e salário-educação) e as voluntárias foram tratadas anteriormente. As automáticas, por sua vez, são os programas “Brasil Carinhoso” e “Dinheiro Direto na Escola” (PDDE) e os Programas Nacionais de Alimentação Escolar (PNAE), de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância).

O programa “Brasil Carinhoso” consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congênere, para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança

⁴⁹ Lei nº 5.537, de 1968, alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 1969.

alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do programa “Bolsa Família”.

O apoio financeiro é devido aos municípios que informem no censo escolar do ano anterior a quantidade de matrículas de crianças de zero a 48 meses. O mesmo vale para o Distrito Federal. As transferências são feitas em duas parcelas. O montante é calculado com base em 50% do valor anual mínimo por matrícula em creche pública ou conveniada, em período integral ou parcial, definido para o Fundeb.

O PDDE tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e base pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar. Também visa fortalecer a participação social e a autogestão escolar. Os repasses dos recursos são feitos em duas parcelas anuais, devendo o pagamento da primeira parcela ser efetivado até 30 de abril e o da segunda parcela até 30 de setembro de cada exercício.

Cabe ao Conselho Deliberativo do FNDE expedir as normas relativas aos critérios de alocação, repasse, execução, prestação de contas dos recursos e valores *per capita*, bem como sobre a organização e funcionamento das unidades executoras.⁵⁰

O PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em dez parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de duzentos dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. Atualmente, o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino: creches → R\$ 1,07; pré-escola → R\$ 0,53; escolas indígenas e quilombolas → R\$ 0,64; ensino fundamental e médio → R\$ 0,36; educação de jovens e adultos → R\$ 0,32; ensino integral

⁵⁰ Lei nº 11.947, de 2009, art. 24.

→ R\$ 1,07; programa de fomento às escolas de ensino médio em tempo integral
→ R\$ 2,00; alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contraturno → R\$ 0,53.

O PNATE consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção, seguros, licenciamento, impostos e taxas dos veículos para transporte de estudantes da educação básica pública, residentes em área rural. Serve, também, para o pagamento de serviços contratados junto a terceiros para o transporte escolar. Os valores são transferidos diretamente aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em dez parcelas anuais, de fevereiro a novembro. O cálculo do montante de recursos financeiros destinados anualmente aos entes federados é baseado no censo escolar do ano anterior multiplicado pelo valor *per capita* definido pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

Os estados podem autorizar o FNDE a efetuar o repasse do valor correspondente aos alunos da rede estadual diretamente aos respectivos municípios. É necessária uma autorização formal. Na ausência dessa autorização, cada estado deve gerir os recursos recebidos, não podendo transferi-los para os municípios.

O Proinfância, por fim, visa garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de educação infantil. O programa se destina a municípios e ao Distrito Federal. Ele atua sobre dois eixos principais: construção de creches e pré-escolas, com projetos padronizados fornecidos pelo FNDE ou projetos próprios elaborados pelos proponentes; e aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, tais como mesas, cadeiras, berços, geladeiras, fogões e bebedouros.

15 APOIO FINANCEIRO AOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS (AFE/AFM)

O Apoio Financeiro aos Estados, Distrito Federal e Municípios é um tipo de socorro esporádico da União aos demais entes federativos. Ele procura atender a demandas excepcionais desses entes em momentos de dificuldades

financeiras transitórias. Ele foi concedido, até agora, em quatro momentos distintos:

- a) em 2009-2010 aos municípios, somando R\$ 2,38 bilhões;⁵¹
- b) em 2010 aos estados e Distrito Federal, no valor de R\$ 800 milhões;⁵²
- c) em 2013-2014 aos municípios, no valor de R\$ 3 bilhões;⁵³
- d) em 2018 aos municípios, no valor de R\$ 2 bilhões.⁵⁴

No caso das liberações de 2010 e de 2013, os critérios de repartição foram os percentuais de participação no FPE ou no FPM. O mesmo valeu para a de 2018. Já na de 2009, o critério de partilha foi a variação nominal negativa entre os valores creditados pelo FPM nos exercícios de 2008 e 2009. Convém notar que não houve vinculação específica para a aplicação desses recursos por parte dos beneficiários.

COMENTÁRIO FINAIS

O presente trabalho procurou resumir as características das catorze principais modalidades de transferências de recursos do governo federal para os estados e os municípios. Partiu-se de trabalho anterior, elaborado em 2008. No intervalo de onze anos houve mudanças substanciais no rateio do FPE, ainda que o resultado prático seja quase nulo, e das compensações pela extração de petróleo e gás natural, cujas consequências ainda não se fizeram sentir em decorrência de liminar judicial. As transferências referentes à Lei Kandir e ao FEX também foram afetadas por decisões emanadas do Poder Judiciário e estão presentemente indefinidos. Paralelamente, os aportes na área da educação foram ampliados, as transferências na área de segurança pública estão sendo incrementadas e o apoio financeiro emergencial aos entes subnacionais ganhou *status* jurídico indisputado.

⁵¹ Lei nº 12.058, de 2009.

⁵² Lei nº 12.306, de 2010.

⁵³ Lei nº 12.859, de 2013.

⁵⁴ Medida Provisória nº 815, de 2017.

No entanto, os problemas apontados em 2008 continuam amplamente presentes, quais sejam: (i) complexidade excessiva das regras de rateio; (ii) sobreposição entre os objetivos prosseguidos, bem como entre as bases de cálculo dos montantes transferidos, gerando disputas por recursos escassos; (iii) incapacidade de fechar o hiato fiscal, com efeitos conflitantes e mal dimensionados das várias transferências; (iv) indução de ações estratégicas por parte dos beneficiários, como no caso do estímulo às subdivisões municipais pela “escada” do FPM; e (v) risco moral, com socorros esporádicos estimulando comportamentos fiscalmente irresponsáveis pelos entes subnacionais. É especialmente problemática a inexistência de critérios de rateio focados no desempenho das políticas públicas implementadas pelos entes subnacionais. A atenção dos agentes políticos parece estar toda voltada para o insumo (dinheiro), enquanto os resultados alcançados são amplamente ignorados na formatação das transferências intergovernamentais.

A grande novidade do passado recente foi a própria mudança no *modus operandi* do modelo brasileiro de federalismo fiscal, impulsionado por decisões nas esferas política e jurídica. Em retrospecto, nos anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, este modelo teve como características definidoras: (i) a primazia do Poder Executivo na representação dos interesses do governo federal; (ii) um conjunto finito de transferências obrigatórias, alicerçadas em mandamentos constitucionais; e (iii) uma multiplicidade de instrumentos de cooperação voluntária entre os três níveis de governo, ancorados em convênios condicionais e dotados de objetivos definidos, com ou sem contrapartidas por parte dos entes subnacionais.

Após algum tempo, impulsionado pelo princípio da solidariedade federativa nas áreas de educação e saúde, com respaldo na própria Constituição, multiplicaram-se os instrumentos de cooperação automática entre os três níveis de governo (recursos entregues aos entes subnacionais para cumprir objetivos específicos, mas com dispensa de convênios condicionais), como exemplificado pelas transferências no âmbito do FNDE.

Não tardou, contudo, para que situações conjunturais estimulassem o surgimento de transferências *ad hoc*. A Medida Provisória nº 82, de 2002, p. ex., transferiu diversas estradas federais para os estados. A título de

compensação, esses últimos receberam R\$ 130.000 por quilômetro transferido. O aporte foi uma resposta às dificuldades financeiras que esses governos enfrentavam naquele momento, não uma decisão estratégica de descentralização. No intuito de mitigar o caráter atípico dessa transferência, ela se deu como contrapartida por uma entrega de ativos. Posteriormente acabou dando origem ao rateio anual de parte da CIDE-Combustíveis⁵⁵ e a troca de ativos foi dispensada.

Subsequentemente criou-se o FEX. O seu objetivo era suplementar os montantes entregues pela compensação pelos efeitos da Lei Kandir, mas sem recair no rateio fixo dessa última. Ao mesmo tempo, adiou-se o enfrentamento do desafio da aprovação de uma lei específica para disciplinar essa compensação. Na realidade, era simplesmente mais um instrumento de resgate fiscal. Desta feita, no lugar da transferência de um ativo, buscou-se respaldo na previsão constitucional para que a desoneração do ICMS nas exportações de produtos primários e semielaborados fosse compensada, ainda que a forma legal adotada não fosse apropriada, tal como apontado pelo TCU.

Em decorrência das políticas de combate à crise financeira de 2008, um novo patamar de transferências discricionárias foi alcançado: incondicionais, sem previsão constitucional e com a dispensa de convênios. Trata-se dos Apoios Financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios, pagos esporadicamente entre 2009 e 2018.

O mais recente exemplo dessa tendência de captura de receitas federais está na transformação de parcelas das dotações orçamentárias do Funpen e do FNSP em transferências obrigatórias para os entes subnacionais. Agora mesmo se discute a redistribuição dos bônus de assinatura⁵⁶ e dos rendimentos do Fundo Social⁵⁷, ambos associados à exploração de petróleo e gás natural. Este tema foi constitucionalizado⁵⁸ não por causa das transferências propriamente ditas, mas por causa da necessidade de excluir as duas transferências do teto de gastos do governo federal previstos pelo Novo Regime Fiscal. Não fosse por esta restrição, a nova repartição poderia ser definida por lei.

⁵⁵ EC nº 42, de 2003.

⁵⁶ Projeto de Lei (PL) nº 1.538, de 2019.

⁵⁷ Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 264, de 2017.

⁵⁸ Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 78, de 2019.

O risco é que haja uma generalização dos problemas observados na área de segurança pública (pulverização excessiva e acumulação de recursos escassos), comprometendo a capacidade do governo federal de coordenar a execução descentralizada de políticas públicas nacionais.

A proliferação de soluções *ad hoc* para questões da federativas tem sido acompanhada de um forte judicialização das disputas. Somente no terreno das transferências intergovernamentais houve, recentemente, as decisões do STF sobre o FPE e a compensação pelos efeitos da Lei Kandir, bem como a liminar sobre a repartição da compensação pela exploração de petróleo e gás natural. A primeira decisão e a liminar colocaram estados contra estados. No caso da primeira, a solução foi mudar o menos possível as regras de rateio. A segunda decisão, por sua vez, contrapõe a União e os estados. Sua solução permanece pendente, com significativo risco fiscal para o Tesouro Nacional. O mesmo se aplica à liminar concedida.

O pacto federal brasileiro passa por uma não revisão não planejada, cujas consequências sobre a eficiência e a sustentabilidade intertemporal das políticas públicas ainda não são totalmente compreendidas. Talvez a melhor expressão dessa revisão seja a fragilização do papel do Poder Executivo federal como principal garantidor das obrigações e direitos da União *vis-à-vis* os entes subnacionais. No caso do recente refinanciamento das dívidas estaduais e municipais, por exemplo, a Lei Complementar nº 148, de 2014, tinha um caráter autorizativo. Assim, o Ministério da Fazenda tinha alguma margem para discutir os termos da recomposição das várias dívidas. No entanto, essa margem acabou reduzida por uma nova lei, aprovada, contrariamente à prática estabelecida, por iniciativa parlamentar.⁵⁹ Esse entendimento foi depois acolhido pelo STF em 27 de abril de 2016, apesar do voto contrário do relator.⁶⁰

À luz dos novos condicionantes que afetam o funcionamento da Federação brasileira, são bastante incertas as chances de êxito de qualquer programa voltado para o aprimoramento e a racionalização das transferências intergovernamentais. Isso, porém, não torna semelhante programa menos urgente.

⁵⁹ Lei Complementar nº 151, de 2015.

⁶⁰ Mandados de Segurança (MS) nºs 34.023, 34.110 e 34.122 (*vide* o artigo “STF Prorroga por 60 Dias Liminares sobre Dívida dos Estados”, disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=315388>. Acesso em: 01 out. 2018.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e
Pesquisas

Consultoria
Legislativa

SENADO
FEDERAL



ISSN 1983-0645