



Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários

EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA¹

INTRODUÇÃO

O estudo das transferências intergovernamentais é muito importante para a compreensão do tipo de federalismo fiscal existente em um 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 essa a situação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), administrado pelos estados e repartido com os municípios. Note-se que esse é o argumento que faz muitos defenderem a administração desse imposto pela esfera mais alta de governo, no caso a União, a exemplo de outras federações.

1. O autor agradece os comentários e observações de Fernando Rezende, Fabrício Oliveira e José Fernando Cosentino Tavares. Isenta-os, todavia, por eventuais falhas do trabalho.

Além das 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 estados, 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.

Este trabalho procura analisar mais detalhadamente o sistema de transferências da União para estados e para municípios, enfatizando as não originárias de repartição de receitas, que ainda se ressentem de uma análise mais aprofundada.

Além desta introdução, a próxima seção revisa rapidamente os princípios norteadores das transferências entre unidades da federação, e, a seção seguinte descreve o sistema de transferências intergovernamentais no Brasil. As demais seções analisam as transferências para estados e municípios.

1. 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 a outras jurisdições;
- 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.

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

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

geram precisam ser incentivadas, porque na função objetivo do seu produtor não estará o beneficiário e, por isso, sua oferta será menor que a socialmente necessária. 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. Outro, talvez menos complicado 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 melhor administrados pela esfera mais alta de governo vis-à-vis cada nível de governo ter seu próprio Imposto sobre Valor Agregado (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 deficiência técnica e administrativa de algumas unidades da Federação para recolhê-lo. Oates (1999) cita evidências indicando que sistemas tributários estaduais e locais são normalmen-

te mais regressivos que sistemas federais, o que serve de argumento central 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 direta ao tamanho do estado, de forma que São Paulo, o de maior renda *per capita*, é o estado que menos recebe, ao passo que a Bahia, de grande dimensão territorial e população e 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 em 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 padronização da oferta de serviço público na federação. No primeiro caso, é a situação de um estado oferecendo um serviço hospitalar que atraiu habitantes de estados vizinhos e recebendo por isso trans-

ferência 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 mais alta de governo 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 os investimentos realizados em seu território, com a transferência para jurisdições vizinhas, são relutantes em aumentar as alíquotas de tributos existentes e introduzir novos. Essa competição tributária efetiva ou potencial reduz 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 os meios financeiros dessas esferas. Essa suplementação aumenta a eficiência, porque, sem ela, a oferta de bens e serviços seria abaixo da socialmente ótima. É óbvio 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, qualquer que seja a forma como ele é organizado, recebe muitas críticas. 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 tenham maior propensão de gastar 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.⁴

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 federais em vez de explorar bases tributárias locais (ver Oates, 1999). No Brasil, há exemplos nesse campo, vejamos o caso de muitos pequenos municípios que não recolhem tributos de sua competência, como o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), optando por financiar seus gastos exclusivamente por recursos transferidos pelo governo 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, dentre outros problemas.

2. 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 o sistema tri-

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.

4. Ver Oates, 1994, para uma resenha sobre o assunto.

butário nacional mais racional. 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 e da Cota-Parte do salário-educação.⁵ A União legisla, administra e arrecada esses tributos, transferindo considerável parcela para as demais esferas de governo. Há ainda a transferência de cinquenta por cento 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 vinte e cinco por cento do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, 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.⁶

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

6. 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, especifica 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, (...)”

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 menos de 50% dos recursos transferidos aos estados. Para os municípios, a sua participação é próxima de 55% (tabela 2.1).⁷

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 e Valorização do Magistério (Fundef), com R\$ 2,8 bilhões.

Para os estados, as transferências destinadas ao Fundef têm grande relevância. Também significativa é a participação das transferências para compensação

Tabela 2.1 *Transferências totais da União para estados e municípios – 2000*
(R\$)

Especificação	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 - mineiras, 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.

7. As transferências para o Fundef incluem a parte referente aos Fundos de Participação (FPE e FPM) de acordo com o art. 212 da Constituição. Note-se que as transferências por repartição de receitas excluem esse item, de modo a não existir dupla contagem.

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 desses serviços.

Note-se que tanto as transferências para o SUS quanto para o Fundef estão relacionadas com a razão de 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 se encontram as voluntárias que envolvem despesa de recursos para a construção de habitações populares, construção de açudes e poços artesianos, geralmente de baixos valores individuais, até aqueles destinados à construção de trechos rodoviários, normalmente com montantes individuais expressivos.

A tabela 2.2 ilustra os principais programas para os quais as transferências se destinaram. Excluindo os relacionados à saúde e à educação, destacam-se, para os estados, os programas “Qualificação Profissional do Trabalhador”, “Segurança do Cidadão” e “Proágua Infra-Estrutura”. Basicamente, seu objetivo é ampliar a oferta de bens e serviços que aparentemente teriam mérito intrínseco.

Tabela 2.2 *Transferências voluntárias da União para estados e municípios: principais programas – 2000*

Programas	Valor (R\$ milhões)	% 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
Erradicação 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

continua

continuação

Programas	Valor (R\$ milhões)	% Estados
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	Valor	% 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

Obs. 1: critério de liquidação

Obs. 2: em itálico, estão os programas destinados a municípios que também estão nos estados.

Obs. 3: inclui as transferências para o SUS.

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

3. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS: OS CRITÉRIOS DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

A simples observação direta dos dados não permite perceber um padrão entre as transferências da União para estados, não-originárias de repartição de receitas, relacionando-as com o Produto Interno Bruto (PIB), populações e PIB *per capita* estaduais (tabela 3.1). Observa-se, por exemplo, que o estado que mais recebeu recursos em 2000 foi São Paulo, também o de maior população, o de maior PIB e o de segunda maior renda *per capita*. Em compensação, o terceiro maior recebedor de recursos foi o Ceará, sétima maior população e décimo-segundo PIB e das mais baixas rendas *per capita* entre os estados da Federação.

Tabela 3.1 *Transferências a estados – 2000 (Excluídas as transferências por repartição de receitas e de manutenção do DF e antigos territórios)*

Estados	População 1998 (1)	PIB 1998 (2)	Renda <i>per</i> <i>capita</i>	2000 Liquidado	% Total liquidado	Base
DF	1.923.406	21.680.645	11,27	36.024	0,86	Sim
MS	1.995.578	10.983.563	5,50	37.391	0,90	Não
GO	4.744.174	15.645.102	3,30	92.292	2,21	Sim
MT	2.331.663	8.678.416	3,72	39.662	0,95	Sim
Centro-Oeste	10.994.821	56.987.726	5,18	25.610	0,61	Sim
AC	514.050	1.741.642	3,39	39.779	0,95	Não
AP	420.834	1.375.772	3,27	12.064	0,29	Não
AM	2.520.684	10.373.910	4,12	28.458	0,68	Sim
PA	5.768.476	17.459.085	3,03	55.342	1,33	Sim
RO	1.276.173	5.707.004	4,47	21.174	0,51	Sim
RR	260.705	981.493	3,76	34.880	0,84	Sim

continua

continua

Estados	População 1998 (1)	PIB 1998 (2)	Renda per capita	2000 Liquidado	% Total liquidado	Base
TO	1.107.803	1.312.876	1,19	89.870	2,15	Sim
Norte	11.868.725	38.951.782	3,28	56.321	1,35	Sim
AL	2.688.117	6.222.047	2,31	68.045	1,63	Não
BA	12.851.268	33.238.200	2,59	72.586	1,74	Sim
CE	7.013.376	14.682.903	2,09	151.670	3,63	Sim
MA	5.356.853	7.847.377	1,46	112.839	2,70	Sim
PB	3.353.624	5.954.300	1,78	104.725	2,51	Sim
PE	7.523.755	18.643.592	2,48	85.938	2,06	Sim
PI	2.714.999	3.857.238	1,42	55.536	1,33	Sim
RN	2.624.397	7.013.969	2,67	87.650	2,10	Sim
SE	1.684.953	4.355.795	2,59	54.981	1,32	Sim
Nordeste	45.811.342	101.815.421	2,22	221.847	5,32	Sim
PR	9.258.813	47.179.572	5,10	239.926	5,75	Sim
RS	9.866.928	56.306.261	5,71	32.501	0,78	Não
SC	5.028.339	24.636.827	4,90	102.272	2,45	Sim
Sul	24.154.080	128.122.660	5,30	20.692	0,50	Sim
ES	2.895.547	12.103.146	4,18	17.132	0,41	Sim
MG	17.100.314	78.971.543	4,62	139.087	3,33	Não
RJ	13.681.410	89.417.273	6,54	30.950	0,74	Não
SP	35.284.072	300.268.085	8,51	372.752	8,93	Sim
Sudeste	68.961.343	480.760.046	6,97	90.703	2,17	
Nacional				1.543.206	36,97	
Total	161.790.311	806.637.635	4,99	4.173.903	100,00	

(1) População de 1998. Fontes: IBGE e IPEA - (Texto para Discussão nº 677 - PIB por unidade da Federação - 1985-1998, publ. Outubro de 1999, tabela 35)

(2) PIB de 1998, a preços básicos (Em R\$ 1.000,00). Fonte: IPEA - (Texto para Discussão nº 677 - PIB por unidade da Federação - 1985-1998, Outubro de 1999, tabela 1A)

(3) Os gastos classificados como nacional ou na região são aqueles que não saíram no orçamento com destinação específica por estado.

Aparentemente, percebe-se alguma relação entre o recebimento de recursos e o fato de o governador pertencer ou não à base de sustentação do governo federal. Nota-se que os três estados que mais receberam recursos (São Paulo, Paraná e Ceará) tinham governadores de partidos da base de sustentação do governo federal. Em compensação, os estados do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul, de grande população e PIB, situaram-se nas últimas posições no *ranking* dos recebedores de recursos. Como se sabe, esses estados eram governados por partidos de oposição ao governo federal.

Para tentarmos ser mais rigorosos, estimamos, com mínimos quadrados ordinários, a seguinte equação:

Como variável dependente, o recebimento, pelos estados, de transferências federais não originárias de repartição de receitas (RT) e como variáveis explicativas: PIB, população (POP), PIB *per capita* (PIBPOP), uma variável *dummy* (BASE) com valor "1" se o governador é da base de sustentação do governo federal e "0" se é de oposição, além de uma constante C. Os resultados foram os seguintes:

$$RT = -0,6 C - 1,08 PIB + 3,01 POP + 0,01 PIBPOP + 0,74 BASE$$

(1,2) (3,9) (10,6) (0,044) (2,071) (t)

$$R^2 = 0,89$$

$$F(4,26) = 54,31$$

Para testar a hipótese de homocedasticidade dos erros, utilizamos o teste de Goldfeld-Quandt:

Ho: homocedasticidade

H1: heterocedasticidade

$F(5,21) = 2,713$. O valor crítico a 1% é 4,04. Portanto, não rejeitamos a hipótese de homocedasticidade.

O que os resultados sugerem é que as transferências são positivamente relacionadas com a população e com o fato de o governador pertencer ou não à base de sustentação do governo. Em compensação, são negativamente relacionadas com o tamanho do PIB. A renda *per capita* mostrou-se estatisticamente insignificante. O resultado do teste F para a regressão sugere que ela é significativa a 1%.

3.1 Transferências a estados: qualificando os resultados

Analisando mais detalhadamente essas transferências aos estados, por função e ação, nota-se que as destinadas ao SUS correspondem a mais de 50% dos recursos transferidos a São Paulo (tabela 3.2). Para o Paraná, essas transferências respondem por mais de 90%. Já no Ceará, respondem por menos de 8%. Nos estados menos aquinhoados, observa-se que o peso das transferências para o SUS também é significativa. No Rio de Janeiro ficou próximo a 50% e no Rio Grande do Sul a 40%.

Nota-se que nos Estados do Ceará e de São Paulo, a participação da função transporte é significativa. Essa é das rubricas de transferências de maior discricionariedade por parte da União. Certamente aqui pode haver destinação maior ou menor, de acordo com a conveniência da União. Nota-se que parte das transferências para essa área destina-se a grandes projetos: em São Paulo, para construção do Rodoanel e no Ceará para o complexo portuário do Pecém. Rio de Janeiro não recebeu transferência que mereça menção e Rio Grande do Sul recebeu R\$ 3 milhões.

Também importante é a participação da função "educação". Aparentemente, as transferências para essa rubrica não envolvem muita discricionariedade. Parte dos recursos vai necessariamente para aqueles estados que não atingiram o patamar mínimo de gasto por aluno, definido pelo Ministério da Educação, de acordo com as regras do Fundef, a título de complementação da União. Normalmente, os estados mais pobres receberão essa complementação, originárias dos fundos de participação, que seguem regras estabelecidas constitucionalmente. A ação Alimentação Escolar também não é sujeita a discricionariedades, sendo distribuída de acordo com alguns critérios. O Ministério da Educação também tem um plano de apoio e melhoria da rede escolar aos estados de Menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o que beneficia os estados mais pobres, independentemente da vertente política do governador.

Como se nota, retirando as transferências ao SUS e para a função "educação" não restam muitas transferências. Neste conjunto, as mais significativas são as destinadas à função transporte. É certo, como comentamos anteriormente, que a diferença de recebimento de recursos para o SUS é significativa entre os estados da Federação, não se observando um padrão de transferências, conforme o tamanho, a população ou a renda dos estados.

Há aqueles com grande população que recebem pouco e aqueles com menor população que recebem muito. A lei nº 8080/90, em seu art. 35, "lei do SUS", estabelece que pelo menos metade dos recursos deveria ser distribuída pe-

Tabela 3.2 *Transferências a estados selecionados por Função e Ação - 2000*
R\$ mil

Especificação	Valor	% no Estados
São Paulo	367.520.463	
Função Saúde	196.324.340	53,42
Atendimento Assistencial Básico - referente aos municípios em gestão plena da atenção básica	105.449.713	28,69
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar em Regime de Gestão Plena do SUS	85.418.870	23,24
Demais	5.455.757	1,48
Função Transporte	126.350.117	34,38
Construção do Rodoanel	80.000.000	21,77
Duplicação do Trecho Rodoviário no Corredor Transmetropolitano - BR 381 SP Divisa MG	45.650.117	12,42
Demais	700.000	0,19
Outras Funções	44.846.006	12,20
Paraná	239.926.075	
Função Saúde	220.556.357	91,93
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar em Regime de Gestão Plena do SUS	216.928.203	90,41
Demais	3.628.154	1,51
Função Educação	12.423.099	5,18
Alimentação Escolar	11.613.100	4,84
Demais	809.999	0,34
Outras Funções	6.946.619	2,90
Ceará	151.669.635	
Função Saúde	16.520.248	10,89
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar em Regime de Gestão Plena do SUS	11.675.248	7,70
Implantação e Ampliação de Unidades de Saúde - KFW	3.750.000	2,47
Demais	1.095.000	0,72

continua

continuação

Especificação	Valor	% no Estados
Função Educação	50.354.402	33,20
Expansão e melhoria da rede escolar (Plano de Apoio aos Estados de Menor IDH)	30.452.614	20,08
Alimentação Escolar	12.488.560	8,23
Garantia de Padrão Mínimo de Qualidade - Complementação da União ao FUNDEF	7.413.228	4,89
Função Transporte	64.000.000	42,20
Complexo Portuário do Porto do Pecém	64.000.000	42,20
Função Assistência Social	11.893.015	7,84
Atendimento à Criança em Creche	10.650.946	7,02
Demais	1.242.069	0,82
Outras Funções	8.901.970	5,87
Rio de Janeiro	54.349.842	
Função Saúde*	31.815.157	58,54
Implantação, Aparelhamento e Adequação de Unidades de Hematologia e Hemoterapia	2.999.999	5,52
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar em Regime de Gestão Plena do SUS	23.400.000	43,05
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar Prestado pela Rede Cadastrada do SUS	2.682.864	4,94
Demais	2.732.294	5,03
Função Educação	18.087.330	33,28
Alimentação Escolar	18.087.330	33,28
Outras Funções	4.447.355	8,18
Rio Grande do Sul	35.901.380	
Função Saúde **	15.940.361	44,40
Implantação, Aparelhamento e Adequação de Unidades de Hematologia e Hemoterapia	2.300.000	6,41
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar em Regime de Gestão Plena do SUS	9.080.570	25,29

continua

continuação

Especificação	Valor	% no Estados
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar Prestado pela Rede Cadastrada do SUS	3.400.000	9,47
Demais	1.159.791	3,23
Função Educação	8.973.486	24,99
Alimentação Escolar	8.973.486	24,99
Função Transporte	2.999.999	8,36
Construção de Trechos Rodoviários no Corredor Mercosul - BR 481/RS	2.999.999	8,36
Demais Funções	7.987.534	22,25

Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados, a partir de dados do SIAFI. Elaboração do autor.

lo critério populacional, enquanto a outra metade seguiria critérios técnicos a serem regulamentados. Como os critérios ainda não foram regulamentados, a Lei nº 8142/90 manda que o critério de distribuição deva se dar exclusivamente pelo critério populacional, o que não vem ocorrendo.⁸

Analizamos uma base de dados que traz exclusivamente as transferências voluntárias classificadas de acordo com a definição da Lei de Responsabilidade Fiscal e Instrução Normativa nº 1, de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional. Da base anterior, são basicamente excluídas as transferências para o SUS (tabela 3.3).

Estimamos o mesmo modelo anterior com a nova base e os resultados foram muito semelhantes aos obtidos com a base anterior:

$$RT = 0,266 C + 0,06 PIB + 1,0257 POP - 0,165 PIBPOP + 0,34 BASE$$

$$(1,069) \quad (0,295) \quad (3,093) \quad (-1,005) \quad (2,133) \quad (t)$$

$$R^2 = 0,85$$

$$F(4,26) = 31,51$$

Para testar a hipótese de homocedasticidade dos erros, utilizamos o teste de Goldfeld-Quandt:

Ho: homocedasticidade

H1: heterocedasticidade

8. Ver estudo nº 1 do Núcleo da Saúde, Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

$F(7,14) = 1,67$. O valor crítico a 1% é 4,28. Portanto, não rejeitamos a hipótese de homocedasticidade.

A diferença principal é que na primeira base o PIB estadual foi estatisticamente significativo, ao passo que na segunda base não.

Note-se que, em ambas as bases de dados, foram estatisticamente significantes e positivamente correlacionados com as transferências de recursos o tamanho da população e o fato de o governador pertencer à base política de sustentação do presidente da República.

Tabela 3.3 *Transferências voluntárias a estados - 2000*
Critério da LC nº 101/2000

Estados	Valor (R\$ mil)	Estados	Valor (R\$ mil)
DF	83.205	MA	73.393
MS	47.537	PB	110.708
GO	99.978	PE	196.682
MT	54.071	PI	47.619
AC	36.986	RN	106.341
AP	11.337	SE	51.565
AM	42.644	PR	98.618
PA	75.609	RS	73.007
RO	22.059	SC	97.583
RR	34.485	ES	50.062
TO	81.912	MG	185.371
AL	101.157	RJ	101.718
BA	191.603	SP	444.172
CE	181.444	Total	2.704.188

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

4. MUNICÍPIOS: CRITÉRIOS DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS

As transferências para municípios não originárias de repartição de receitas, do SUS, do Fundef e de compensação pela perda decorrente da isenção do ICMS (Lei Complementar nº 87/96) originam-se basicamente das emendas individuais dos parlamentares. Cada deputado e senador têm direito de emendar o orçamento da União em 2 milhões de reais. Como são 513 deputados e 83 senadores, alcança-se cerca de 1,2 bilhão de reais/ano de dotação orçamentária decorrente de emendas individuais. Além disso, existem as chamadas emendas coletivas, de bancadas estaduais. Apesar do nome, parte dos parlamentares tem recorrido a mecanismos de “individualizá-las”, dividindo o valor destinado ao estado por parlamentar. Assim, dependendo do caso, o montante de R\$ 1,2 bilhão sobe para próximo a R\$ 3 bilhões.

Essas transferências podem destinar-se a qualquer finalidade. Desde construção de açudes até pavimentação de rodovias. Os valores individuais de cada município são baixos, menos de R\$ 500 mil, embora alguns recebam valores mais expressivos.

Como se sabe, o Poder Executivo não executa a totalidade do orçamento. Além do mecanismo institucional do contingenciamento, regulado pela Lei Complementar nº 101/2000, há situações em que a execução não ocorre porque não houve tempo hábil de se assinar um convênio ou porque o governo resolveu, por um motivo ou por outro, simplesmente não realizar a despesa autorizada pelo Congresso Nacional. Além disso, o Poder Executivo prioriza, por razões óbvias, sua programação original, ficando as modificações feitas pelo Congresso em segundo plano. Dessa forma, o que é liquidado na execução orçamentária corresponde a cerca de 90% do autorizado.

Esse fato faz com que a influência política do parlamentar autor da emenda seja muito importante para sua efetiva execução, existindo muitos acordos políticos envolvendo votações no Congresso e a execução.

Apesar disso, a simples observação direta do partido do prefeito não permite inferir se os municípios governados por prefeitos de oposição recebem menos recursos que os dirigidos por integrantes de partidos da base de sustentação do presidente da República. A tabela mostra que em 2000, ano de eleições municipais, a média de transferências *per capita* foi quase a mesma nas duas situações dos prefeitos.

Quanto ao tamanho da população municipal, percebe-se que os municípios com população inferior a 50 mil habitantes, que representam mais de 90% dos

Tabela 4.1 *Transferências per capita da União para municípios em 2000
(exclui transferências por repartição de receitas, para o SUS,
para Fundef e Lei Complementar 87/96)*

	Quantidade (Dados de 1997)	Transferência per capita (R\$)
Municípios com menos de 50 mil habitantes	5026	7,68
Municípios com mais de 50 mil e menos de 100 mil habitantes	479	1,32
Municípios com mais de 100 mil e menos de 500 mil habitantes	200	2,90
Municípios com menos de 500 mil habitantes	26	3,33
Municípios com prefeitos de partidos da base do presidente da República (total)	4437	7,27
Dentre os que receberam recursos	2121	15,21
Municípios com prefeitos de partidos de oposição ao presidente da República (total)	1068	7,16
Dentre os que receberam recursos	501	15,26

Fonte: Conof/CD e IPEA. Elaboração do autor.

municípios brasileiros, recebem transferência *per capita* bem superior à dos municípios maiores. Isso se deve principalmente ao fato dos votos da maior parte dos deputados federais virem de pequenas cidades e de ser, para elas, que eles destinam suas emendas ao orçamento. Caso se considerassem as transferências, aqui não incluídas, principalmente para o Fundo de Participação Municipal (FPM) e para o SUS, essa ordem se inverteria.

Regredimos a mesma equação feita para modelar as transferências a estados, isto é, o empenho liquidado como variável dependente e a população, PIB, a renda *per capita* e a variável *dummy* “1” se base, “0” se de oposição, como variáveis explicativas, além de uma constante. Os resultados foram estatisticamente insignificantes tanto para a regressão como um todo como para as variáveis individualmente.

Isso se deve, provavelmente, ao fato de que não é por pertencer ao partido da base que o prefeito terá recursos assegurados. É preciso que o parlamentar ligado àquele município seja bem articulado junto aos ministérios, a fim de conseguir a liberação. Além disso, como a estrutura partidária brasileira é frágil, é comum o prefeito pertencer a algum partido de oposição ao governo federal, mas

ser ligado a deputado federal da base de sustentação, o que pode lhe assegurar recursos. Além disso, existem prefeitos pertencentes a partidos da base, mas com pouca articulação junto a algum deputado federal. Isso se deve, em grande parte, ao fato de o sistema eleitoral brasileiro permitir ao deputado federal ser eleito com votos de todos os municípios, o que faz com que grupos de municípios não tenham representação de seus interesses junto ao governo federal.

A lógica política provavelmente tem maior poder explicativo para entender essas transferências do que os princípios de federalismo fiscal. É necessário, todavia, aprofundar o estudo do comportamento de prefeitos, de parlamentares, do Poder Executivo Federal, do processo de votação de projetos de interesse do governo federal e da execução orçamentária para esclarecer melhor essa questão. Critérios de tamanho da população, do PIB, da renda *per capita* municipal e mesmo o fato de o prefeito pertencer ou não à base de sustentação não se revelaram capazes de explicar as transferências da União para os municípios.

5. CONCLUSÃO

Este trabalho procurou analisar as transferências da União para estados e municípios. Concentrou-se naquelas não originárias de repartição de receitas e no ano de 2000.

Revisou os princípios básicos norteadores das transferências intergovernamentais. Basicamente, a teoria do federalismo fiscal cita a correção de externalidades, a melhoria do sistema tributário, a correção de ineficiências na oferta de bens públicos locais e a equalização fiscal entre jurisdições como razões para a realização de transferências.

No Brasil, encontramos transferências realizadas pelas quatro razões. Há um volume significativo originário de repartição de receitas, que tem o objetivo de reduzir as disparidades entre unidades da Federação ao mesmo tempo que contribuem para racionalizar o processo de tributação. Há aquelas com intuito de estabelecer um padrão mínimo de gasto na Federação, como o caso da complementação da União de recursos do Fundef. Há ainda as transferências para ajudar na manutenção de grandes hospitais ou universidades estaduais que beneficiam estados vizinhos.

As transferências para estados não originárias de repartição de receitas são bem explicadas pelo critério populacional e pelo critério político, este medido pelo fato de o governador pertencer ou não à base de sustentação do governo federal. Já as transferências para os municípios revelaram-se mais complexas. Nem o critério populacional, nem o simples fato de o prefeito pertencer ou não a par-

tido da base de sustentação do governo federal foram capazes de explicar as transferências da União. Certamente, o critério político é importante, mas há que se aprofundar a forma de medir esse critério.

Para tanto, há necessidade de pesquisas adicionais que analisem mais detidamente o comportamento dos parlamentares federais e suas relações com as prefeituras e o governo federal para uma melhor explicação do que determina as transferências da União para os municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIAS

- AFONSO, J. R. *Divisão nacional dos recursos tributários pelos três níveis de governo*. Rio de Janeiro, 1993. Mimeografado.
- ATKINSON, A. B. STIGLITZ, J. E. *Lectures on public economics*. New York: Macmillan, 1980.
- CONGRESSO NACIONAL. *Consultoria de Orçamento da Câmara Federal*. Núcleo da Saúde. Brasília, Estudo no. 1, 2001
- INMAN, Robert P.; RUBINFELD D. L. Rethinking Federalism. *The Journal of Economics Perspectives*. [S.l.], v. 11, n. 4 Autumn, 1997. p. 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: QUIGLEY, J. M.; SMOLENSKY, E. (Ed.). *Modern public finance*. [S.l.]: Harvard University Press, 1994.
- _____. An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, [S.l.], v. 37, set. 1999.
- REZENDE, F. *Finanças Públicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, n. 64, [19??]. p. 416-424.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. *Instrução Normativa nº 1*, Brasília, DF, 4 maio 2001. (Inclui comentários de Edson Ronaldo do Nascimento).
- TER-MINASSIAN, T. *Fiscal federalism in theory and practice*. [S.l.]: IME, 1999.