
Transferências intergovernamentais no Brasil: alguns comentários

Edilberto Carlos Pontes Lima¹
Consultor de Orçamentos e Fiscalização Financeira
Núcleo Econômico-Fiscal

Introdução

O estudo das transferências intergovernamentais é muito importante para a compreensão do tipo de federalismo fiscal existente no País.

O modelo brasileiro permitiu a cada esfera de governo impor, administrar e coletar seus próprios tributos. Emblemático é o fato de o principal tributo do País estar na competência de estados. Municípios também são responsáveis por tributos importantes.

A despeito disso, o volume de transferências da União para os estados e municípios e de estados para municípios é significativo. Em grande parte, isso se deve às conhecidas diferenças entre as unidades da federação, por exemplo, a renda per capita de São Paulo é seis vezes maior que a do Piauí.

Além da busca de equalização fiscal, o sistema de transferências também objetiva concentrar alguns tributos na esfera de governo com melhores condições de administrá-los. É o caso, por exemplo, do imposto de renda arrecadado pela União e posteriormente repartido com as demais esferas. Também é a situação do ICMS, administrado pelos estados e repartido com os municípios. Note-se que esse é o argumento que faz muitos defenderem

¹ O autor agradece os comentários de Fernando Rezende a uma versão maior deste trabalho e a de José Fernando Cosentino Tavares. Isenta-os, contudo, de eventuais erros.

a administração desse imposto pela esfera mais alta de governo, no caso a União, a exemplo de outras federações.

Afora as transferências por repartição de receitas, existem aquelas para atender determinados objetivos nacionais, por exemplo, as destinadas a que um gasto mínimo por aluno fixado pelo Ministério da Educação seja atingido em cada unidade da federação. Também na área de saúde, há mecanismo similar.

Há ainda transferências da União para manutenção do Distrito Federal e extintos territórios, que somam valores consideráveis. Excluídas essas modalidades de transferências, restam aquelas de caráter voluntário, que representam menos de 10% das transferências totais da União para as demais unidades. Nelas estão desde recursos para construção de portos em determinados estado, envolvendo algumas centenas de milhões de reais, até recursos para construção de habitações populares, pulverizados entre milhares de municípios, cada um recebendo menos de um milhão de reais. Nessas transferências, o critério político tem um peso importante.

Além desta introdução, a próxima seção revisa os princípios norteadores das transferências entre unidades da federação e a seção seguinte descreve o sistema de transferências intergovernamentais no Brasil.

Princípios básicos de transferências entre unidades da federação

A literatura de finanças públicas cita as seguintes razões para as transferências intergovernamentais:²

- i) internalização de externalidades;
- ii) melhoria do sistema tributário como um todo;
- iii) correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais;
- iv) equalização fiscal entre jurisdições.

² Ver, por exemplo, Oates (1999) e Atkinson e Stiglitz (1980).

As três primeiras razões estão mais diretamente relacionadas à eficiência econômica. No primeiro caso, a esfera mais alta de governo incentiva a provisão de bens ou serviços que beneficiem também outras unidades. É o caso clássico, na literatura de finanças públicas, de externalidades positivas. As atividades que as geram precisam ser incentivadas, porque na função objetivo do seu produtor não estará o terceiro, que é beneficiário. Por isso, sua oferta será menor que a socialmente ótima. O governo atua estabelecendo mecanismos de incentivo, de forma que o produtor passe a levar em conta, nas suas decisões de quanto produzir, os terceiros beneficiários.

Para evitar a suboferta, dois mecanismos poderiam ser montados. Um seria a compensação entre esferas de governo de mesmo nível. Assim, se o Ceará atraísse habitantes do Piauí para sua universidade estadual, este compensaria financeiramente o Ceará por isso. Outra, talvez menos complicada operacionalmente, seria a esfera mais alta de governo fornecer compensação às esferas mais baixas. Nesse caso, a União compensaria financeiramente o Ceará por atender habitantes de outros estados.

Note-se que a ausência de compensação prejudica a sociedade como um todo. A jurisdição poderia seguir dois caminhos, caso não fosse compensada. O primeiro seria não alterar a quantidade ofertada do bem ou serviço, isto é, mantê-la no mesmo patamar de antes da afluência de habitantes de jurisdições vizinhas. O resultado seria a formação de filas e a piora da qualidade do serviço, tanto para os seus habitantes, quanto para os vizinhos. O segundo caminho seria ampliar a oferta dos bens ou serviços de acordo com a demanda. Para tanto seria necessário aumentar a carga tributária sobre os seus moradores, reduzir a oferta de outros bens ou serviços ou endividar-se. Nos três casos, a sua população seria prejudicada e certamente pressionaria para que se impusessem restrições ao uso daqueles bens ou serviços públicos por habitantes de outras jurisdições.

O aspecto da transferência com o objetivo de melhoria do sistema tributário como um todo também tem fortes razões relacionadas à eficiência. Muito citado é o caso de impostos sobre o valor adicionado, que são mais bem administrados pela esfera mais alta de governo *vis-à-vis* cada nível de governo ter seu próprio IVA. Torna-se mais fácil a uniformidade de alíquotas, a administração do mecanismo de créditos e débitos característico desse sistema e a fiscalização.

Naturalmente, a concentração na esfera federal gera a necessidade de transferências às outras esferas de governo.

No Brasil, esse mecanismo é bem conhecido. Apesar de o imposto sobre valor adicionado (ICMS) ter ficado com os estados, o governo federal arrecada o imposto de renda e o transfere a estados e municípios. Nesse caso, a razão é menos de eficiência econômica e mais de justiça social e de deficiência técnica e administrativa de algumas unidades da federação para recolhê-lo. Oates (1999) cita evidências indicando que sistemas tributários estaduais e locais são normalmente mais regressivos que sistemas federais, o que é um dos argumentos centrais para concentrar grande parte da arrecadação na esfera federal, para posterior transferência.

A terceira situação é o da oferta ineficiente de bens e serviços pelos governos locais, o que justifica a transferência com a finalidade de se alcançar determinado padrão nacional. Por exemplo, caso a União entenda que o trabalhador deva ter, em média, doze anos de estudo e o município só ofereça oito anos gratuitamente, aquela pode transferir recursos vinculados à aplicação no aumento da oferta de anos de estudo gratuito. Há inúmeras situações dessa natureza como oferta de saúde pública, de saneamento básico e de programas habitacionais.

Finalmente, o objetivo de equalização fiscal entre jurisdições é muito importante em federações com grandes desigualdades entre municípios, entre estados e entre regiões. É tipicamente o caso brasileiro, em que a renda *per capita* entre estados é muito distinta. O sistema de transferências por meio dos fundos de participação foi concebido com a idéia de distribuir melhor a renda na federação, estabelecendo coeficientes de participação em proporção contrária à renda *per capita* e na razão direta ao tamanho do Estado, de forma que São Paulo, por ter maior renda *per capita*, é o estado que menos recebe, ao passo que a Bahia, de grandes dimensão territorial e população e de baixa renda *per capita*, é o que mais recebe. Note-se, todavia, que existem muitas críticas a essas transferências. Uma delas é que muitas vezes transferem-se recursos dos pobres das jurisdições ricas para os ricos das jurisdições pobres. Outra é que transferências sem prazo para acabar levariam à acomodação por parte dos recebedores, que deixariam de explorar suas bases tributárias, esperando sempre pelos recursos distribuídos. Transferências com tal finalidade não são comuns em todas as federações. Nos Estados Unidos,

por exemplo, elas não existem. Canadá, Itália e Alemanha, ao contrário, possuem sistema de equalização bem abrangente (ver Ter Minassian, 1999).

Existem dois tipos básicos de transferências: as retiradas do orçamento do transferidor, normalmente de caráter voluntário, e aquelas originárias da repartição de receitas tributárias, cuja arrecadação concentrou-se em um ente da federação por uma conveniência qualquer. As primeiras dividem-se ainda em incondicionais e condicionais. Incondicionais podem ser utilizadas com qualquer finalidade e as condicionais obrigam o recebedor a seguir regras e restrições para que a transferência se efetive (por exemplo, exigindo contrapartida de dispêndio).

Em geral, as transferências condicionais se prestam à finalidade de internalização de externalidades e de padronizar a oferta de serviço público na federação. No primeiro caso, seria a situação de um estado oferecendo um serviço hospitalar que atraísse habitantes de estados vizinhos e recebendo por isso transferências da União, desde que ampliasse a oferta do serviço, de modo a atendê-los satisfatoriamente. No segundo caso, a transferência também destina-se a um bem ou serviço específico, mas o objetivo é que o município os ofereça no patamar e no padrão de interesse da federação, o que não ocorreria sem a transferência.

As transferências incondicionais, por sua vez, geralmente têm a finalidade de equalização fiscal entre jurisdições. Como a origem da maior parte dos recursos da União é de lugares de economia mais forte, ao destinar a maior fatia para lugares mais pobres busca-se aproximar os recursos disponíveis entre as unidades da federação.

Já a repartição de receitas tributárias tem as funções de tornar melhor o sistema tributário como um todo e também de equalização fiscal. No primeiro objetivo, entende-se mais racional a concentração da administração e arrecadação de determinados tributos em esfera de governo mais alta, para posterior transferência às esferas mais baixas. Como mencionado anteriormente, é o caso da concentração de impostos sobre valor adicionado e sobre a renda na União. Oates (1994) menciona o caso de ineficiência gerada em situações em que se concentra nos governos locais e estaduais a arrecadação de determinados tributos. Isso acontece quando essas esferas, temendo os efeitos adversos sobre investimentos realizados em seu território, com a transfe-

rência para jurisdições vizinhas, são relutantes em aumentar as alíquotas de tributos existentes e em introduzir novos. Essa competição tributária, efetiva ou potencial, pode reduzir o montante de recursos disponíveis necessários para o oferecimento de bens e serviços públicos. Dessa forma, torna-se necessária a transferência de recursos federais para suplementar seus recursos. Essa suplementação aumenta a eficiência porque, sem ela, a oferta de bens e serviços seria abaixo da socialmente ótima. É obvio que, para fazer isso, o governo federal precisa concentrar bases tributárias para transferir os recursos em seguida.

A função de equalização fiscal confunde-se, em parte, com as transferências incondicionais, na medida em que se baseia na diferença de capacidade arrecadatória entre as unidades da federação. Assim, ao definir a competência do imposto sobre a renda, por exemplo, para a União, determinando um mecanismo de distribuição em proporção inversa ao da renda *per capita*, promove-se distribuição de recursos das jurisdições mais ricas para as mais pobres. A principal diferença das transferências incondicionais do próprio orçamento da União é quanto à constância e obrigatoriedade da sistemática de repartição de receitas. Esta é normalmente estabelecida por normas constitucionais ou legais, o que lhe dá maior permanência e previsibilidade, ao passo que as primeiras são estabelecidas ano a ano, quando da definição do orçamento da União, pautadas mais de acordo com conveniências momentâneas, por exemplo atendimento a pressões e acordos políticos, do que com regras estáveis.³

Um sistema de transferências recebe muitas críticas, qualquer que seja a forma como é organizado. Uma delas é que confia excessivamente na capacidade das esferas mais altas de governo resolverem as falhas de um sistema descentralizado. Inman e Rubinfeld (1997), por exemplo, mencionam que a evidência empírica mostra baixa correlação entre as externalidades entre jurisdições e o montante e a estrutura das transferências recebidas nos Estados Unidos.

Outra crítica é quanto ao chamado “*flypaper effect*”. Basicamente, esse efeito implica que os estados e municípios têm maior propensão de gastar

³ É verdade que podem existir transferências incondicionais com regras preestabelecidas por lei, por exemplo. Este é o caso de grande parte do sistema de transferências nos Estados Unidos.

recursos transferidos que recursos obtidos por meio de suas próprias bases tributárias. Afinal, aumentar tributos gera reações contrárias, levando as unidades federativas a serem mais parcimoniosas nos gastos. Já as transferências são despendidas com maior liberalidade (ver, Oates, 1994, para uma resenha desse efeito).

Outro tipo de crítica é que um sistema de transferências sem data para terminar reduziria o incentivo de estados e municípios de explorarem suas bases tributárias. Novamente o argumento de que é desagradável cobrar impostos. Assim, os políticos teriam maiores incentivos de buscar mais e mais recursos em outras esferas de governo, em vez de explorar bases tributárias locais (ver Oates, 1999). No Brasil, notam-se casos nesse campo. Por exemplo, muitos pequenos municípios não recolhem tributos de sua competência, a exemplo do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), optando por financiar seus gastos exclusivamente com recursos transferidos pelos governos federal e estadual.

A despeito das críticas, não se sugere eliminar completamente o sistema de transferências em uma federação. Repensá-lo, sim. É preciso que se eliminem os incentivos errados, os estímulos ao dispêndio acima do socialmente ótimo, entre outros problemas.

O sistema de transferências intergovernamentais no Brasil

No Brasil, há transferências com as quatro finalidades acima mencionadas. A principal são as transferências por repartição de receita tributária, que se destinam à equalização fiscal entre as unidades da federação e a tornar mais racional o sistema tributário nacional. Consistem basicamente nos Fundos de Participação de Estados e Municípios, formados pelo produto da arrecadação do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados.⁴ A União legisla, administra e arrecada esses tributos, transferindo considerável parcela para as demais esferas de governo. Há ainda a transferência de 50% da arrecadação do imposto territorial rural da União para os municípios, que recebem ainda dos estados a metade do imposto sobre propriedade de veículos automotores e 25% do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços,

⁴ A Constituição Federal define as regras de repartição dessas receitas.

ambos de competência estadual. Esse tópico já é bastante conhecido, tendo sido estudado por inúmeros autores (por exemplo, Afonso, 1993).

O que ainda está por ser analisado mais detidamente são as demais transferências. Existem dificuldades quanto aos dados e quanto à metodologia de classificação. Por exemplo, uma comparação dos programas contemplados ao longo dos anos é praticamente impossível, visto que o governo federal realizou considerável mudança na classificação das despesas em 1999, quebrando a série histórica.

As normas que regem essas transferências são a Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as leis de diretrizes orçamentárias e de orçamento anuais.⁵

A partir de um banco de dados extraídos do Sistema de Administração Financeira - SIAFI, elaborado pelo Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal - Prodasen, e pela Consultoria de Orçamentos da Câmara dos Deputados - Conof, procuramos definir as principais características das transferências da União para Estados e Municípios em 2000.

O primeiro aspecto que se nota é que as transferências não originárias de repartição de receitas representam cerca de 50% dos recursos transferidos aos estados. Nos municípios, a sua participação é em torno de 55% (tabela 1).

⁵ A Constituição, em seu art. 167, inciso X, veda a transferência para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo ou pensionista. A Lei Complementar nº 101 impõe outras restrições e define o conceito de transferência voluntária:

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

A LDO estabelece critérios de classificação e de operacionalização das transferências. Dessa forma, específica a modalidade de aplicação em que serão classificadas, a forma da transferência, etc. Por exemplo, o art. 34 da LDO para 2000 determinou a maneira de realização das transferências:

“Art. 34. As transferências de recursos da União, consignadas na lei orçamentária anual, para Estados, Distrito Federal ou Municípios, a qualquer título, inclusive auxílios financeiros e contribuições, serão realizadas exclusivamente mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, na forma da legislação vigente, ressalvadas aquelas decorrentes de recursos originários da repartição de receitas previstas em legislação específica, de repartições de receitas tributárias, de operações de crédito externas e das destinadas a atender a estado de calamidade pública legalmente reconhecido por ato ministerial, e dependerão da comprovação por parte da unidade beneficiada, no ato da assinatura do instrumento original, (...)”

Tabela 1

Transferências Totais da União para Estados e Municípios (2000)		
Especificação	R\$ milhões	
	Estados	Municípios
Transferências por Repartição de Receitas	15,735,280,117	12,839,573,843
Transferências para o SUS	1,729,933,548	7,251,558,677
Transferências para Compensação da Isenção do ICMS (LC 87/96)	2,463,300,095	821,099,696
Transferências para o FUNDEF	3,046,696,710	2,820,963,476
Transferências para Manutenção do DF e extintos territórios	2,617,740,084	-
Transferências de cotas-partes - minerais, petróleo e gás natural	1,082,528,089	1,064,887,546
Demais Transferências	3,631,898,005	3,032,290,603
Total	30,307,376,648	27,830,373,841

Fonte: Conof/CD a partir de dados do SIAFI. Elaboração do autor.
Ob.: Critério de liquidação.

Em ordem de importância, as transferências destinadas aos municípios para custear o Sistema Único de Saúde - SUS ocupam o segundo lugar, com R\$ 7,3 bilhões. Também significativas são as transferências aos municípios destinadas ao Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF, com R\$ 2,8 bilhões.⁶

Para os Estados, as transferências destinadas ao FUNDEF têm grande relevância. Também significativa é a participação das transferências para compensação da isenção do ICMS pelos estados exportadores (Lei Complementar nº 87/1996). As transferências para o SUS têm peso menor nos Estados, porque a Constituição determina a execução municipal.

Note-se que tanto as transferências para o SUS quanto para o FUNDEF estão relacionadas com a correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais. Por exemplo, a União estabelece um patamar mínimo de gasto por aluno. Caso não seja atingido, esta complementa os recursos necessários, de forma que em toda a federação o gasto por aluno não tenha grandes disparidades entre as unidades federativas.

Nas demais transferências, encontram-se as transferências voluntárias, que envolvem desde recursos para a construção de habitações populares, açudes e poços artesianos, geralmente de baixos valores individuais, até aqueles destinados à construção de trechos rodoviários, normalmente com montantes individuais expressivos.

A tabela 2 ilustra os principais programas para os quais as transferências se destinaram. Excluindo os relacionados à saúde e educação, destacam-se, nos Estados, os programas “Qualificação Profissional do Trabalhador”, “Segu-

⁶ A Emenda Constitucional determinou que 15% dos recursos do FPE e do FPM sejam destinados ao FUNDEF, o que explica a maior parte destas transferências.

rança do cidadão” e “Proágua Infra-Estrutura”. Basicamente, seu objetivo é ampliar a oferta de bens e serviços que aparentemente teriam mérito intrínseco.

Para os municípios, excluídos os referentes à saúde e educação, mais importantes são os programas “Morar Melhor”, “Apoio ao Desenvolvimento Agropecuário” e “Defesa Civil”. Esse último refere-se ao apoio do governo

Tabela 2

Transferências a Estados e Municípios - 2000

(Excluídas as transferências por repartição de receitas e de manutenção do DF e antigos territórios)
principais programas (2000)

Programas	R\$ milhões	
	Valor	% Estados
Estados e DF		
<i>Aceleração da Aprendizagem</i>	574,58	13,70
Escola de Qualidade para Todos	201,40	4,80
Desenvolvimento do Ensino Médio	175,68	4,19
Reestruturação do Sistema Penitenciário	141,22	3,37
Segurança do Cidadão	261,69	6,24
Eradicação do Trabalho Infantil	109,92	2,62
Saúde da Família	155,93	3,72
Prevenção e controle de doenças transmissíveis	180,44	4,30
Qualidade e Eficiência do SUS	225,55	5,38
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	825,94	19,69
Qualificação Profissional do Trabalhador	304,57	7,26
Corredor Transmetropolitano	138,35	3,30
Corredor Nordeste	123,97	2,96
Proágua Infra-Estrutura	254,49	6,07
Demais	520,32	12,41
1. Subtotal	4.194,07	100,00
Municípios		
Morar Melhor	318,04	2,97
Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	110,93	1,04
<i>Aceleração da Aprendizagem</i>	1.032,61	9,66
<i>Escola de Qualidade para Todos</i>	372,68	3,49
Atenção à Criança	218,77	2,05
Saúde da Família	2.192,50	20,51
<i>Prevenção e controle de doenças transmissíveis</i>	129,23	1,21
Qualidade e Eficiência do SUS	194,55	1,82
Alimentação Saudável	148,38	1,39
<i>Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar</i>	4.218,88	39,46
Saneamento Básico	171,63	1,61
Agricultura Familiar - PRONAF	136,92	1,28
Esporte Solidário	127,22	1,19
<i>Proágua Infra-Estrutura</i>	151,29	1,42
Defesa Civil	175,45	1,64
Outros	991,83	9,28
2. Subtotal	10.690,93	100,00
3. Total (1+2)	14.885,00	

Fonte: SIAFI

Obs1.: critério de liquidação

Obs2.: Em itálico, estão os programas destinados a municípios que também estão nos estados.

federal no caso de secas ou enchentes. O primeiro e o segundo têm o fim de completar a oferta local de bem ou serviço meritório.

Referências

- Afonso, J. R. Divisão nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo. Rio de Janeiro, 1993. Mimeo.
- Atkinson, A. B. , Stiglitz, J. E. **Lectures on public economics**. New York. Macmillan, 1980.
- Bittencourt, Sidney Aguiar. Nota sobre a execução Orçamentária de 2000. Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. Núcleo da Saúde. Estudo nº 1. 2001.
- Inman, Robert P. & D. L. Rubinfeld. "Rethinking Federalism". **The Journal of Economics Perspectives**. Vol. 11, Issue 4 (Autumn, 1997), 43-64.
- Musgrave, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill. 1959.
- Oates, W. A. Federalism and public finance. In **Modern Public Finance**. Edited by J. M. Quigley and E. Smolensky. Harvard University Press. 1994
- _____. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, p. 1120-1149, set. 1999.
- Rezende, F. **Finanças Públicas**. Editora Atlas. 2ª edição. 2000
- Tiebout, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy** **64: 416:424**
- Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 1, de 04 de maio de 2001, com comentários de Edson Ronaldo do Nascimento.
- Ter-Minassian, T. **Fiscal Federalism in theory and practice**. IMF. 1999.

