

UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA MUNICÍPIOS

Bianca Kwiatkowski Ribeiro

Nº de matrícula: 9714388

Orientador: Fernando Andrés Blanco Cossio

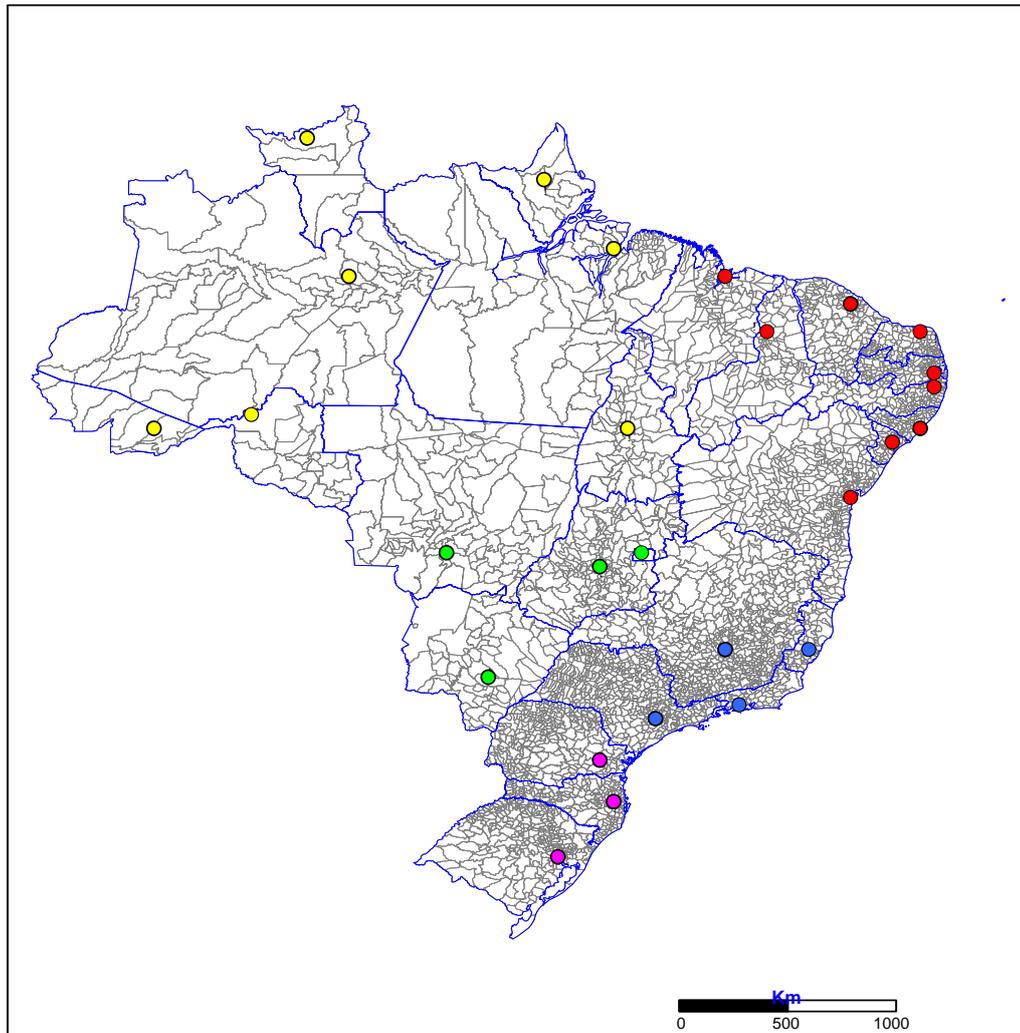
Dezembro de 2000

I. INTRODUÇÃO

O sistema federativo do Brasil é composto por três níveis de governo: governo federal, 27 estados (incluindo o Distrito Federal) e 5509 municípios. Cada nível de governo tem o mesmo status com seu próprio poder executivo e legislativo. Os governos estaduais e municipais desfrutam de uma forte autonomia, que se reflete na participação desses governos subnacionais na receita total das finanças públicas consolidadas do país.

No período pós-88 a estrutura da Federação sofreu algumas mudanças políticas, econômicas e até mesmo geográficas. Novos municípios foram criados e com eles não mudou somente a estrutura geográfica do Brasil, mas também a distribuição de recursos para esses governos locais. De 1984 a 1997 foram criados 1405 municípios no país, sendo as regiões Sul e Nordeste as que mais contribuíram com o processo. A figura a seguir mostra o mapa do Brasil com a sua estrutura geográfica federativa de hoje, suas divisões estadual ([linha azul](#)) e municipal (linha preta) e a localização das capitais estaduais (com pontos coloridos diferenciados por região).

Figura 1: BRASIL – Área Geográfica



Federações com a dimensão territorial brasileira tendem a apresentar desequilíbrios fiscais, além das disparidades regionais sócio-econômicas, incluindo diferenças na qualidade da provisão de bens públicos locais e a ocorrência de desequilíbrios fiscais das unidades inferiores de governo cujas jurisdições têm bases

econômicas pequenas. Essas disparidades regionais podem ser vistas na tabela 1.1 através de variáveis como área, população e número de municípios; na tabela 1.2 com variáveis sócio-econômicas como PIB (produto interno bruto), grau de industrialização e urbanização; e na tabela 1.3 que mostra a existência de diferenças expressivas na carga tributária municipal.

As diferenças geográficas e demográficas destacadas na tabela 1.1 estão vinculadas à existência das disparidades socioeconômicas inter-regionais, apresentadas nas tabela 1.2. Isto, associado com as disparidades fiscais, expressas na tabela 1.3, permite concluir que *“regiões com um número reduzido de municípios de grande extensão territorial e de baixa densidade demográfica, tendem a exibir um baixo nível de desenvolvimento socioeconômico, enquanto que regiões com maior concentração municipal e alta densidade demográfica apresentam maiores níveis de renda, de industrialização e de urbanização, e menores níveis de desigualdade e de pobreza”* (Fernando Blanco, 2000).

O problema fiscal deu origem a existência da larga disparidade regional na distribuição da renda e riqueza, o que produziu uma situação onde só os Municípios e Estados das regiões mais ricas do país eram capazes de financiar serviços públicos. Com o intuito de corrigir essas diferenças, os regimes federativos utilizam o sistema de transferências intergovernamentais buscando equalizar a oferta de bens públicos e garantir o equilíbrio orçamentário das unidades de governo economicamente menos favorecidas.

Outra justificativa para a utilização de transferências entre níveis de governo é a existência de externalidades na provisão de bens públicos locais ou de efeitos de

transbordamento espacial dos benefícios provocados pela provisão de bens públicos oferecidos por um município para além de suas fronteiras. Neste caso, para se atingir níveis socialmente ótimos na provisão de bens públicos, cujos benefícios ultrapassam as fronteiras de uma determinada jurisdição, torna-se necessário que parte do ônus do financiamento seja repassado a beneficiários de outras jurisdições através de transferências dos níveis hierarquicamente superiores para as unidades locais provedoras deste tipo de bem público.

Tabela 1.1								
Brasil – Área, População e Municípios – 1996								
UF	Área Km² (mil)	% Total Bra	População (mil)	% Total Bra	No de Municípios	% Total Bra	Área Média Municipal Km²	Densidade Dem Hab/ Km²
Região Norte	3.870	45,3	11.339	7,2	398	8,0	9.723	2,9
Rondônia	239	2,8	1.234	0,8	40	0,8	5.963	5,2
Acre	153	1,8	486	0,3	22	0,4	6.961	3,2
Amazonas	1.578	18,5	2.400	1,5	62	1,2	25.449	1,5
Roraima	225	2,6	248	0,2	8	0,2	28.140	1,1
Pará	1.253	14,7	5.532	3,5	128	2,6	9.790	4,4
Amapá	143	1,7	383	0,2	15	0,3	9.564	2,6
Tocantins	278	3,3	1.054	0,7	123	2,5	2.264	3,8
Região Nordeste	1.561	18,3	44.857	28,5	1.558	31,3	1.002	28,7
Maranhão	333	3,9	5.234	3,3	136	2,7	2.451	15,7
Piauí	252	3,0	2.677	1,7	148	3,0	1.705	10,6
Ceará	146	1,7	6.827	4,3	184	3,7	795	46,5
Rio Grande do Norte	56	0,7	2.564	1,6	152	3,1	370	48,0
Paraíba	56	0,7	3.310	2,1	171	3,4	331	58,4
Pernambuco	98	1,2	7.410	4,7	177	3,6	559	74,8
Alagoas	28	0,3	2.638	1,7	100	2,0	279	94,3
Sergipe	22	0,3	1.629	1,0	75	1,5	294	73,7
Bahia	567	6,6	12.568	8,0	415	8,3	1.367	22,1
Região Centro-Oeste	1.612	18,9	10.544	6,7	427	8,6	3.775	6,5
Mato Grosso do Sul	358	4,2	1.934	1,2	77	1,5	4.651	5,4
Mato Grosso	907	10,6	2.244	1,4	117	2,4	7.750	2,5
Goiás	341	4,0	4.535	2,9	232	4,7	1.471	13,2
Distrito Federal	6	0,1	1.831	1,2	1	0,0	5.822	312,9
Região Sudeste	927	10,8	67.170	42,7	1.533	30,8	605	72,2
Minas Gerais	588	6,9	16.710	10,6	756	15,2	778	28,3
Espírito Santo	46	0,5	2.811	1,8	71	1,4	650	60,7
Rio de Janeiro	44	0,5	13.429	8,5	81	1,6	542	305,3
São Paulo	249	2,9	34.220	21,7	625	12,6	398	137,1
Região Sul	577	6,8	23.571	15,0	1.058	21,3	546	41,7
Paraná	200	2,3	9,026	5,7	371	7,5	538	45,1
Santa Catarina	95	1,1	4,888	3,1	260	5,2	367	51,1
Rio Grande do Sul	282	3,3	9,657	6,1	427	8,6	661	35,8
BRASIL	8.547	100,0	157.482	100,0	4.974	100,0	1.718	18,5

Fonte: IBGE. Contagem da População 1996.

Tabela 1.2				
Brasil – PIB per capita, Industrialização, Urbanização e Indicadores Sociais – 1996				
UF	PIB per capita (em Reais)	Grau de Industrialização (%)	Grau de Urbanização (%)	Proporção de Pobres (%)
Região Norte	3092	38,5	62,3	0,44
Rondônia	4217	26,3	62,0	0,30
Acre	3762	20,1	65,2	0,39
Amazonas	3749	58,9	73,9	0,37
Roraima	4076	18,3	70,5	0,22
Pará	2805	29,6	53,5	0,50
Amapá	3516	10,0	87,1	0,31
Tocantins	1088	7,3	70,7	0,58
Região Nordeste	2068	31,3	65,2	0,61
Maranhão	1426	19,3	51,9	0,68
Piauí	1326	24,3	58,2	0,67
Ceará	1790	33,9	69,2	0,63
Rio Grande do Norte	2688	34,2	72,0	0,53
Paraíba	1611	26,5	68,4	0,59
Pernambuco	2200	30,0	74,0	0,57
Alagoas	1673	27,5	63,1	0,62
Sergipe	3362	33,2	70,2	0,55
Bahia	2477	34,9	62,4	0,62
Região Centro-Oeste	4915	18,5	84,4	0,33
Mato Grosso do Sul	4411	22,3	75,8	0,35
Mato Grosso	3507	22,6	83,2	0,35
Goiás	3545	26,7	85,8	0,35
Distrito Federal	10572	7,4	92,9	0,21
Região Sudeste	6019	40,6	89,3	0,23
Minas Gerais	3977	40,2	78,4	0,38
Espírito Santo	4136	37,2	77,6	0,39
Rio de Janeiro	5800	36,6	95,5	0,23
São Paulo	7258	42,2	93,1	0,15
Região Sul	4657	39,4	77,2	0,26
Paraná	4455	39,1	77,9	0,29
Santa Catarina	4359	45,7	73,1	0,22
Rio Grande do Sul	4996	36,6	78,7	0,25
BRASIL	4405	38,0	78,4	0,36

Fonte. Andrade e Serra (1999). IBGE. Pnad (1996).

Tabela 1.3:						
Brasil – Receita Tributária per capita e Carga Tributária Municipal – 1996						
	Municípios		Municípios das Capitais		Municípios do Interior	
UF	Receita Tributária per Capita (em Reais)	Carga Tributária Municipal (% do PIB)	Receita Tributária per Capita (em Reais)	Carga Tributária Municipal (% do PIB)	Receita Tributária per Capita (em Reais)	Carga Tributária Municipal (% do PIB)
Região Norte	20,5	0,7	60,3	0,9	4,1	0,3
Rondônia	12,5	0,3	38,2	0,4	4,4	0,2
Acre	17,2	0,5	31,9	0,5	4,0	0,3
Amazonas	41,8	1,1	86,3	1,3	0,0	0,0
Roraima	32,7	0,8	48,8	0,8	0,0	0,0
Pará	14,0	0,5	51,6	0,7	4,2	0,3
Amapá	22,1	0,6	29,8	0,6	11,3	0,6
Tocantins	13,4	1,2	78,0	3,2	7,6	0,8
Região Nordeste	19,5	0,9	69,0	1,3	6,4	0,5
Maranhão	8,4	0,6	47,2	0,8	1,6	0,2
Piauí	7,6	0,6	28,8	0,8	0,8	0,1
Ceará	17,5	1,0	52,5	1,4	3,3	0,3
Rio Grande do Norte	20,2	0,8	60,4	0,9	6,3	0,5
Paraíba	10,3	0,6	39,2	0,9	4,6	0,4
Pernambuco	32,8	1,5	125,3	2,1	12,2	0,9
Alagoas	17,9	1,1	57,3	1,6	3,0	0,3
Sergipe	25,2	0,7	85,1	1,0	3,7	0,2
Bahia	21,6	0,9	79,8	1,2	9,1	0,6
Região Centro-Oeste	142	2,9	350,3	3,9	21,8	0,8
Mato Grosso do Sul	54,9	1,2	110,1	1,6	29,9	0,9
Mato Grosso	27,9	0,8	58,1	0,7	20,7	0,9
Goiás	39,0	1,1	108,3	1,4	19,2	0,8
Distrito Federal	632,2	6,0	632,2	6,0		
Região Sudeste	114	1,9	242,1	2,3	68,8	1,6
Minas Gerais	48,9	1,2	180,0	1,8	30,1	1,0
Espírito Santo	55,0	1,3	232,8	1,8	36,4	1,1
Rio de Janeiro	123,3	2,1	224,2	2,4	51,9	1,6
São Paulo	148,5	2,0	265,7	2,4	100,9	1,8
Região Sul	58	1,2	152,8	1,5	43,3	1,1
Paraná	67,9	1,5	182,8	1,8	45,4	1,4
Santa Catarina	55,9	1,3	71,9	0,8	54,5	1,4
Rio Grande do Sul	49,8	1,0	143,5	1,4	35,4	0,9
BRASIL	74,2	1,7	186,6	2,2	39,1	1,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

O presente trabalho tem por objetivo analisar o Sistema de Transferências Intergovernamentais vigente na federação brasileira. Inclui nesta análise a questão da influência que as transferências intergovernamentais, federais e estaduais, para municípios têm sobre o comportamento fiscal de um Município. Além de investigar a relação entre a eficiência arrecadatória dos municípios e as transferências que estes recebem.

O Primeiro Capítulo é um marco analítico da teoria das transferências intergovernamentais, com a descrição do sistema de transferências em governos federalistas e como esse sistema funciona. Nesse capítulo, também, são abordados os tipos de transferências e os principais argumentos econômicos para mesmas.

No Segundo Capítulo, está descrito o Sistema de Transferências Municipais no Brasil e suas principais características apresentando um histórico das transferências, abordando desde o início da República e sua primeira Constituição, em 1891, até as suas ampliações na Constituição de 88, que foi um marco importante nas finanças públicas do País, já que esta ampliou a participação das transferências na receita fiscal dos municípios. Por isso há uma maior ênfase nesse período histórico de descentralização, onde são abordadas as mudanças que ocorreram, no pós 1988, entre as esferas de governo no âmbito das transferências e alguns aspectos importantes da política fiscal a nível municipal de extrema ligação com as transferências recebidas a partir desta Constituição. Como, por exemplo, o impacto que as transferências intergovernamentais têm nas mudanças das relações intergovernamentais e da participação na receita e na despesa.

A avaliação do Sistema de Transferências e seus efeitos são os assuntos do Terceiro Capítulo. Como será visto, as perguntas básicas são: As transferências intergovernamentais assumem um caráter distributivo a nível federal? O mesmo ocorre a nível estadual? Assim sendo, essa seção discute o caráter distributivo das transferências através de gráficos e tabelas e a questão da influência que as transferências intergovernamentais, federais e estaduais, tem sobre o comportamento fiscal de um município. Esses assuntos são discutidos através de uma análise horizontal e vertical das disparidades regionais, principalmente, dos desequilíbrios fiscais e, complementado, por uma análise econométrica da relação gastos e transferências, onde verificaremos se as transferências estimulam um comportamento fiscal irresponsável expresso na expansão dos gastos públicos nos municípios do Brasil.

Na última seção serão avaliados os resultados obtidos ao longo do trabalho. Concluindo como é o caráter do Sistema de Transferências Intergovernamentais para os Municípios brasileiros, seus vínculos com as disparidades regionais e suas implicação na relação entre transferências e gastos municipais, dada à evidência ou não de efeito expansivo das transferências no Brasil e o que isso pode inferir sobre o comportamento fiscal dos municípios. E verificar se podemos afirmar que há uma maior aplicação de recursos, caso as transferências forem iguais ou maiores que a arrecadação própria municipal.

II. MARCO ANALÍTICO

II.1 O Sistema de Transferências Intergovernamentais

Estudar transferências intergovernamentais é analisar um a mecanismo específico de política fiscal da União. Recursos oriundos da arrecadação tributária federal são transferidos para as outras esferas de governo através do sistema de transferências. O sistema de transferências governamentais tem como objetivo superar uma aparente divergência entre a centralização das decisões em relação à tributação e gastos do Governo a nível nacional face às metas gerais do planejamento global para o País e solucionar o problema de descentralização na execução dos encargos, buscando obter uma maior eficiência.

A criação de um Sistema Federal de Transferências busca estabelecer não mais um instrumento para expansão do Poder Federal, mas uma forma de integrar a União e os demais níveis inferiores de governo dentro de um espaço federativo, no sentido de oferecer a eles a oportunidade de conhecer outros aspectos quanto à forma de se estruturar e definir-lhes um regime de receitas transferidas e ajustáveis aos diferentes

estágios de seus respectivos processos de desenvolvimento econômico, social e institucional.

O que se objetiva é prover um relacionamento entre as três esferas de governo, no que diz respeito a um dos instrumentos financeiros de integração, as transferências intergovernamentais. Em outras palavras, trata-se de uma contribuição que tende a atenuar as inconveniências do centralismo fiscal através de uma estrutura jurídica, que assegura a participação das esferas de governo inferiores nas decisões mais altas da política econômica do País.

O principal tema de discussão no Federalismo Fiscal são os problemas de repartição de encargos do Setor Público pelos diferentes níveis de Governo e de definição constitucional de formas alternativas de financiamento desses encargos, em cada um dos níveis de governo. E como alternativa de financiamento é que se encaixam as Transferências Intergovernamentais.

Um assunto que interessa a todos os países de organização federal de governo abrange a análise do problema das relações intergovernamentais em questão de competência tributária, a definição de responsabilidades na execução de diferentes serviços públicos e programas prestados à sociedade, e dos fluxos de recursos entre os diferentes níveis de governo.

A partir deste ponto, segundo Fernando Rezende em “Finanças Públicas e Transferências Intergovernamentais” (1976), surge uma característica universal em países de organização federal de governo: o conflito entre a capacidade própria de arrecadação e as necessidades de expansão dos gastos a nível local.

Por um lado, a necessidade de centralização das decisões em matéria de tributação e gastos do Governo, tendo em vista as metas gerais do planejamento para o País e exigência de uma formulação nacional de política fiscal. De outro lado, a necessidade de descentralização na execução dos encargos, buscando obter uma maior eficiência.

Essa divergência tende a se ampliar à medida que o processo de crescimento econômico e conseqüentemente o aumento da população urbana exercem uma pressão sobre a necessidade de expansão dos gastos a nível local, enquanto que a preocupação com os problemas de planejamento e a compatibilização de medidas de política econômica exijam uma progressiva centralização das decisões da política tributária.

A solução parcial que se oferece para essas situações divergentes nas finanças públicas de um país é encontrada mediante o Sistema de Transferências Intergovernamentais como mecanismo orientador das relações fiscais intergovernamentais. Mas, isso implica em considerar os critérios a serem utilizados para a utilização dos recursos transferidos do governo federal para os governos subnacionais, sabendo que, dependendo do Sistema Federal de Transferências vigente, os efeitos sobre as aplicações de recursos a nível local serão diferentes.

II.2. Critérios de Transferências na Política Fiscal

Existem algumas principais alternativas quanto aos critérios de transferências de recursos aos governos locais e os dois tipos de transferências conhecidas em um sistema federalista são: as condicionais e as não-condicionais.

II.2.1) Transferências Condicionais:

São as transferências vinculadas à aplicação em determinados programas, onde a ação do governo local fica condicionada à aplicação da receita transferida em programas previamente selecionados. A vantagem é que elimina a participação direta do governo federal, nos programas escolhidos, a nível local, além de garantir a obediência da aplicação desses recursos quanto às prioridades nacionais. A desvantagem é com relação à aplicação dos recursos de acordo com a decisão federal e suas prioridades, as quais podem ser diferentes das prioridades locais. O resultado, então, poderá não ser satisfatório.

II.2.2) Transferências Não-Condicionais:

As transferências incondicionais são conhecidas como Transferências Globais. Um exemplo, repartir um montante de recursos, a serem transferidos com base na população de cada unidade de governo. Nesse caso, a aplicação dos repasses recebidos seria de livre ação dos governos beneficiados. Esse tipo de transferências trata diretamente do problema de desequilíbrio entre a capacidade de mobilizar recursos e a necessidade de expansão de gastos local, já que permite, através das transferências, uma receita adicional necessária para prover serviço público e ao mesmo ter liberdade de decisão na aplicação dessa receita adicional. Mas há uma desvantagem: esse método pode, por um lado, pode causar uma expansão desnecessária dos gastos, acreditando em um aumento da receita transferida do governo federal, e por outro, desestimular o esforço próprio de arrecadação, já que os encargos gerais locais poderiam ser satisfeitos com esses recursos das transferências globais. Essa alternativa tem relação com o argumento econômico de contrabalançar os desequilíbrios fiscais horizontais.

Logo, podemos dizer que os dois tipos de transferências expostas anteriormente apresentam aspectos favoráveis e não favoráveis em relação aos efeitos sobre alocação dos recursos a nível local.

II.3. Argumentos Econômicos para Transferências Intergovernamentais

De acordo com M. Govinda Rao e Nirvikar Singh, no texto “The Political Economy of Center-State Fiscal Transfers in India” (2000), existem três argumentos econômicos para as transferências intergovernamentais: atenuar os desequilíbrios verticais; equalização horizontal; e financiar bens públicos que geram externalidades aos municípios vizinhos de custos e benefícios.

II.3.1) Atenuar os Desequilíbrios Fiscais Verticais:

“Desequilíbrio Fiscal Vertical” refere-se a diferença entre despesa e receita nos diferentes níveis de governo. Logo, as transferências intergovernamentais buscam assegurar que as receitas e as despesas dos governos subnacionais sejam aproximadamente iguais, contrabalançando as contas públicas das diferentes esferas de governo.

Mesmo quando as tarefas de responsabilidade funcional e o poder de receita são eficientes, pode haver desequilíbrio. Isso ocorre porque as necessidades de despesa pública não correspondem à arrecadação tributária para cada nível de governo. Por várias razões políticas e econômicas, o governo federal tem uma certa vantagem comparativa em aumentar receitas e monitorar competição intergovernamental para

controlar que a população vizinha se aproveite das dos benefícios advindos das externalidades da oferta de bens públicos, em caso de haver governos locais mais eficientes que outros para prover tais bens públicos que correspondam melhor as diversas preferências da população de diferente jurisdição (M. Govinda Rao e Nirvikar Singh, 2000).

Esses desequilíbrios verticais podem ser causados por outros fatores, além das tarefas designadas. A nível subnacional, a “competição” por transferências intergovernamentais pode resultar em um corte dos impostos de transferências. Mas competição para prover bens públicos pode aumentar as despesas locais, além de acentuar os desequilíbrios fiscais verticais. Variações na administração fiscal em termos de esforço na arrecadação tributária e despesas econômicas entre as diferentes esferas de governo, também, contribuem para um grau de desequilíbrio fiscal. Esse desequilíbrio pode ser restaurado aumentando o poder tributário dos governos locais, transferindo recursos financeiros da União para os mesmos e a responsabilidade dos gastos para o governo central, ou aumentando a receita local ou diminuindo a despesa local.

Esse argumento das transferências intergovernamentais de racionalizar, atenuar o hiato existente entre necessidade de despesas e recursos disponíveis¹ se estende para os “Desequilíbrios Fiscais Horizontais”.

¹ Alguns autores usam a expressão “closing fiscal gap”, “tapar os buracos fiscais”, para se referirem aos desequilíbrios fiscais, ao hiato que existe entre necessidade de despesas e receita disponível. Essa expressão é comumente encontrada em textos referentes a este assunto, como, “*The Political Economy of Center-State Fiscal Transfer in India*” e “*Fiscal Decentralization and Intergovernmental Relations in Transitions Economies*”.

II.3.2) Equalização Horizontal:

Um dos propósitos mais importantes das transferências consistem em atingir, simultaneamente, dois objetivos: o de prover recursos necessários aos governos locais, e o de promover a redução nas desigualdades regionais em termos de desenvolvimento. A distribuição dos recursos a serem transferidos deveria obedecer a critérios que atribuíssem um volume de transferências aos governos locais, inversamente proporcional ao respectivo grau de desenvolvimento de cada Unidade, medidos pela respectiva renda per capita de cada governo.

Portanto, o propósito fundamental do Sistema de Transferências Federais é tentar reduzir as desigualdades regionais, já que estas conduzem a disparidades fiscais. Logo, podemos dizer que buscar a estabilização horizontal ao longo da federação, através das transferências intergovernamentais, é o mesmo que restaurar os desequilíbrios fiscais horizontais.

Desequilíbrio fiscal horizontal refere-se ao ajustamento fiscal entre as regiões de diferentes níveis de riqueza, em outras palavras, diferença entre o total de receitas e despesas nas unidades governamentais, sem levar em consideração a esfera de governo. Um exemplo é o excesso de despesa sobre a receita de diferentes governos estaduais. Do ponto de vista nacional, um contínuo desequilíbrio fiscal horizontal é considerado impróprio e procura-se, imediatamente, corrigi-lo através da equalização das transferências federais. Logo, desequilíbrio horizontal, automaticamente implica na existência de desequilíbrio vertical (M. Govinda Rao e Nirvikar Singh, 2000).

Diferenças na arrecadação da receita própria, entre governos locais dentro da mesma esfera, ocorrem devido às diferenças tanto na capacidade fiscal de arrecadação,

quanto no esforço fiscal. Do mesmo modo, as diferenças na despesa ocorrem devido à diferença na quantidade ou qualidade de serviços públicos providos ou pela diferença do custo dos gastos públicos. De um lado, as transferências podem ser necessárias para capacitar os governos locais mais pobres, ou seja, governos locais que não têm uma arrecadação tributária própria significativa devido sua baixa renda, a prover um nível adequado de bens públicos para a sua população local. Por outro lado, uma equalização via transferências pode ser necessária para permitir aos governos, que são pobres, gerar um pacote, mínimo, adequado de bens públicos para os seus cidadãos e está relacionada a dar um incentivo ao governo local de se esforçar mais a fim de obter uma maior arrecadação própria.

Além disso, uma rigorosa equalização ignora as diferenças locais de necessidades básicas, custos e até mesmo da capacidade de aumentar a arrecadação de receita própria. Finalmente, com um sistema de transferências onde quem sai ganhando são aqueles que tem maior dispêndio e arrecadam menos impostos, a equalização desencoraja o esforço local para aumentar a receita própria e, também, desestimula a retração dos gastos locais desenfreados (Richard Bird e Christine Wallich, 1993).

Assim, podemos concluir que, contrabalançar os desequilíbrios fiscais, verticais e horizontais, têm a mesma interpretação: atenuar o hiato existente entre necessidade de despesas e recursos disponíveis. E isso implica que transferências são necessárias para igualar receitas e despesas em cada unidade de governo.

II.3.3) Garantir uma Provisão de Bens Públicos Locais cujos Benefícios “Transbordam”² os Limites Geográficos de uma Jurisdição:

Uma decisão de um governo local tem efeitos externos sobre a sua vizinhança, os quais são mais bem chamados de *efeito transbordamento*. Por isso, é importante que nas decisões políticas, econômicas e sociais analisadas, as transferências intergovernamentais surjam de modo a assegurar que os *transbordamentos* que realmente existem sejam descobertos. Há dois tipos de transbordamentos intergovernamentais: transbordamentos reais e monetários.

Do ponto de vista da sociedade como um todo, alguns desses efeitos representam custos sociais reais enquanto outros significam que a perda sofrida por uma jurisdição, ou por alguém, é simultaneamente um ganho igual para outra jurisdição vizinha. Essa transferência de renda, ou seja, esse transbordamento, é conhecido como *spillover* monetário.

Os transbordamentos reais ocorrem quando a decisão tomada por uma jurisdição afeta, em saldo, alguma perda de consumo ou investimento da sua vizinhança. Ou quando esta deixa de utilizar recursos financeiros próprios ou advindos de transferências para prover melhores bens públicos ou até mesmo, não toma a iniciativa de realizar um empreendimento necessário para o bem estar de sua população por causa da decisão e de projetos já implementados por uma jurisdição vizinha.

² O termo “transbordamento” é tradução da palavra “*spillover*”, o qual é definido por Harleu H. Hinrichs, em seu trabalho “Análise de Sistemas e a Eficiência nas Despesas do Governo” (1976), como “efeitos colaterais” ou “externalidades”.

Portanto, há uma distinção dos “benefícios secundários” causados por transbordamentos entre efeitos reais e transferências monetárias (Harley H. Hinrichs, 1976).

Os efeitos gerados pelos transbordamentos intergovernamentais são determinantes críticos e finais da escolha da política fiscal de uma jurisdição. Esses efeitos podem causar uma interdependência física. Há os efeitos populacionais e sobre o capital humano, devido à necessidade de mão-de-obra, desemprego local ou nacional; efeito de acomodação financeira e má utilização das receitas recebidas, decorrente de investimentos realizados por jurisdições vizinhas bastante próximas em diferentes setores da economia eliminando a necessidade de gasto similar por parte dos governos vizinhos.

II.4. Alguns Aspectos Negativos das Transferências

Nas páginas anteriores vimos os benefícios que o Sistema de Transferências trás às finanças públicas dos governos subnacionais. Agora vamos discutir, rapidamente, alguns problemas (ou pontos negativos) causados pelas transferências nesses governos receptores.

O propósito das transferências intergovernamentais de contrabalançar os desequilíbrios fiscais pode adversamente afetar os incentivos de um aumento na receita própria e do controle dos gastos. Esse desincentivo deve ser minimizado. O objetivo geral das transferências é permitir que os governos subnacionais possam equilibrar as desvantagens fiscais advindas da baixa capacidade de arrecadação e do alto custo de prover bens públicos. Isso pode ser feito de várias maneiras, através das transferências

incondicionais. E a maneira menos distorcida de fazer esse repasse é transferindo recursos financeiros que venham preencher de forma igual à lacuna da necessidade de receitas.

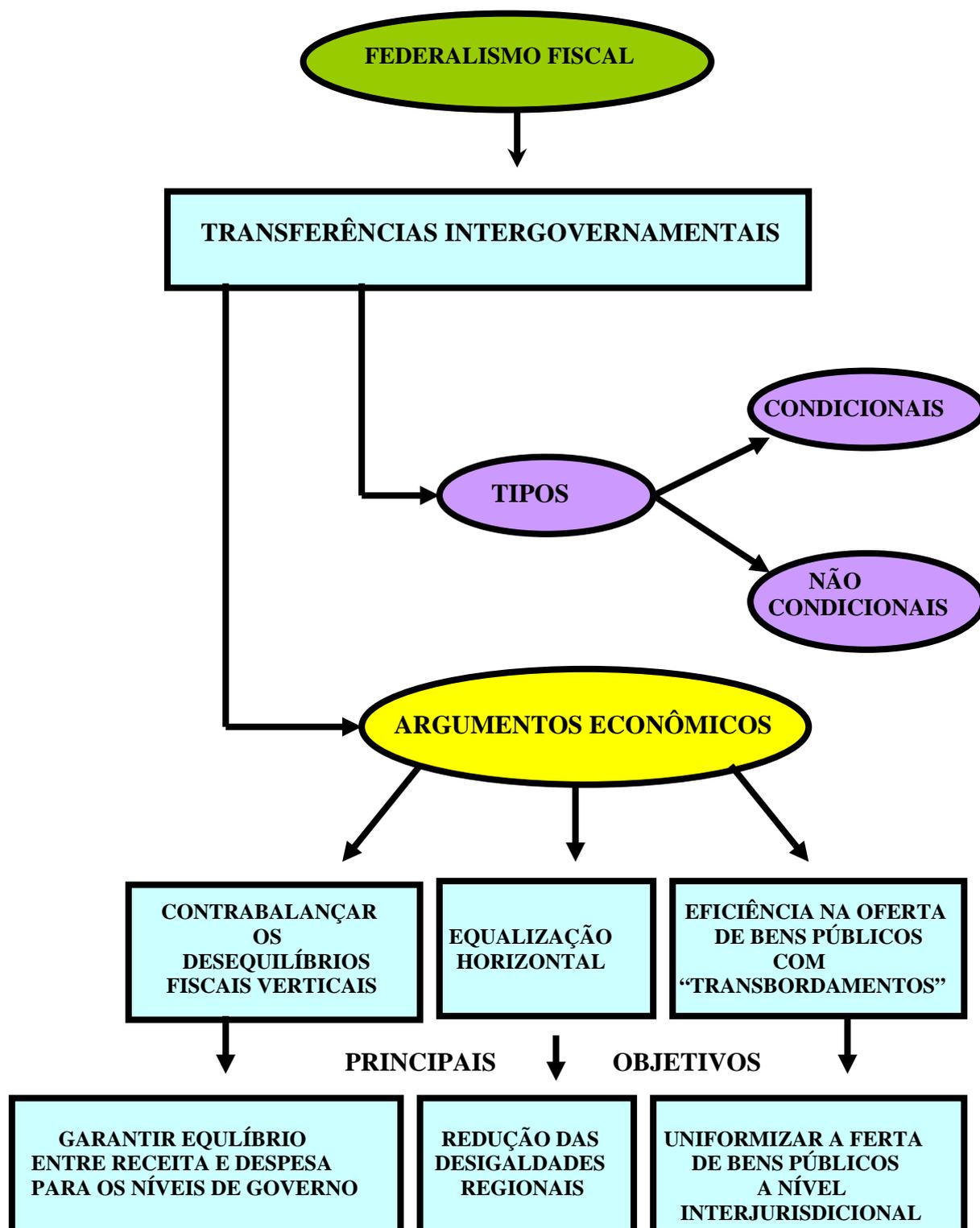
Essa necessidade financeira dos governos locais é a diferença entre o que este governo deve gastar para gerar um determinado nível de bens públicos e a sua receita arrecadada dada um certo nível de esforço. Além disso, as transferências intergovernamentais devem ser de caráter equitativo, simples, transparente, e percebível para ser objetiva, a fim de evitar a falta de incentivos fiscais.

Pelos efeitos descritos acima, numa avaliação global, é de extrema importância evitar os transbordamentos intergovernamentais e assim os “free riders”. Esses efeitos podem causar uma interdependência entre as despesas públicas e afetar, inclusive, os orçamentos dos governos locais. Logo, o Sistema de Transferências Intergovernamentais tem como meta contrabalançar os transbordamentos orçamentários a nível interjurisdicional, além de buscar uniformizar a oferta de bens públicos de modo a obter uma relação positiva entre as despesas locais, como exemplo, igualar as despesas entre os municípios.

Apesar de tudo que foi exposto, sobre a descrição do sistema de transferências dentro de uma organização federal, seus objetivos e propósitos, seus critérios e alternativas, e sua importância nas finanças públicas de uma nação, não existe na prática, um sistema ideal de transferências intergovernamentais (M. Govinda Rao e Nirvikar Singh, 2000). Logo, no próximo capítulo analisaremos o sistema de transferências no Brasil.

A seguir, um organograma³ da estrutura do Sistema de Transferências Intergovernamentais descrito neste capítulo.

³ Este organograma não foi retirado de nenhuma publicação ou trabalho realizado por terceiros. Foi construído com base na análise e no estudo da descrição do Sistema de Transferências Intergovernamentais apresentada neste capítulo. A estrutura montada é uma síntese desse sistema.

ESTRUTURA DO SISTEMA FEDERAL DE TRANSFERÊNCIAS

III. O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS NO BRASIL

III.1. Histórico

III.1.1) Os Municípios Brasileiros no Sistema Federalista

Na história do País, o Município se afirmou como um fator de aglutinação da sociedade. Desde os primeiros tempos da nossa formação, em torno do ruralismo colonial e de igual modo no Brasil Império. Ao longo da história Republicana, os Municípios vieram adquirindo uma base mais sólida no sistema federativo brasileiro, que se ratificou com a Constituição de 1988.

Os Municípios, que no Império eram meras repartições administrativas e que passaram a ter autonomia na 1ª Constituição Republicana, adquiriram fontes próprias de receitas na Constituição de 1934 e de lá para cá, essas fontes vieram aumentando através das sucessivas Constituições. Podemos dizer que, hoje, os Municípios, em

relação aos recursos arrecadados, gozam de uma situação econômica e de uma autonomia que jamais tiveram na história do Brasil.

- ***Constituição de 1891 – Consagração do Federalismo***

A Constituição de 1891 consagrou o federalismo através do regime de repartição de competências políticas e tributárias entre a União e os Estados. Proclamada a República e instaurada a federação, a grande discussão na primeira Assembléia Constituinte, em 1891, foi de como repartir o bolo tributário. De lá para cá, houve diversas discussões a respeito desse assunto que foram expressas nas demais constituições do País.

- ***Constituição de 1934 – Início da Redistribuição Tributária***

Marcou o início formal da redistribuição tributária no Brasil, através da cooperação intergovernamental. Essa cooperação era um dos aspectos prioritários da política fiscal e “assegurava” que os objetivos comuns das três esferas de governo fossem atingidos.

Nesse período houve uma modificação na divisão das fontes de receita entre os governos, federal, estadual e municipal. E pela primeira vez na história foi concedida aos Municípios, fonte exclusiva de receita. Segundo Valentim Bouças, citado por Denis J. Mahar (1976)⁴, em relação a isto:

“Pode-se com justiça inscrever a de 1934 como a primeira de nossas Constituições que deu estabilidade às finanças locais. Se

⁴ Denis J. Mahar, “Federalismo Fiscal no Brasil: Experiência Histórica”, Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo – IPEA/INPES (1976, pp. 254-253).

não era o ideal, era pelo menos um grande avanço em relação ao regime anterior. E não há dúvida de que com todos os seus defeitos, os impostos entreguem aos Municípios, devidamente aproveitados, poderiam lhes proporcionar rendas satisfatórias”.

- ***Constituição de 1937 – Período “Negro de Vargas”***

Constituição de 1937 fez referência a um órgão de assistência técnica à administração municipal e fiscalização de suas finanças. Logo, o período de 1937/45 caracterizou-se por expansão da administração federal indireta e regulamentação das normas financeiras para Estados e Municípios. Nesse período foram eliminados os tributos interestaduais e intermunicipais, além de proibida a contração de empréstimos externos por Estados e Municípios. Mesmo assim, os desequilíbrios fiscais regionais não desapareceram.

- ***Constituição de 1946 - Experiência de Ajustamento Fiscal “Vertical” e “Horizontal”***

A Constituição de 1946, já de tendência municipalista, é reformada, reforçando financeiramente a autonomia municipal. Apesar de manter a força fiscal e administrativa do Governo Federal, procurava erguer os demais níveis de governos inferiores, especialmente o municipal, transferindo a eles parte da arrecadação tributária federal.

Foi nessa Constituição que os ajustes fiscais horizontais e verticais (definidos no capítulo anterior) começaram a aparecer, efetivamente, no Brasil, pois até o fim da

Segunda Guerra Mundial o governo brasileiro não teve muito êxito em nenhum desses dois ajustes. Mas, após 1946 conheceu-se na prática, as primeiras tentativas para a regularização do processo administrativo e regional dos ajustes fiscais.

Logo, a Constituição de 1946, beneficiou as regiões mais pobres do País por garantir um repasse regular de recursos, através das transferências de receitas federais vinculadas e da criação de agências regionais de desenvolvimento.

Esses repasses, ou aumento das transferências para os municípios, representou um reforço adicional às receitas municipais e teve como consequência a proliferação de Municípios fantasmas e o desestímulo do padrão da administração municipal, considerando que os recursos eram distribuídos de forma igual entre os Municípios, com exceção das capitais. Talvez o aspecto mais importante da Constituição de 1946 a respeito do federalismo fiscal tenha sido sua ênfase na cooperação financeira intergovernamental. Finalizando o período, a aprovação da Lei Orgânica do Orçamento Público (Lei no 4320, de 17 de março de 1964) que reafirmou a velha tendência de disciplinar as normas de direito financeiro relativas ao orçamento e às transferências de uma para outra unidade da federação.

- ***Reforma Tributária de 1965 - Centralização***

O marco inicial na análise sobre o padrão de transferências intergovernamentais é a reforma tributária na década de sessenta, em meio ao período de ditadura militar na história do Brasil. A Reforma Tributária de 1965, segundo a Emenda Constitucional Nº18, não pretendia desequilibrar a arrecadação nacional de tributos, compensando a centralização das competências tributárias com o fortalecimento do esquema de repartição de receitas, principalmente, através do IR e IPI, além de tributos específicos

para cada esfera de governo. A participação da União, em média, decresceu de 42,7% entre 1957/1963 para 39,6% entre 1964/1968 (José Roberto Rodrigues Afonso, 1988).

Com a Reforma de 65, o sistema de transferências sofreu drásticas modificações através da instituição de Fundos. Nesse período, o sistema de transferências governamentais era, praticamente, um instrumento financeiro a disposição do Poder Central, o qual representava um dos mais fortes mecanismos de subordinação dos níveis periféricos, ao invés de ser um instrumento de cooperação, principalmente em relação ao Município.

Na verdade, a forte centralização se iniciou em 1968, com o corte pela metade das percentagens dos Fundos de Participação através do Ato Complementar nº40. As medidas que se seguiram, como a criação e ampliação de tributos não repartidos, os atrasos no pagamento e as vinculações nas aplicações, resultaram em um aumento excessivo da União na participação da receita tributária nacional, chegando a 52% no período de 1981/1983 (José Roberto Rodrigues Afonso, 1988).

Quanto aos desequilíbrios fiscais regionais, os quais os Fundos visavam diminuir, não foram resolvidos. Além disso, as transferências federais também inibiam os governos locais quanto à criação de projetos, principalmente os de alcance sociais ou voltados para a comunidade. Em outras palavras, havia limitações à capacidade de planejamento dos governos subnacionais pela vinculação de parte de recursos transferidos, impossibilitando a implementação de prioridades a nível regional.

Alguns autores, ao concluírem a Reforma Tributária de 65, dizem que um de seus resultados foi que o sistema de transferências federais, imaginado como forma de suprir recursos aos Estados e Municípios, ao mesmo tempo em que atuava como instrumento

de desconcentração econômica, mostrou-se insuficiente para suprir as necessidades e disponibilidades das unidades federadas.

O comportamento das transferências constitucionais também pode ser explicado pela evolução da arrecadação tributária. Na fase recessiva, atenuou a queda dos repasses, e na fase expansiva, permitiu um incremento tão significativo que alterou a tendência na divisão das receitas tributárias entre os três níveis de governo. O que se verificou, no período de 1980 a 1987, foi uma descentralização da receita acompanhada de um forte desequilíbrio na composição dos beneficiados. As transferências para Municípios cresceram 149% e aos Estados, apenas 20%, mostrando a força que os Municípios adquiriram ao longo desse período.

Com as diversas modificações ocorridas no sistema de transferências ao longo dos anos, abandonou-se um pouco a sua característica inicial, aproximando-se de um *“tipo misto onde as transferências passam a ser vinculadas a determinados setores e onde a distribuição dos recursos transferidos objetiva também reduzir as desigualdades regionais na disponibilidade de recursos”*.⁵

Após 21 anos de regime militar, instalou-se no Brasil, em março de 1985, a Nova República. O que se viu foi um processo de descentralização, dando uma maior autonomia aos Estados e Municípios para administrarem suas contas públicas, enquanto

⁵ Fernando Rezende (1976, pp.239) escreveu que até aquele momento inexistiam informações em nível de detalhe suficiente para a avaliação dos resultados das modificações que se referem às características “do tipo misto” das transferências. Isso foi antes da Constituição de 1988 que além de ser mais democrática que as demais, apresentou tal resultado das mudanças no sistema de transferências intergovernamentais, ratificando as metas de redução das desigualdades regionais, assumindo uma postura descentralizadora das finanças públicas já que delegou uma maior autonomia aos Estados e, principalmente, aos Municípios.

a responsabilidade da União diminuía. Esse processo se acentuou com a Nova Constituição em 1988.

- ***Reforma Constitucional de 1988 - Descentralização***

Nessa nova Constituição, além de ser mais democrática que as demais, assumiu uma postura descentralizadora. Adicionalmente, foi delegado aos Municípios uma maior autonomia abrangendo uma auto-administração e competência tributária.

“O importante é destacar que de forma pioneira em nossa história constitucional, foi dada competência plena aos Municípios para que se auto-regulassem”

(Arthur Pio dos Santos Neto).

A Constituição de 88 trouxe com ela um aumento dos recursos fiscais a disposição dos níveis inferiores de governo, dada a ampliação de suas bases tributárias e do aprofundamento do sistema de transferências intergovernamentais. A descentralização da receita tributária é um dos pilares das mudanças constitucionais. A Assembléia Constituinte decidiu diminuir o número de impostos federais e elevar as percentagens de transferências da arrecadação de tributos federais para Estados e Municípios. As autoridades econômicas federais anunciaram que ajustariam suas contas cortando outros repasses a programas locais.

A promulgação da nova Constituição representa o acirramento do processo de descentralização de recursos, através da extinção de cinco impostos federais, cujas bases foram integradas à do ICMS, e, principalmente, da ampliação das porcentagens da arrecadação do IR e IPI destinados aos governos estaduais e municipais.

A seguir, a tabela 3.1 ilustra a diferença da repartição das receitas tributárias federais e estaduais para os municípios entre as Constituições de 1967 e 1988.

Mas tudo isso não conduziu a uma melhoria da situação financeira, ou seja, no aumento dos recursos fiscais a disposição desses níveis inferiores de governo. Na verdade, o que se observou foi uma deterioração das finanças públicas municipais.

Tabela 3.1	
Repartição das Receitas Tributárias para os Municípios <i>sob</i> as Constituições de 1967 e 1988	
União para os Municípios	
Constituição de 1967	Constituição de 1988
Fundo de Participação dos Municípios 17% da Arrecadação do IR e do IPI IUEE, IUM, IULC, IT (10%, 20%, 20% e 20%, respectivamente) IR Retido na Fonte ITR 100% da Arrecadação	Fundo de Participação dos Municípios 22,5% da Arrecadação do IR e do IPI IR Retido na Fonte ITR 50% da Arrecadação
Estados para Municípios	
Constituição de 1967	Constituição de 1988
20% do ICMS 50% do IPVA 50% do ITBI	25% do ICMS 50% do IPVA 25% dos recursos recebidos pelo IPI proporcional às exportações 25% dos recursos recebidos pelos fundos regionais

Fonte: Afonso et alii (1989)

III.2. Os Municípios no Contexto de Descentralização Fiscal

III.2.1) O Sistema de Transferências Municipais e o Processo de Descentralização

Ao falar em transferências intergovernamentais para Municípios, não se pode esquecer do seu fator catalisador: o processo de descentralização fiscal. Este avançou num contexto particularmente adverso, marcado por mudanças acentuadas no regime político e em meio a uma crise macroeconômica e fiscal sem precedentes históricos. A crise econômica, que se instalou no Brasil no final da década de oitenta, coincidiu com a ruptura da ditadura militar e a ampla redemocratização do País.

A implantação do novo regime político pela Assembléia Nacional Constituinte teve um desdobramento decisivo para o redesenho dos sistemas tributário e fiscal: a maioria entendia que democracia passava, na área das finanças públicas, por enfraquecer recursos e poderes decisórios do governo federal e fortalecer os dos governos subnacionais (estaduais e municipais). Assim se firmou a nova face fiscal do federalismo brasileiro e com ela uma maior soma de recursos financeiros destinados aos Municípios através das transferências intergovernamentais, as quais foram responsáveis por grandes mudanças na estrutura política, fiscal e até mesmo geográfica dos Municípios do Brasil.

Além da transformação dos Municípios em membros da Federação, a nova configuração institucional é marcada, no âmbito do sistema tributário, pela atribuição aos governos subnacionais de competências tributárias exclusivas, incidentes sobre bases econômicas sólidas e, além disso, com ampla liberdade para legislar (até mesmo

para fixar alíquotas), recolher e gastar os recursos da maneira em que lhe convier. Manteve-se a tradição de fixar e elevar já no próprio texto constitucional a participação estadual e municipal na arrecadação de impostos dos níveis superiores de governo, agora também vedando vinculações e melhorando a transparência dos repasses o que reflete em um sistema de transferências intergovernamentais que favorece, sem sombra de dúvidas, os Municípios.

A Federação brasileira apresenta um acentuado grau de descentralização, tanto política e institucional, como ao nível dos indicadores tributários e fiscais. Entretanto, a descentralização fiscal não é objeto dos debates nacionais.

É bom lembrar que a descentralização fiscal não deslanchou somente depois de promulgada a Constituição Federal de outubro de 1988. Esta só ampliou e consolidou um processo, iniciado ao final da década de setenta, de esvaziamento financeiro do governo central e rápido crescimento da participação no setor público e na economia dos Estados e, notadamente, dos Municípios.

Na tabela 3.2, a seguir, mostra a divisão do “bolo” da receita total (em proporção do PIB) entre os três níveis de governo na década de oitenta e noventa. Podemos analisar que na década de 90 os Municípios passaram a ter uma participação mais expressiva no “bolo” do que na década de 80. Isso pode ser visto pelas médias de cada década apresentadas na mesma tabela. Os números mostram que os governos municipais mais que duplicaram sua participação enquanto o governo federal teve um aumento insignificante.

Tabela 3.2				
Brasil: Total de Receita por nível de governo, 1980-1998				
(em porcentagem do PIB)				
Anos	Nível de Governo			Total
	Federal	Estadual	Municipal	
1980	18,2	5,2	0,6	24,0
1981	17,9	5,3	0,6	23,7
1982	18,8	5,4	0,5	24,7
1983	18,7	5,2	0,5	24,4
1984	16,3	5,2	0,5	22,0
1985	16,3	5,4	0,5	22,3
1986	17,4	6,7	0,6	24,7
1987	16,6	5,7	0,5	22,8
1988	15,6	5,5	0,6	21,7
1989	14,9	6,7	0,6	22,1
1990	19,6	7,8	0,9	28,3
1991	16,9	7,0	1,2	25,1
1992	16,9	6,6	1,0	24,5
1993	17,8	6,2	0,8	24,8
1994	19,9	7,5	1,0	28,3
1995	19,3	7,7	1,3	28,4
1996	19,0	7,7	1,2	28,0
1997	19,4	7,5	1,3	28,1
1998	20,4	7,4	1,2	29,0
Média 80-89	17,3	5,5	0,5	23,4
Média 90-98	18,8	7,3	1,1	27,2

Logo, podemos concluir que o aumento do poder de tributação de estados e municípios, a ampliação do sistema de transferências intergovernamentais e o repasse progressivo de funções e responsabilidades de gasto da esfera federal para os governos subnacionais foram instrumentos fundamentais na descentralização fiscal.

III.2.2) Caracterização do Processo de Descentralização frente aos Municípios

- ***Mudança na Relação Intergovernamental***

O ajuste do padrão de relacionamento intergovernamental nas três esferas de governo não resultou de uma política consciente de descentralização, e sim consequência da restrição ao gasto federal e a concessão de crédito ao setor público. No caso da contenção da despesa federal, é óbvio que se faz mais forte sobre investimentos e transferências intergovernamentais voluntárias, dada à rigidez relativa dos gastos com pessoal, previdência e dívida.

A restrição orçamentária do governo central aliada a maior disponibilidade relativa de recursos dos governos estaduais e municipais (cujos esforços para melhorar a arrecadação própria e o aumento das transferências constitucionais, no primeiro momento, compensaram os efeitos da restrição do crédito e dos repasses voluntários) levam os últimos a assumirem participações na despesa pública, na fase pós-Constituinte, sem precedentes na história contemporânea do País. Houve um processo acelerado e acentuado de descentralização, não apenas das receitas tributárias, como também do gasto público.

Os Estados e os Municípios já detêm atualmente uma participação marcante na Federação brasileira, seja em termos de arrecadação e disposição de receitas tributárias, seja na divisão das receitas e do consumo corrente, bem como do investimento fixo do governo geral, seja na autonomia para dispor sobre suas receitas e despesas, bem como para interferir, direta ou indiretamente, na política econômica nacional.

- *Disparidades Econômicas Regionais*

Outro determinante que dá um caráter ainda mais peculiar à descentralização fiscal no Brasil está ligado à configuração regional. Federações com a dimensão territorial brasileira tendem a apresentar desequilíbrios fiscais horizontais que resultam da concentração espacial das bases de tributação e a dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos (necessidades de despesa). Esta incompatibilidade explica em geral, a existência de diferenças regionais na qualidade da provisão de bens públicos locais e a ocorrência de desequilíbrios fiscais das unidades inferiores de governo cujas jurisdições têm bases econômicas pequenas.

O Brasil enfrenta disparidades econômicas e sociais bastante profundas. E, ao contrário do que seria esperado, no Congresso Nacional, as regiões menos desenvolvidas têm representatividade política superior à das regiões mais ricas, em termos de distribuição da população ou do eleitorado. A questão regional foi crucial para ditar os rumos da reforma tributária de 1988 e, não tão explicitamente, também condicionou os demais componentes do sistema fiscal, inclusive o sistema de transferências intergovernamentais.

Como já foi mencionado anteriormente, houve uma grande mudança nas finanças públicas brasileira, mais precisamente na divisão entre os três níveis de governo das receitas e das despesas públicas. Na década de oitenta e, principalmente, ao início da de noventa, os recursos e os gastos dos governos estaduais e municipais cresceram expressivamente, tanto em valores absolutos, como em proporção do PIB e em comparação ao orçamento consolidado de todos os governos brasileiros.

- ***Participação dos Governos Subnacionais no Total dos Recursos Fiscais do Setor Público***

A participação relativa dos governos estaduais e municipais é elevada e se formos observar a retrospectiva histórica, como José Roberto Rodrigues Afonso fez em um dos seus estudos⁶, veremos que o resultado é impressionante. Ele mostra que Estados e Municípios, em conjunto, arrecadam diretamente pouco mais de 35% dos tributos cobrados no País (a maior parte por causa do ICMS estadual) e, depois de efetuadas as transferências e computadas as demais receitas, dispõem de cerca de metade das receitas correntes governamentais. Esta última participação situava-se na casa de 45% antes das reformas dos governos militares. Quem mais ganhou peso relativo foram os Municípios, que hoje dispõem de 17% do bolo das receitas, uma fatia 70% superior a obtida em 1970/80 e o dobro da de 1950.

O que mais surpreende é o grau de autonomia com que os governos locais cobram seus impostos e taxas e geram suas despesas. Na tabela 3.3 a seguir podemos ver a evolução da participação de cada um dos três níveis de governo no “bolo” da receita e da despesa total durante a década de noventa (desde 1991 até 1997).

⁶ No texto “Descentralização Fiscal: Revendo Idéias” (agosto de 1994), José Roberto Rodrigues Afonso faz uma retrospectiva histórica para estados e municípios e chega a essa conclusão.

<i>Tabela 3.3</i>						
<i>Participação das três Esferas de Governo na Receita e na Despesa Total</i>						
<i>Anos</i>	<i>Receita Total</i>			<i>Despesa Total</i>		
	<i>Federal</i>	<i>Estadual</i>	<i>Municipal</i>	<i>Federal</i>	<i>Estadual</i>	<i>Municipal</i>
<i>1991</i>	71,17%	19,45%	9,38%	70,75%	19,96%	9,30%
<i>1992</i>	75,13%	15,97%	8,90%	76,45%	15,92%	7,63%
<i>1993</i>	77,24%	15,52%	7,24%	78,92%	15,09%	5,99%
<i>1994</i>	69,91%	20,60%	9,49%	71,74%	19,85%	8,41%
<i>1995</i>	58,61%	27,69%	13,70%	66,65%	22,68%	10,67%
<i>1996</i>	56,41%	29,28%	14,31%	65,76%	23,19%	11,05%
<i>1997</i>	56,45%	30,24%	13,32%	65,11%	26,70%	8,20%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Podemos observar, através desses números, que os Municípios vieram aumentando a sua participação na despesa, mas principalmente na receita total ao longo desses anos, enquanto o governo federal veio perdendo um pouco a sua força no decorrer da década de noventa, tanto do lado da receita quanto da despesa.

Receita:

É no lado das receitas que podemos enfatizar a dimensão e a natureza das transferências intergovernamentais. O repasse das transferências equivale cerca de 6% do PIB (Afonso, José 1994). Mas o mais importante é que um aumento das transferências de recursos para os governos subnacionais não implica em maiores danos para a autonomia fiscal e política desses governos receptores. Recentemente, houve forte expansão das transferências de caráter constitucional ou legal de receitas tributárias superando o repasse das transferências voluntárias, que não assumem uma

postura distributiva e que, geralmente, são vinculadas ao sistema único de saúde. Ultimamente, tem ocorrido uma forte contenção dos desses repasses federais tipicamente negociados ou voluntários.

Assim, cerca de 60% do total das transferências intergovernamentais são feitas sem nenhuma vinculação (Afonso, José Roberto 1994).

Despesa:

A presença dos governos subnacionais nas despesas se tornou cada vez mais forte após 1988 e, o mais interessante, é que a redivisão do gasto ocorreu de maneira ainda mais rápida e acentuada do que a redistribuição da receita. Atualmente, os Municípios são amplamente majoritários na geração da demanda governamental por bens e serviços finais na economia.

Apesar do seu caráter necessário e benéfico, o sistema de transferências intergovernamentais não está isento de custos. Em particular, as transferências abrem espaço para a subvaloração dos custos dos bens públicos locais e para uma ampliação excessiva de sua demanda.

Ao governo central, restou papel predominante (perto de 80%) apenas no caso das transferências assistenciais e previdenciárias (basicamente por causa dos benefícios pagos pelo INSS) e dos encargos da dívida interna e externa, mesmo assim, em ambos casos, a fatia da União já foi maior no passado. Mas, mesmo computadas todas despesas correntes e de capital (salvo amortizações da dívida), ao início da década de noventa, a União respondia por apenas metade do que foi gasto por todos governos brasileiros.

Efeitos compensatórios das perdas federais também foram constatados nas relações intergovernamentais que independem do sistema tributário tradicional. A despesa com as transferências não-tributárias concedidas pelo governo central diminuiu sensivelmente após a promulgação da nova Constituição: em 1991, as vinculadas à seguridade social eram 0.3% do PIB, inferiores as de 1988 e as voluntárias, menos 0.2% do PIB. No agregado, o montante em que caiu a concessão das demais transferências federais entre 1988 e 1991 praticamente equivaleu ao volume de recursos que se estima perdido pela União devido ao novo sistema tributário.

Recursos Tributários no pós 1988:

A variação da receita tributária disponível, ou seja, arrecadação própria mais transferências, dos governos subnacionais no período pós-Constituinte registrou taxas de expansão mais acentuadas nas regiões menos desenvolvidas.

Entre 1988 e 1991, enquanto os recursos tributários de Estados e Municípios localizados nas regiões Sudeste-Sul cresceram 9% anualmente, em média; no Norte, aumentaram 21%, no Centro-Oeste, 12%, e no Nordeste, 10%.

Um dos diagnósticos da crise econômica é que esta é na verdade uma crise fiscal, por sua vez, atribuída à falência financeira do governo central, que decorreria, acima de tudo, das perdas impostas pela Constituição de 1988 à União, que redistribuiu recursos tributários e não descentralizou a despesa.

III.3. Descrição do Sistema de Transferências

Parte substancial dos impostos federais recolhidos aos cofres do Tesouro Nacional encontra-se previamente destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por força de dispositivos da Constituição Federal. A outra parte, transferidos pela União para os distintos níveis de governo, são em decorrências da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do governo. Esse conjunto de recursos financeiros do governo federal que é destinado aos níveis inferiores de governo é conhecido como Transferências Intergovernamentais.

No federalismo brasileiro, sobre a aplicação de recursos arrecadados nos diferentes níveis de governo, destacam-se duas características de transferências: as transferências que são vinculadas à aplicação em determinados programas e sob certas condições; e as transferências globais que visam à redução de desigualdades entre diferentes regiões. Logo, a estrutura do Sistema de Transferências Intergovernamentais no Brasil pode ser dividida em Transferências Constitucionais e Transferências Voluntárias.

III.3.1) Transferências Constitucionais:

As transferências constitucionais, como o próprio nome já diz, têm sua força na Constituição de 1988, a qual promoveu um critério específico para a alocação de receitas, além de orientar a sua distribuição para os diferentes níveis de governo através de fundos especiais entre as unidades do mesmo nível. Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional efetuar as transferências desses recursos aos beneficiários, nos prazos

legalmente estabelecidos, atividade que a coloca como intermediária da movimentação financeira que alimenta o funcionamento da administração pública federal, estadual e municipal.

A União, ao destinar parte de alguma fonte de sua arrecadação, ou até mesmo a entrega integral aos Estados e Municípios, está fazendo uma transferência tributária aos níveis inferiores de governo. Esta, pela forma de distribuição, pode ser distinta em partilha, a arrecadação é destinada ou retida pelos governos estaduais e/ou municipais do local onde é arrecadado o tributo; e transferência propriamente dita, quando os recursos são redistribuídos segundo uma fórmula de rateio, com critérios diversos, como população, renda per capita, área, consumo, produção, etc.

As principais transferências constitucionais são o Fundo de Participação dos Estados - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM (art. 159 da Constituição Federal), Imposto Territorial Rural - ITR, Imposto Sobre Operações Financeiras/Ouro - IOF-Ouro, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF e o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX. Mas não há nada estipulado quanto à disposição final desses fundos recebidos pelos governos subnacionais. Contudo, a Constituição estabeleceu que a União deve destinar 18%, enquanto os estados e municípios deveriam, cada um, destinar 25% da sua receita arrecadada para o setor de educação.

Dois aspectos são relevantes para a distribuição das transferências constitucionais entre os municípios: a população e a renda per capita de cada município. Em termos mais amplos, as transferências de caráter constitucional são diretamente proporcionais à população e inversamente proporcionais à renda per capita de cada município.

- ***Fundos de Participação***

Os Fundos de Participação constituem um instrumento de redistribuição de receitas, que podem atenuar ou agravar disparidades econômicas entre os Estados e Municípios. É considerado como a fonte mais importante de receita dentro do Sistema de Transferências no Brasil. Pois é o que apresenta uma maior parcela na participação do repasse das transferências federais constitucionais para os governos subnacionais. Para alguns economistas, a implementação desses fundos originou-se da necessidade de racionalizar o processo de participação das demais unidades de governo na receita tributária da União.

O FPM foi estabelecido, pela Reforma Tributária de 1965, para a distribuição das transferências federais para os municípios, similarmente é o FPE para os estados (Fundo de Participação dos Estados). Em 1984 o FPM representava 13,5% da arrecadação federal (imposto de renda e imposto de produção industrial), em outubro de 1988, com a implementação da Nova Constituição, esse fundo aumentou sua participação na receita federal para 20%. Uma fatia de 12% do FPM é alocada para os municípios que são capitais estaduais e para municípios, cuja população é maior que 400.000. Dos outros 88%, 6% é destinado para a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios (RFPM). Mas a RFPM está disponível somente para os municípios que são maiores do que as capitais estaduais.

- ***Outros Fundos***

Os Municípios recebem receitas, não só do FPM, mas também de outros fundos como: 50% das receitas que são advindas do Imposto de Propriedade Territorial Rural (ITR), o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX)

e, além do FPE e FPM, o governo federal transfere outros recursos como o Fundo Especial (FE), e recursos advindos da arrecadação dos chamados impostos únicos. São as transferências proporcionais ao nível de movimentação econômica dos governos subnacionais. Um exemplo desse tipo de imposto é o Imposto de Renda retido na fonte.

- *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)*

A preocupação com o setor de educação levou à criação, em 1998, do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) pelo Governo federal para melhorar os vencimentos de professores e ajudar nas despesas de custeio. Com essa transferência, as Prefeituras passaram a retirar recursos próprios para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Mas muitas vezes, os gastos com educação vêm gerando discussões sobre a postura irregular das prefeituras na administração do fundo transferido pelo governo federal para a educação, o Fundef.

III.3.2) Transferências Voluntárias:

O segundo tipo de transferências, as transferências voluntárias ou não tributárias, é aquelas que não têm caráter constitucional. "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" (Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101 de 4 de maio de 2000, artigo 25).

Essas transferências são vinculadas à aplicação em determinados setores, e, também, são denominadas por transferências negociadas, não regulares ou simplesmente convênios.

Logo, as transferências voluntárias podem assumir diferentes características:

- ***Repasses não Regulares***

São as transferências voluntárias que não são reguladas por lei e são baseadas em negociações entre o governo federal e as outras unidades de níveis de governo, individualmente. Geralmente, são suportes para desenvolvimento regional, agricultura, educação, saúde e moradia, áreas de prioridade para recebimento de receitas. Em 1987 elas constituíam cerca de 40% das transferências de caráter não constitucional. Esse tipo de transferências federal representa a ação dos governos locais, mediante a aplicação dos recursos transferidos pelo governo federal em áreas que são de interesse nacional. Um estudo confirmou que a maioria desses recursos financeiros não tem um critério bem definido sobre a sua distribuição e por isso não poderia ser submetido a uma análise formal (Anwar Shah, 1991).

- ***Transferências Vinculadas a Áreas Específicas***

São as transferências voluntárias cuja aplicação dos recursos são para investimentos em determinados projetos. Esses projetos são administrados pelos governos locais no lugar do governo federal. São financiados pelo Fundo de Investimento Social, pelo Programa de Integração Nacional entre outros. Essas transferências voluntárias não são contabilizadas no Balanço Geral da União como transferências intergovernamentais. Há uma flexibilidade na utilização desses recursos,

a única exigência é que tais recursos sejam destinados para o desenvolvimento de serviços sociais básicos e infraestrutura. De acordo com Anwar Shah (1991), em 1989 foram criados programas de transferências de recursos financeiros entre as três esferas de governo.

- *Convênios*

Um último tipo de transferências que não assumem caráter constitucional é as transferências feitas através das agências do governo. Essas, também não aparecem no Balanço Geral da União. São repasses não regulares decididos segundo critérios pouco objetivos, dependendo, na essência, da negociação bilateral de caráter político e, geralmente, são formalizados através de convênios. Em 1996, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) notificou que 8,5% da receita arrecadada que foram destinadas para as transferências intergovernamentais não foram relatadas como tais. A maioria dessas transferências vem dos Ministérios do Planejamento, da Educação, das Finanças, do Desenvolvimento Urbano e da Saúde. O nordeste recebe cerca de um terço das transferências que são feitas através de agências do governo.

“Poucos estudos tratam das transferências não tributárias, basicamente porque, pela própria natureza dos repasses, evitar a divulgação de critérios e, principalmente dos fluxos não é uma distorção, mas sim uma regra de jogo” (José Roberto Rodrigues Afonso, 1988).

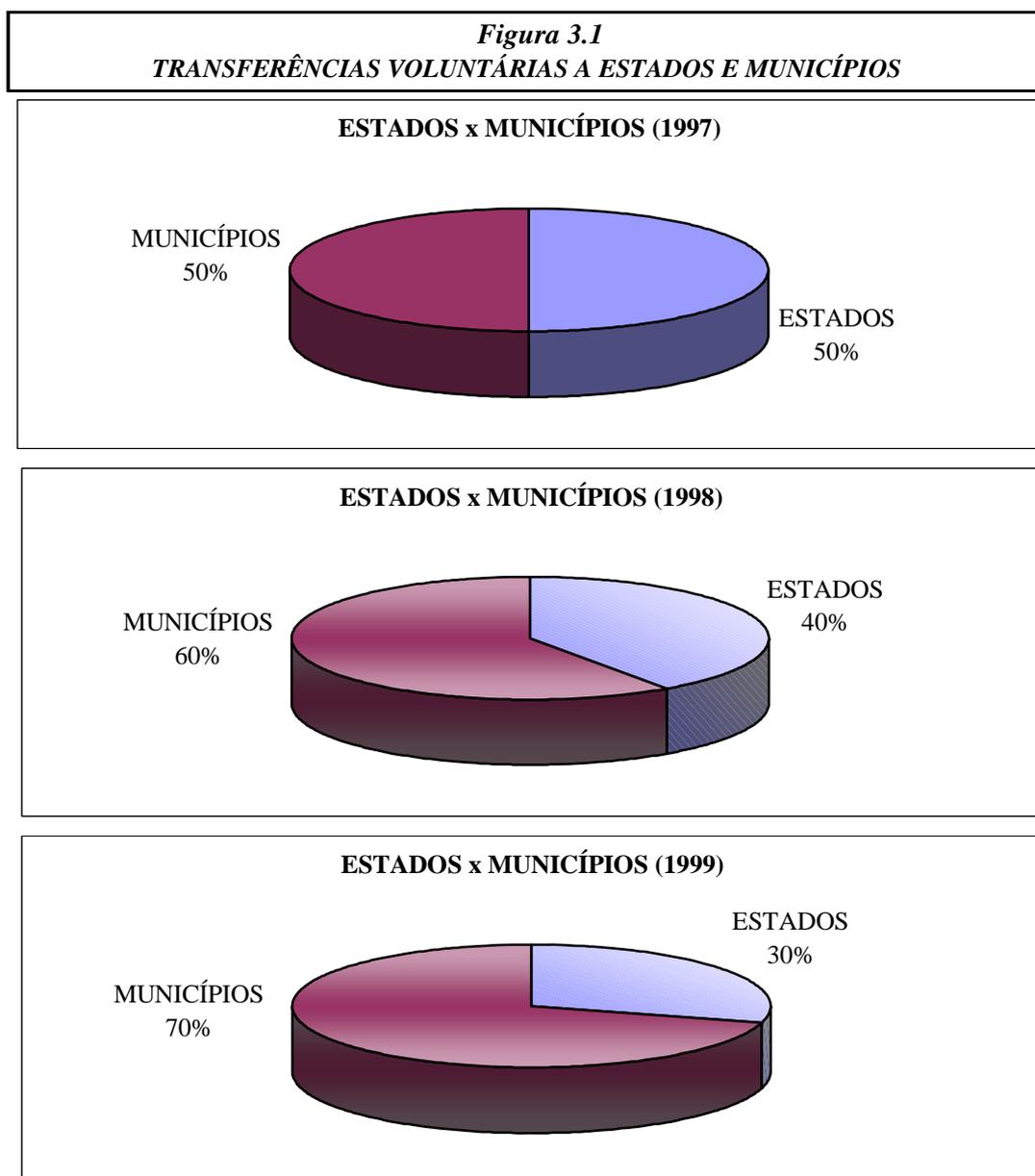
No ano de 1998, a alocação das transferências voluntárias apresentou um resultado interessante na sua distribuição por estados. Um exemplo foi o Estado do Maranhão, estado do Presidente Sarney, que teve uma participação peculiar na distribuição dos recursos transferidos, pois recebeu, sozinho, uma quantia

significativamente maior das transferências negociadas do que demais estados da região nordeste. Mas, de todas as regiões, o sudeste foi o vencedor na arrecadação de receitas das transferências voluntárias. Seus governos estaduais receberam 60% das transferências negociadas em 1988. Enquanto que a mesma região recebeu apenas 21,48% do total de transferências convencionais (Anwar Shah, 1991). O que reflete o caráter distributivo das transferências intergovernamentais constitucionais, e a livre negociação, sem nenhum critério das transferências voluntárias.

Se formos analisar o desempenho da repartição das transferências voluntárias para estados e municípios no decorrer dos três últimos anos (1997, 1998,1999), observaremos que a participação dos municípios no total dessas transferências teve um aumento muito significativo em detrimento da queda da participação estadual.

Em 1997 os estados e municípios recebiam a mesma quantia de transferências voluntárias do governo federal. Já no ano seguinte, os municípios aumentaram a sua participação em 10% enquanto os estados recebiam uma menor parcela dos repasses de transferências voluntárias, chegando, em 1999, a representar uma fatia pequena do bolo dessas transferências, de apenas 30% em contraste com os 70% da participação dos municípios.

A figura 3.1, a seguir, mostra essa evolução da fatia dos Municípios no “bolo” das transferências voluntárias frente aos Estados.



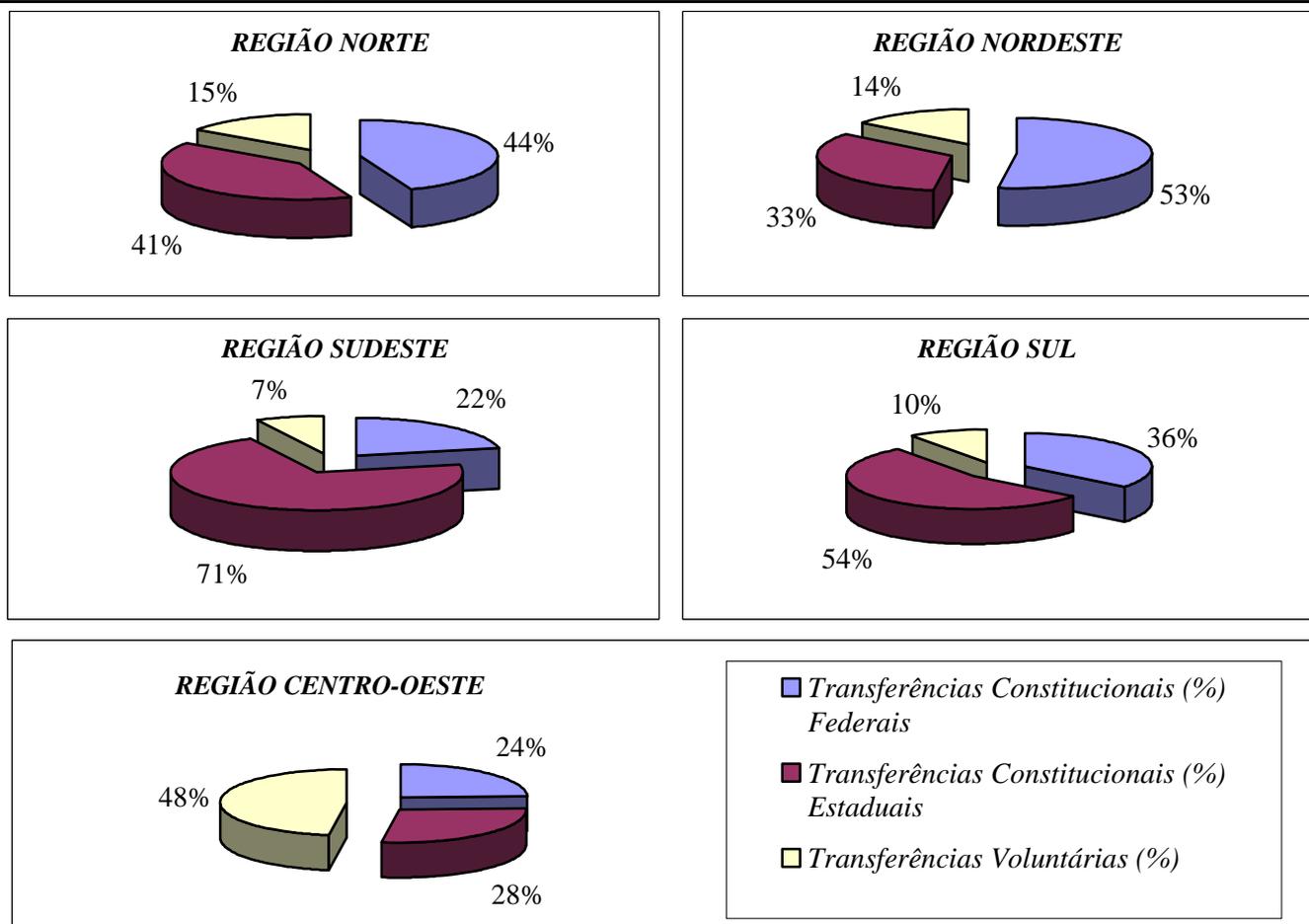
Fonte: SIAFI Gerencia

Em suma, o Sistema de Transferências Intergovernamentais para Municípios se divide basicamente em: Transferências Constitucionais Federais para Municípios, Transferências Constitucionais Estaduais para Municípios e Transferências Voluntárias para Municípios. A figura a seguir mostra como a distribuição dessas transferências é diferente em cada uma das cinco regiões do País: nas regiões menos desenvolvidas

(Norte e Nordeste) as transferências federais representam a maior parcela do repasse, no outro extremo (Sul e Sudeste), prevalecem as transferências estaduais, enquanto que na região Centro-Oeste (posição intermediária entre os extremos) os repasses das transferências voluntárias são os que têm maior peso para a região.

Figura 3.2

DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS EM CADA REGIÃO - 1996



IV. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS PARA MUNICÍPIOS

IV.1. Caracterização das Transferências Constitucionais

Num país com tantas disparidades econômicas, sociais e culturais vamos analisar se as transferências intergovernamentais constitucionais apresentam um caráter redistributivo e se tem a finalidade de eliminar as desigualdades regionais e garantir a equidade proporcional entre os governos locais ao longo de toda Federação.

A seguir tabela 4.1 foi construída com dados para o ano de 1996 que mostra a relação entre renda per capita e transferências intergovernamentais a partir da discriminação dos municípios segundo intervalos de renda por habitante (representada na primeira coluna da tabela. Os dados estão apresentados em ordem crescente do PIB per capita corrente, e os intervalos foram escolhidos aleatoriamente). No caso das transferências federais, pode-se observar com clareza a relação inversa entre PIB e transferências federais per capita, o que confirma o caráter redistributivo deste tipo de transferências.

<i>Tabela 4.1: Dados coletados para o ano de 1996</i>							
<i>PIB per capita R\$ Corrente</i>	<i>Número de Municípios</i>	<i>PIB per capita (média)</i>	<i>Transferências para Municípios</i>			<i>Participação (%)</i>	
			<i>Transferências Federais (per capita)</i>	<i>Transferências Estaduais (per capita)</i>	<i>Total de Transferências (per capita)</i>	<i>Participação das Transferências na Receita Corrente</i>	<i>Participação da Receita Tributária na Receita Corrente</i>
<i>Até 500</i>	351	382,79	118,00	12,44	130,44	96,55	1,16
<i>500 - 800</i>	503	659,11	110,99	18,02	129,01	94,98	2,10
<i>800 - 1200</i>	540	978,73	101,59	23,99	125,58	92,66	3,47
<i>1200 - 1600</i>	323	1401,63	89,69	36,96	126,64	85,72	7,13
<i>1600 - 2000</i>	267	1822,84	77,43	49,22	126,66	82,02	10,79
<i>2000 - 2400</i>	282	2196,00	89,83	62,91	152,74	80,53	12,72
<i>2400 - 2800</i>	281	2599,23	94,27	90,29	184,56	80,34	12,87
<i>2800 - 3200</i>	296	2989,24	105,32	102,25	207,57	78,21	13,65
<i>3200 - 3600</i>	261	3405,73	7,77	90,33	98,11	40,31	16,59
<i>3600 - 4000</i>	231	3776,93	7,83	103,50	111,33	40,74	22,10
<i>4000 - 4400</i>	163	4207,45	9,30	133,13	142,43	46,04	19,46
<i>4400 - 4800</i>	148	4596,89	6,87	138,18	145,05	48,32	18,40
<i>4800 - 5200</i>	107	4972,16	5,42	151,03	156,45	47,61	22,90
<i>5200 - 5600</i>	95	5445,20	4,31	172,72	177,04	48,18	20,43
<i>5600 - 6000</i>	86	5840,23	14,99	143,74	158,74	45,75	22,34
<i>Acima de 6000</i>	301	8967,97	6,67	158,73	165,40	33,71	37,78

Nota: Os valores das variáveis fiscais e PIB estão em R\$ Corrente.

Fonte: STN e IBGE para o exercício de 1996

Mas o mesmo não pode ser dito sobre as transferências estaduais para municípios, pois estas não assumem uma postura equalizadora. O critério de distribuição da receita de impostos baseia-se no princípio de origem (25% da arrecadação do ICMS é destinado para o município onde foi gerado a receita), o que torna positiva a relação deste tipo de transferências com o PIB per capita municipal.

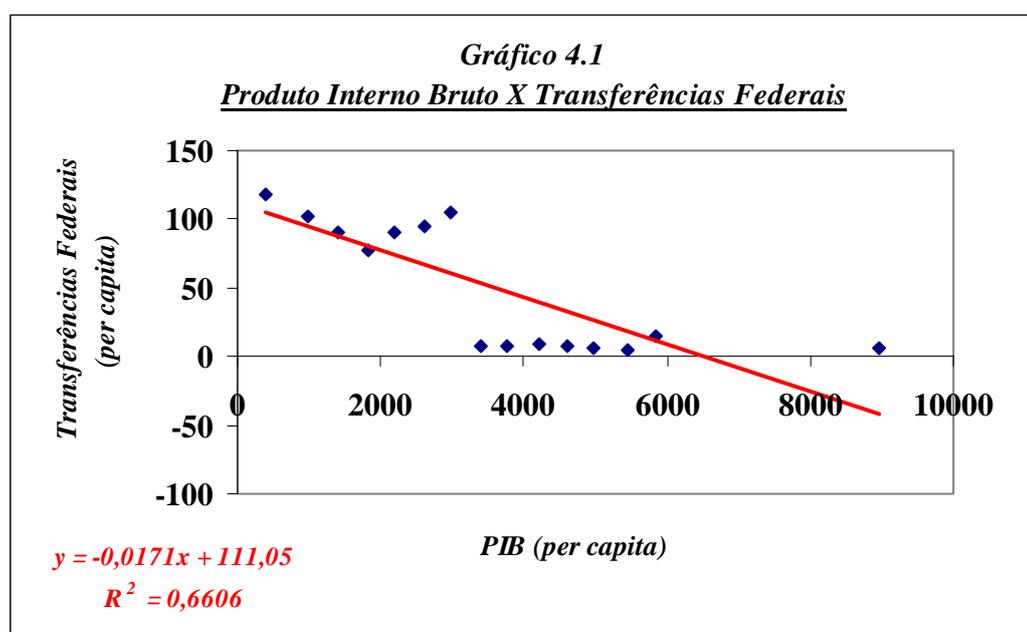
A intenção é tentar mostrar graficamente, através desses dados, que as transferências constitucionais federais assumem um caráter distributivo, ou seja, uma maior quantidade de recursos de transferências são destinados aos Municípios mais carentes, que se encontram nas primeiras faixas (linhas) da tabela 4.1. E a quantidade

transferida vai diminuindo quanto maior for a renda por habitantes desses governos locais.

A seguir vamos fazer uma análise gráfica dessas duas situações e observar (também graficamente) as participações das transferências e da receita tributária na receita corrente.

- ***Governo Federal para Municípios***

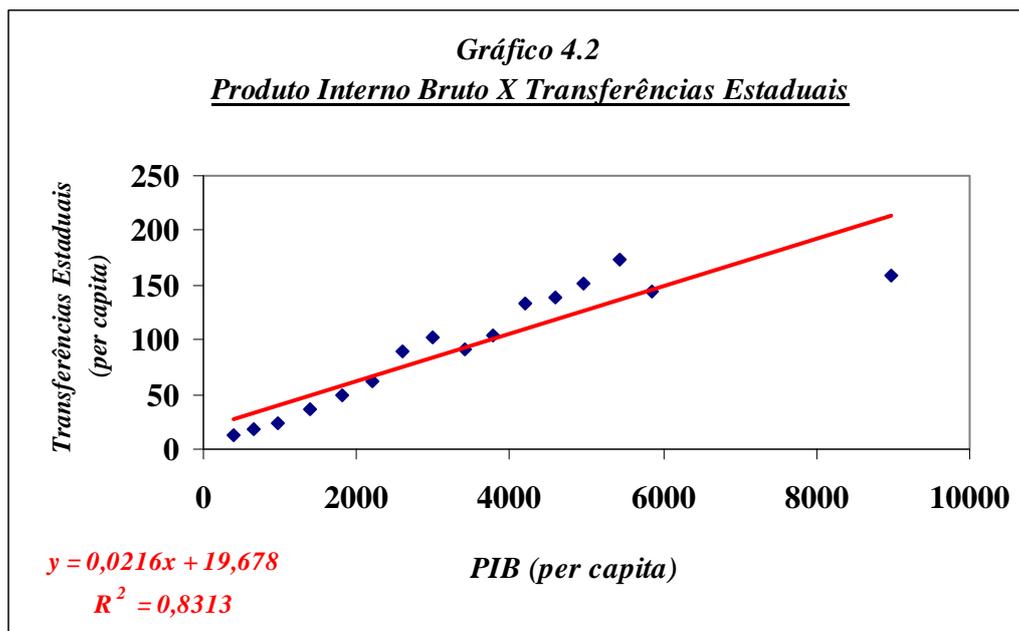
Através de alguns dados do ano de 1996, podemos fazer uma relação entre o Produto Interno Bruto (PIB), variável a qual representa o nível de riqueza de um município, e as transferências federais para os mesmos municípios. Essa relação pode ser representada no gráfico 4.1. Importante lembrar que as duas variáveis estão divididas pela população (ou seja, são variáveis per capita) para se ter um maior controle das observações.



Os dados analisados e o posicionamento gráfico, nos leva a concluir que as transferências federais para municípios apresentam um caráter redistributivo, o que significa que os municípios mais pobres tendem a receber uma maior parcela dessas transferências intergovernamentais. Em outras palavras, está associada a uma redistribuição regional dos recursos entre esses governos que chegam a promover uma distribuição municipal de receitas e despesas que compensa e até inverte a concentração da renda econômica e dos indicadores de bem estar social. Isso pode ser comprovado e visualizado pelo sinal negativo da inclinação da equação da regressão linear, expresso pelo valor do coeficiente angular da equação que é aproximadamente igual a $(-0,02)$. O que reflete que as transferências federais per capita para os municípios são inversamente proporcionais ao PIB per capita.

- ***Governo Estadual para Municípios***

Diferente das transferências constitucionais federais para municípios, as estaduais não assumem um caráter distributivo. Para o mesmo ano analisado anteriormente, 1996, buscou-se obter uma relação entre as seguintes variáveis: PIB (medida de riqueza dos municípios) e as transferências estaduais para os seus governos locais (do mesmo modo, ambas foram colocadas na forma per capita). O resultado obtido foi o inverso das transferências federais e está expresso no gráfico 4.2 a seguir.



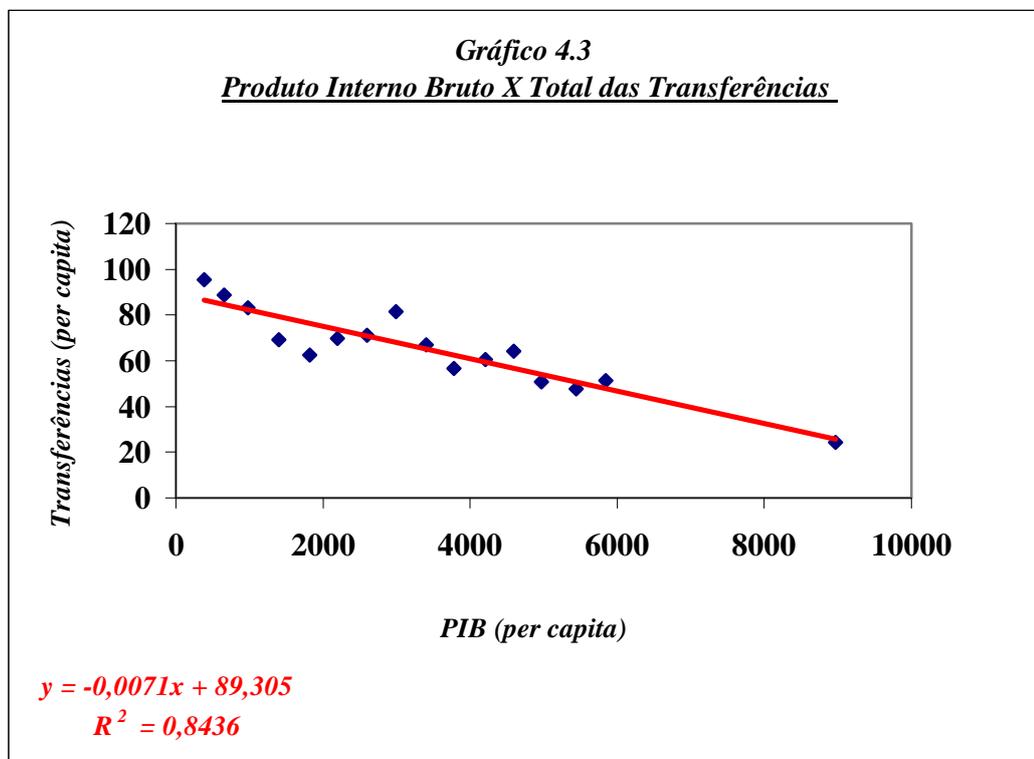
Como podemos observar, o gráfico 4.2 mostra uma relação positiva entre as duas variáveis, PIB per capita e transferências estaduais per capita. Logo, a linha de regressão linear apresenta uma inclinação positiva, expressa pelo sinal positivo do coeficiente angular da equação descrita (+0,02). Isso significa que as transferências estaduais para municípios não assumem uma postura distributiva. Ou seja, os recursos de cada estado não são destinados, em uma maior proporção, para governos locais mais carentes e sim, para os de maior renda per capita.

• Conclusão: Caráter do Sistema de Transferências Constitucionais

Como resultado encontrado do caráter das transferências federais e estaduais em relação à renda per capita municipal é oposto, não é possível afirmar se o sistema de transferências intergovernamentais para municípios tem um caráter redistributivo ou não. Entretanto, a importância das transferências intergovernamentais dentro da

estrutura de financiamento é inversamente relacionada com o PIB per capita municipal.

Isso é demonstrado através da análise gráfica a seguir.

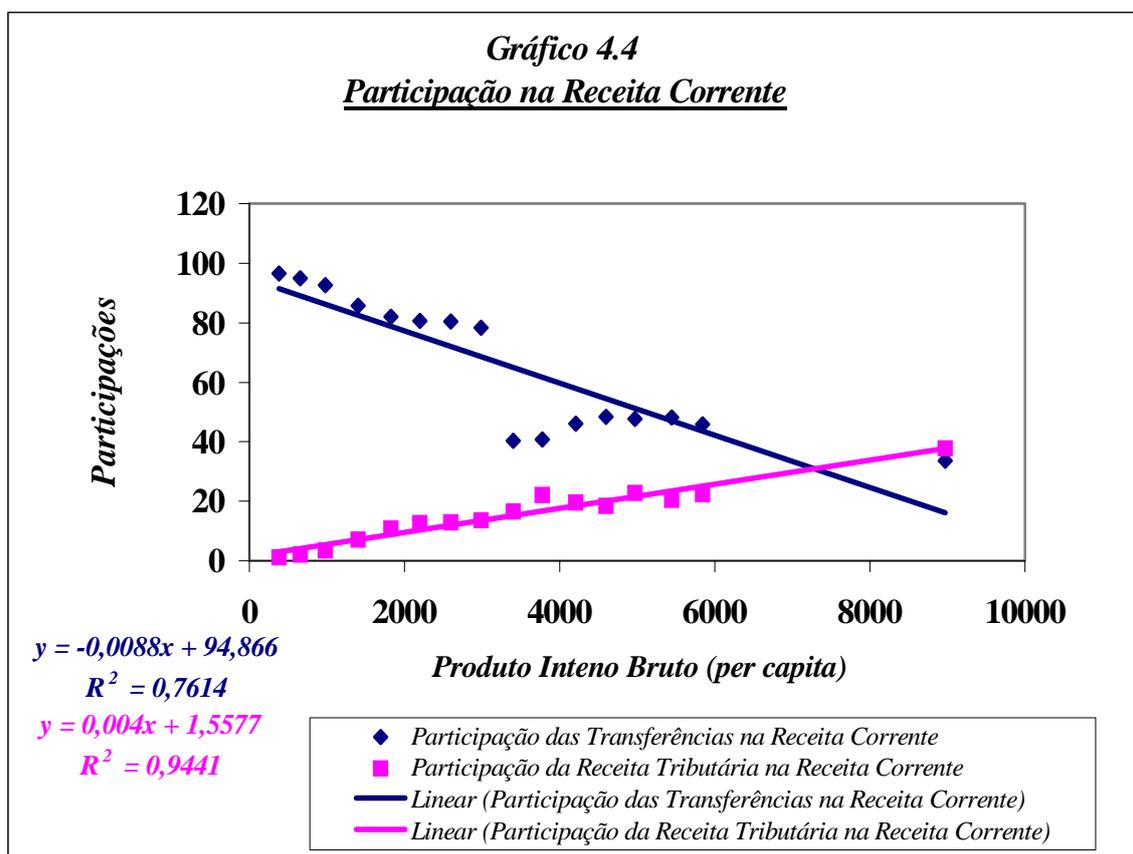


O gráfico 4.3 mostra a relação entre as transferências acumuladas e o Produto Interno Bruto municipal, a fim de representar o caráter do Sistema de Transferências. O coeficiente angular da equação da reta de regressão é negativo, mas apresenta uma inclinação (0,01) menor do que a inclinação apresentada no gráfico de transferências federais para municípios (0,02). O que explica que as transferências intergovernamentais tendem a ser inversamente proporcional com o nível de renda municipal per capita, mas não podemos afirmar que, como um todo, o Sistema de Transferências Intergovernamentais para os Municípios tem uma postura distributiva.

A tabela 4.1 também mostra que os municípios com renda per capita menor têm uma maior dependência com relação às transferências intergovernamentais, expressa na

participação destas no total de receita corrente disponível, enquanto que os municípios com maior renda, por terem uma base de tributação mais expressiva, dependem menos deste mecanismo de financiamento o que significa que a receita tributária própria destes municípios tem uma maior participação na receita corrente dos mesmos.

Através do gráfico 4.4, ilustrado a seguir, pode-se observar essa relação entre a participação das transferências na receita corrente e o PIB per capita, juntamente com relação entre a participação da receita tributária na receita corrente e o PIB per capita.



O resultado obtido confirma o que foi descrito anteriormente: que a participação das transferências na receita corrente é maior nas áreas mais pobres, onde o Produto

Interno Bruto per capita é mais baixo. O contrário ocorre com a participação da receita tributária na receita corrente, que é mais expressiva em regiões onde a população tem uma renda melhor (ou seja, um PIB mais elevado). Essas conclusões são confirmadas pela inclinação da reta de regressão através do sinal do coeficiente angular da equação de cada uma delas.

- *Análise Econométrica*

Nesse caso, o modelo que estamos analisando reflete características do Sistema de Transferências Intergovernamentais. Podemos levar em consideração que foram apresentadas quatro situações diferentes, para dados municipais no ano de 1996, com os quais é possível fazer uma análise econométrica (como foi feito através da interpretação da linha de regressão e a sua importância, pois a inclinação da reta mostra a tendência da relação entre as variáveis apresentadas) mais detalhada através do coeficiente de determinação do modelo, R^2 , em cada situação. Devemos enfatizar que, em todas as situações, utilizamos como variável explicativa, o Produto Interno Bruto per capita.

No modelo estudado, há quatro casos, cada um com variável dependente distinta, a saber: (1) Transferências Federais per capita para Municípios; (2) Transferências Estaduais per capita para Municípios; (3) Total de Transferências per capita para Municípios; e (4) Participações (das transferências e da receita tributária) na Receita Corrente.

Logo, foi possível extrair uma relação entre a variável explicativa e as diversas variáveis dependentes e obter em cada um dos casos um valor bastante significativo do

coeficiente de determinação do modelo. Mais precisamente, no caso1 cerca de 66,1% do modelo é explicado pelas variáveis (valor que é bastante representativo, levando em consideração o baixo número de observações); caso2, por 83,1%; caso3, por 84,4%; e caso4, por 76,1% (no caso das transferências) e 94,4% (no caso da receita tributária), onde o modelo é quase totalmente determinado pelas suas variáveis. Esses valores não só expressam que o modelo tem um bom ajustamento, como é bem explicado pelas suas variáveis, como também comprovam que as conclusões feitas sobre o Sistema de Transferências, a partir da análise dos gráficos acima, são fundamentadas em alguns argumentos econométricos e não só em uma simples base teórica.

IV.2. Diagnóstico da Distribuição Regional das Transferências

IV.2.1) Disparidades Regionais:

“A dimensão regional talvez seja o que dê o caráter mais peculiar ao federalismo brasileiro, pois poucos países do mundo enfrentam disparidades econômicas e sociais tão profundas entre suas macroregiões e mesmo no interior das regiões” (José Roberto Afonso e Rui Affonso)⁷.

Atribuir determinada ação ou gasto a um nível de governo, não significa torná-lo o único responsável pelo seu financiamento. Particularmente, no caso de os municípios se transformarem no principal prestador de serviço, ocorre a insuficiência de recursos

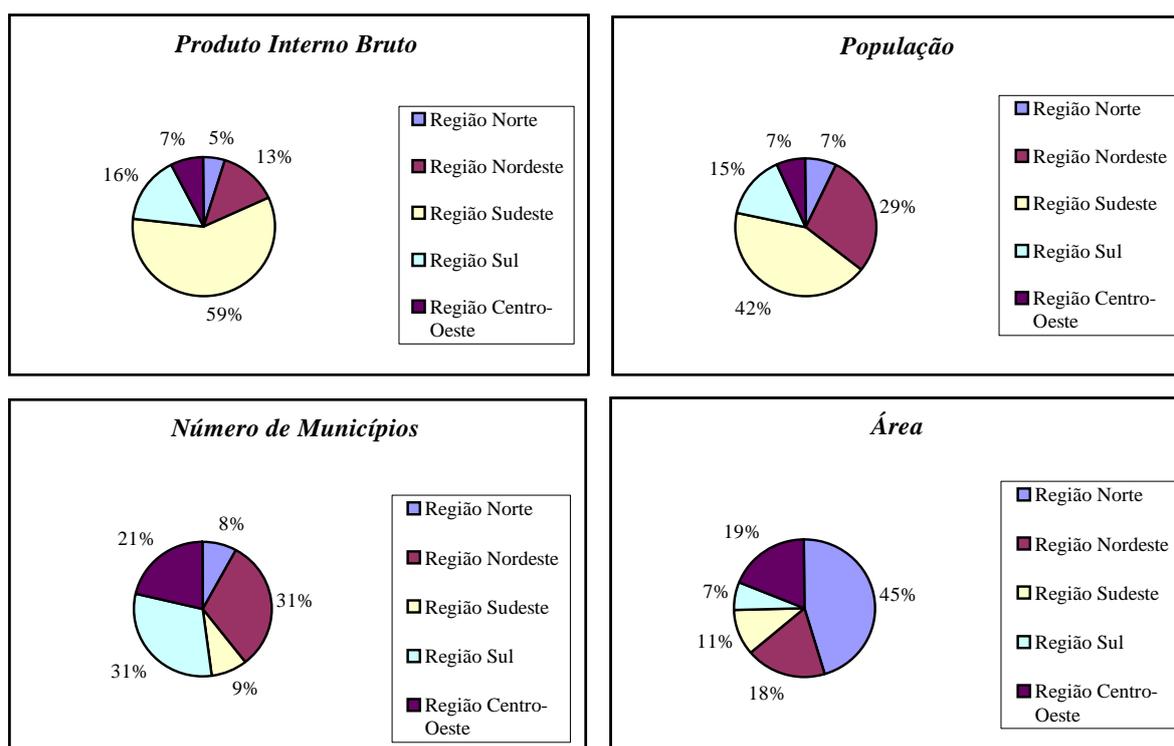
⁷ Texto “*O Financiamento Público das Políticas Sociais no Brasil*” de José Roberto Afonso e Rui Affonso, publicado em “*Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, Eficiência e Equidade*”, em 1995.

próprios, principalmente em regiões subdesenvolvidas. As transferências de recursos fiscais de um para outro nível de governo possibilita o financiamento de bens públicos em diversas áreas, inclusive nas mais carentes. E num cenário de disparidades regionais socioeconômicas e fiscais, a forma de rateio apresentada pela Constituição de 1988 tinha a intenção de promover equilíbrio socioeconômico entre os membros federados.

Através da figura 4.1 podemos visualizar as disparidades socioeconômicas que há entre os municípios do Brasil, contemplados por regiões no ano de 1996.

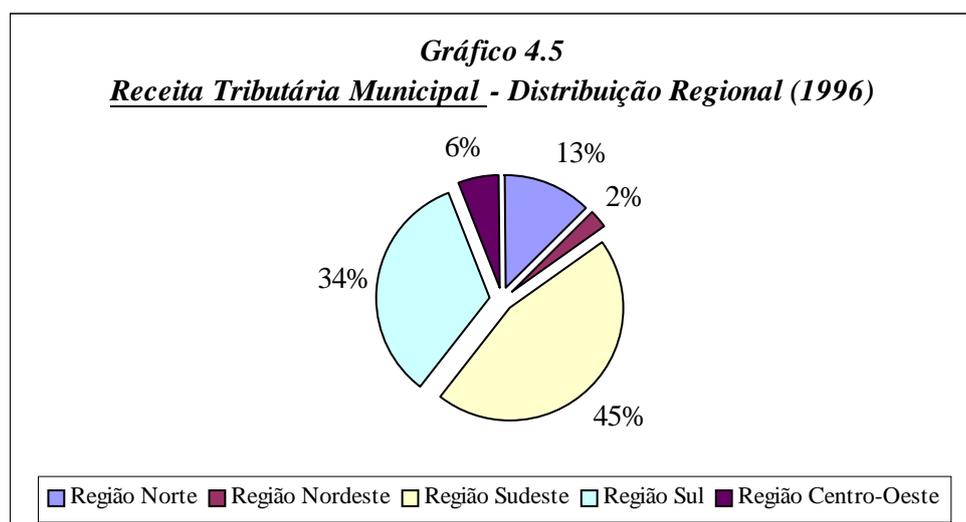
Enquanto o Sudeste é responsável por mais da metade do PIB nacional, com 42% da população do país, o Nordeste, ao contrário, com 29% da população e uma quantidade de municípios bem significativa no todo do Brasil, não apresenta uma participação relevante no PIB nacional. E o fato de ter um PIB pequeno influencia na disponibilidade de recursos financeiros que a região tem para se auto financiar e investir em bens públicos.

Figura 4.1: Distribuição Regional para o ano de 1996



Logo, o que temos é um País onde é perceptível a presença de desigualdades socioeconômicas que levam a crer na existência de disparidades fiscais entre as regiões. A desigualdade fiscal regional é mostrada no gráfico 4.5, através da distribuição regional da receita tributária municipal para o ano de 1996. Parte dessas diferenças pode ser explicada pela maior capacidade de pagamento dos contribuintes das regiões mais desenvolvidas (aproximada pelo PIB per capita).

Se formos associar os resultados da figura 4.1 com o gráfico 4.5, confirmamos o que foi dito em parágrafos anteriores: que os municípios das regiões mais desenvolvidas, como Sul e Sudeste, com uma maior participação no PIB nacional e uma maior arrecadação da receita tributária (34% para o Sul e 45% para o Sudeste), tem uma maior capacidade de financiar seus gastos e estão mais aptos a prover bens públicos para a sua população sem necessitar de uma grande quantidade de recursos de outros níveis de governo.



Para uma federação assentada sobre profundas disparidades regionais econômicas, sociais e fiscais, a solução para os conflitos de interesse que surgem entre áreas mais

desenvolvidas e menos desenvolvidas se dá através do Sistema de Transferências Intergovernamentais.

IV.2.2) Desequilíbrios Fiscais:

Combinar, adequadamente, fontes de receitas, funções ou responsabilidades é um problema comum para qualquer federação. E para contrabalançar esses desequilíbrios fiscais há duas formas fundamentais: através de ajustes fiscais verticais, entre as diferentes esferas da administração; e através de ajustes fiscais horizontais, entre as regiões de diferentes níveis de riqueza. E como já foi enfatizado anteriormente, esses são alguns dos argumentos econômicos para as transferências intergovernamentais.

- ***Análise Horizontal***

Os ajustes fiscais horizontais aparecem como ferramentas utilizadas na tentativa de alcançar um equilíbrio de recursos e responsabilidades entre as unidades administrativas da nação e atenuar a extrema disparidade regional de rendas e riquezas. Ou seja, ao longo da federação há desequilíbrios horizontais que precisam ser corrigidos.

As iniciativas federais relacionam diretamente esse objetivo às transferências intergovernamentais. Fundos são destinados com o propósito de desenvolvimento e assistência e para elevar o nível relativo de serviços prestados a pelos governos estaduais e municipais das regiões mais pobres.

Além disso, há um efeito redistributivo associado com as transferências federais para municípios, o qual já analisamos na seção anterior. O que buscaremos agora é uma

análise horizontal das transferências entre as regiões da federação, levando em conta as disparidades regionais.

Para essa análise horizontal, foram construídas três tabelas (tabela 4.2, 4.3 e 4.4), com dados para o ano de 1996, que mostram, de formas diferentes, a participação de cada região no Sistema de Transferências Intergovernamentais e assim associa-las às disparidades regionais socioeconômicas e, ao final, ver se, de fato, as transferências intergovernamentais buscam atenuar os desequilíbrios fiscais que existem na federação brasileira.

Com a tabela 4.2 podemos fazer uma análise horizontal regional já que temos os dados das transferências constitucionais e voluntárias per capita, dos municípios contemplados por unidade da federação. Nessa tabela podemos ver com clareza que os municípios das regiões menos desenvolvidas, como Norte e Nordeste, tem uma receita de transferência constitucional per capita do governo federal bem expressiva comparada a sua pequena participação na renda nacional. Enquanto que a região mais rica, Sudeste, recebe uma quantia menor dessas transferências per capita.

Ao contrário, as transferências constitucionais per capita de estados para municípios não assumem a mesma postura de transferir uma maior quantia para as áreas que são mais carentes de recursos financeiros para prover bens públicos. Logo, através da tabela 4.2 a seguir, verificamos que as regiões que tem uma maior capacidade arrecadatória e de autofinanciamento (Sul e Sudeste), são as que receberam um valor mais elevado desses repasses. Pois, existem transferências dos governos estaduais para os seus municípios através da repartição das receitas do ICMS de cada estado, o qual

tem um valor bastante expressivo nos estados do Sul e do Sudeste. Isso é mostrado mais adiante com a análise da tabela 4.3.

Tabela 4.2				
Transferências per capita dos Municípios Contemplados por Unidade da Federação (1996)				
UF	Transferências Constitucionais		Transferências Voluntárias	Total de Transferências
	Federais	Estaduais		
Região Norte	46,82	43,33	16,34	106,49
Rondônia	43,41	30,64	10,86	84,91
Acre	100,54	26,50	67,15	194,20
Amazonas	10,51	89,95	1,96	102,42
Roraima	75,66	28,29	248,28	352,23
Pará	39,30	30,40	3,28	72,98
Amapá	89,18	38,97	68,65	196,79
Tocantins	126,11	32,84	27,16	186,11
Região Nordeste	65,73	41,93	18,03	125,69
Maranhão	47,35	17,64	5,99	70,98
Piauí	51,46	20,90	45,91	118,27
Ceará	67,03	46,08	14,35	127,45
Rio Grande do Norte	75,59	39,37	62,49	177,45
Paraíba	90,21	34,56	12,37	137,14
Pernambuco	64,21	51,40	22,17	137,78
Alagoas	78,36	34,93	35,18	148,47
Sergipe	75,39	49,49	51,04	175,93
Bahia	64,26	51,64	1,19	117,09
Região Sudeste	43,97	144,17	15,13	203,27
Minas Gerais	72,66	91,38	2,01	166,06
Espírito Santo	63,33	132,17	154,17	349,66
Rio de Janeiro	22,38	110,67	12,32	145,37
São Paulo	36,85	184,12	11,22	232,19
Região Sul	69,24	106,18	19,48	194,89
Paraná	70,71	91,46	26,04	188,22
Santa Catarina	73,49	108,32	29,40	211,22
Rio Grande do Sul	65,70	118,84	8,33	192,87
Região Centro-Oeste*	10,27	11,79	20,19	42,25
Mato Grosso do Sul	41,91	64,21	-	106,12
Mato Grosso	-	-	25,79	25,79
Goiás	-	-	12,57	12,57
Distrito Federal	14,84	-	53,58	68,42
BRASIL	51,91	93,25	17,03	162,19

Nota: Valores estão em R\$ Correntes.

*Dados Incompletos

Somente com os dados da tabela 4.2, não podemos chegar a nenhuma conclusão sobre as transferências voluntárias e sua intenção para assegurar o equilíbrio entre as regiões.

Um importante impacto na repartição de receitas tem sido a redistribuição regional da renda através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Com essas transferências, os recursos tendem a fluir das regiões relativamente mais ricas (ou seja, Sul e Sudeste) para aquelas mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Isso pode ser visto na tabela 4.3 que discrimina as transferências constitucionais federais (FPM, ITR, IOF, FPEX) e estaduais (ICMS, IPVA) para municípios no ano de 1996. Nesta tabela os municípios estão contemplados por Unidade da Federação e também podem ser analisados por regiões.

A região Nordeste, considerada uma das regiões mais pobre do País, de pequena participação no PIB nacional (como mostramos anteriormente), é a que tem maior participação no FPM (quase 37%), superando as regiões mais desenvolvidas Sul e Sudeste que tem participação 20% e 35%, respectivamente. Quanto à região Norte, seus municípios têm uma renda baixíssima, e sua participação no repasse de transferências é maior do que sua representatividade no PIB nacional. Em relação à região Centro-Oeste, não podemos avaliar os seus resultados, pois para alguns dos seus estados não há informações sobre essas variáveis de transferência.

Logo, a conclusão que podemos extrair, da análise das tabelas 4.2 e 4.3, é que os ajustes fiscais horizontais, no Brasil, refletem a postura da distribuição regional das transferências constitucionais federais para os municípios. Pois em um País assentado sobre desigualdades horizontais, aparecem essas transferências que tentam assegurar um

equilíbrio fiscal horizontal, além de atenuar as disparidades regionais. Nisso vemos que municípios localizados nas regiões mais carentes recebem uma maior quantia desses repasses, para uma melhor provisão de bens públicos locais.

O mesmo não podemos dizer sobre as transferências constitucionais feitas pelos estados aos seus municípios. Estas não têm nenhum critério distributivo que busque alcançar o equilíbrio horizontal, pois verificamos, claramente, que os municípios localizados nas regiões mais ricas são os que têm uma maior participação nessas transferências constitucionais, respectivamente, 66% e 17%, para o Sudeste e Sul. Enquanto, que no outro extremo, a região Norte tem uma pequena participação de 3,34% e a região Nordeste de quase 13% (esses valores estão tanto na tabela 4.3, como na tabela 4.4, que mostra a participação de cada transferência municipal por regiões e unidades federativas no ano de 1996).

Em parte, a alta quantia dessas transferências para os municípios das regiões de elevada renda ocorre devido aos estados destas regiões, Sudeste e Sul, serem mais desenvolvidos, apresentando uma concentração maior de indústria e comércio o que possibilita uma maior arrecadação do ICMS⁸ e, por conseguinte, uma maior distribuição proporcional à arrecadação de cada município desses estados.

⁸ De acordo com a tabela 4.3, os municípios da região Sudeste participam em mais da metade (65,15%) dos repasses realizados pela parcela do ICMS destinada dos estados para os municípios. Enquanto na região Norte e Nordeste esse repasse é, respectivamente, 3,45% e 13,39%.

Tabela 4.3									
Participação dos Municípios Contemplados por Unidade da Federação nas Transferências Intergovernamentais (para o ano de 1996)									
UF	Transferências Constitucionais (em percentagem)								
	Transferências Federais					Transferências Estaduais			TOTAL (%)
	FPM	ITR	IOF	FPEX	Total	ICMS	IPVA	Total	
Região Norte	6,57	3,44	55,13	2,90	6,48	3,45	2,38	3,34	4,46
Rondônia	0,67	0,46	3,45	0,00	0,65	0,26	0,19	0,26	0,40
Acre	0,61	0,22	0,00	0,00	0,60	0,09	0,10	0,09	0,27
Amazonas	0,32	0,03	0,09	0,00	0,31	1,54	0,84	1,47	1,05
Roraima	0,23	0,08	12,61	0,00	0,23	0,05	0,06	0,05	0,11
Pará	2,66	0,91	28,81	2,51	2,66	1,17	0,93	1,14	1,68
Amapá	0,42	0,04	5,98	0,14	0,42	0,09	0,17	0,10	0,21
Tocantins	1,65	1,70	4,20	0,26	1,62	0,25	0,09	0,24	0,73
Região Nordeste	36,76	11,75	33,37	14,60	36,09	13,39	7,81	12,82	21,14
Maranhão	3,11	0,83	6,82	0,33	3,03	0,64	0,50	0,63	1,49
Piauí	1,73	0,60	0,00	0,00	1,69	0,39	0,30	0,38	0,85
Ceará	5,72	1,08	0,00	1,54	5,60	2,23	1,42	2,14	3,38
Rio Grande do Norte	2,44	0,57	0,25	0,10	2,37	0,70	0,60	0,69	1,29
Paraíba	3,76	0,75	0,00	0,02	3,66	0,81	0,49	0,78	1,81
Pernambuco	5,92	0,91	0,00	3,19	5,83	2,69	1,81	2,60	3,75
Alagoas	2,60	0,43	0,00	0,01	2,53	0,64	0,56	0,63	1,31
Sergipe	1,54	0,62	0,00	0,00	1,50	0,57	0,33	0,55	0,89
Bahia	9,92	5,96	26,31	9,41	9,89	4,72	1,81	4,42	6,38
Região Sudeste	35,35	47,67	8,89	66,40	36,14	65,15	72,94	65,95	55,29
Minas Gerais	14,91	17,39	7,09	12,20	14,86	10,55	9,14	10,40	12,00
Espírito Santo	2,06	1,49	0,00	7,43	2,18	2,69	1,12	2,53	2,40
Rio de Janeiro	3,54	1,63	1,31	10,27	3,68	9,96	11,59	10,13	7,82
São Paulo	14,85	27,16	0,49	36,49	15,42	41,95	51,09	42,89	33,07
Região Sul	19,99	31,04	2,60	16,09	19,97	17,15	16,12	17,05	18,09
Paraná	7,73	12,88	2,43	9,68	7,81	5,57	6,06	5,62	6,40
Santa Catarina	4,40	3,04	0,00	4,43	4,39	3,68	2,98	3,61	3,89
Rio Grande do Sul	7,85	15,11	0,17	1,98	7,76	7,90	7,08	7,82	7,80
Região Centro-Oeste*	1,32	6,10	-	0,01	1,32	0,86	0,75	0,85	1,02
Mato Grosso do Sul	0,98	5,91	-	0,01	0,99	0,86	0,75	0,85	0,90
Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
Goiás	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00
Distrito Federal	0,34	0,19	-	-	0,33	-	-	-	0,12
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

*Os dados estão incompletos.

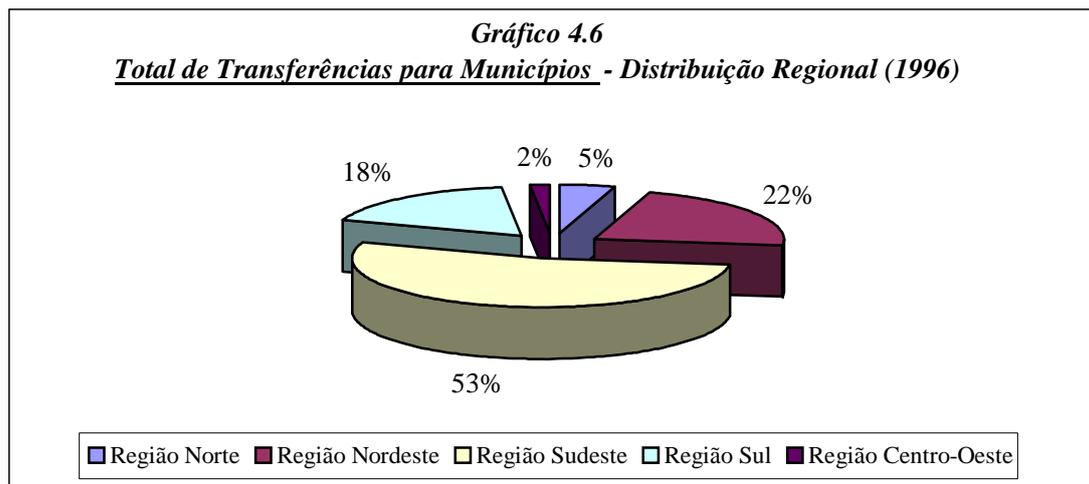
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, exercício de 1996.

Sobre as transferências voluntárias, podemos analisar sua distribuição regional observando a tabela 4.4 que mostra o Sistema de Transferências Intergovernamentais, dividido entre as transferências intergovernamentais constitucionais e voluntárias (Anexo 1 – valores R\$ 1,00; Anexo 2 - Gráficos).

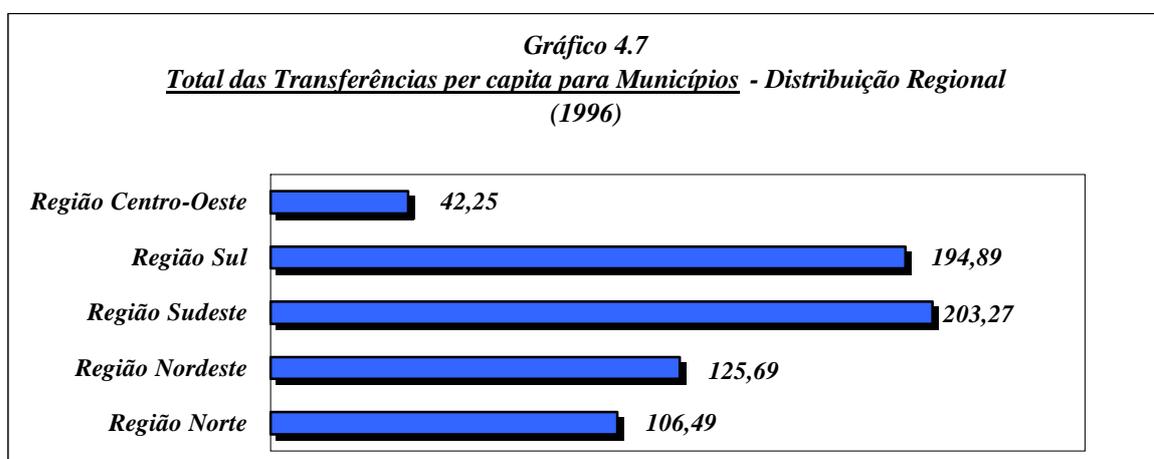
UF	Transferências Constitucionais		Transferências Voluntárias	Total de Transferências
	Federais	Estaduais		
Região Norte	6,48	3,34	6,89	4,72
<i>Rondônia</i>	0,65	0,26	0,50	0,41
<i>Acre</i>	0,60	0,09	1,21	0,37
<i>Amazonas</i>	0,31	1,47	0,17	0,96
<i>Roraima</i>	0,23	0,05	2,29	0,34
<i>Pará</i>	2,66	1,14	0,67	1,58
<i>Amapá</i>	0,42	0,10	0,97	0,29
<i>Tocantins</i>	1,62	0,24	1,06	0,77
Região Nordeste	36,09	12,82	30,17	22,09
<i>Maranhão</i>	3,03	0,63	1,17	1,46
<i>Piauí</i>	1,69	0,38	4,59	1,24
<i>Ceará</i>	5,60	2,14	3,65	3,41
<i>Rio Grande do Norte</i>	2,37	0,69	5,98	1,78
<i>Paraíba</i>	3,66	0,78	1,53	1,78
<i>Pernambuco</i>	5,83	2,60	6,13	4,00
<i>Alagoas</i>	2,53	0,63	3,46	1,53
<i>Sergipe</i>	1,50	0,55	3,10	1,12
<i>Bahia</i>	9,89	4,42	0,56	5,76
Região Sudeste	36,14	65,95	37,89	53,46
<i>Minas Gerais</i>	14,86	10,40	1,25	10,87
<i>Espírito Santo</i>	2,18	2,53	16,15	3,85
<i>Rio de Janeiro</i>	3,68	10,13	6,17	7,65
<i>São Paulo</i>	15,42	42,89	14,31	31,10
Região Sul	19,97	17,05	17,12	17,99
<i>Paraná</i>	7,81	5,62	8,77	6,65
<i>Santa Catarina</i>	4,39	3,61	5,36	4,04
<i>Rio Grande do Sul</i>	7,76	7,82	3,00	7,29
Região Centro-Oeste	1,32	0,85	7,93	1,74
<i>Mato Grosso do Sul</i>	0,99	0,85	-	0,80
<i>Mato Grosso</i>	-	-	2,16	0,23
<i>Goiás</i>	-	-	2,12	0,22
<i>Distrito Federal</i>	0,33	-	3,65	0,49
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00

Mais uma vez, podemos dizer que, as transferências voluntárias não assumem um caráter redistributivo e reafirmar que seu repasse é totalmente aleatório. Os municípios da região Sudeste recebem cerca de 38% dessas transferências, o Nordeste 30%, o Sul 17%, o Centro-Oeste quase 8% e o Norte 7%. Assim como vimos na tabela 4.2, que os valores das transferências voluntárias por habitante de cada região não tem uma postura definida, o mesmo ocorre com os valores da participação dessas transferências na tabela 4.4.

Em suma, embora podemos concluir nas situações acima, que as transferências constitucionais federais tendem a promover um ajuste fiscal horizontal e assegurar as disparidades regionais, não podemos afirmar o mesmo sobre o Sistema de Transferências Intergovernamentais, no Brasil, como um todo. Pois ao observarmos o total da receita das transferências nos gráficos 4.6 e 4.7, a seguir, ou em cada tabela acima, tanto na forma per capita, como em percentagem de participação de cada região não chegamos à conclusão desejada: que o Sistema de Transferências para os Municípios implementado na nossa Federação favorece os governos locais que realmente necessitam de uma ajuda financeira das outras esferas de governo, já que sozinhos (por terem uma renda muito baixa, além de uma arrecadação fiscal insignificante, que em alguns casos se deve à baixa densidade demográfica), não são capazes de oferecer um serviço público adequado para a sua população e de realizar investimentos em alguns setores da economia ou em infraestrutura, que melhore a qualidade de vida da sociedade.



Podemos dizer que no gráfico 4.6 a região mais rica, Sudeste, recebe, sozinha, mais da metade do total das receitas de transferências. E que se formos analisar esse total de transferências de acordo com a população em cada região, o resultado está expresso no gráfico 4.7, a seguir: as regiões mais desenvolvidas, de maior renda (Sul e Sudeste) e de menor área geográfica, recebem, juntas, mais da metade do total das transferências per capita. Isso só ratifica o que foi dito no parágrafo anterior, mas em outras palavras: o total das transferências intergovernamentais para Municípios não possui uma postura definida de redistribuição no sentido de manter o equilíbrio horizontal.



- *Análise Vertical*

O mais importante problema fiscal de natureza “vertical” está relacionado com o sistema municipal do País. Dada a existência de dificuldades fiscais nos governos locais, o governo federal se esforça para modificar o desequilíbrio entre recursos e funções do sistema municipal no Brasil. Pode-se reconhecer que a autonomia política da maioria dos municípios de nada vale, caso não sejam designado a eles as receitas necessárias para o desempenho de suas funções. E é nesse contexto que aparecem as transferências intergovernamentais para corrigir esses desequilíbrios verticais, promovendo o ajuste fiscal e garantindo as necessidades básicas de muitos deles.

Ampliou-se a base financeira dos municípios, como já foi dito antes, através da atribuição de novos tributos a eles e uma maior participação nas receitas federais e estaduais. Contudo, apesar de soluções como estas terem sido adotadas não acabou com o problema fiscal entre as diferentes esferas de administração.

Para muitos municípios pobres, novos tributos foram de pouca utilidade devido à ausência do número expressivo de indústrias e de atividades comerciais que possibilitassem uma tributação significativa e, em outros casos, diretamente ligados à baixa capacidade de tributação e a falta de meios eficientes da arrecadação. Essas dificuldades fizeram com que os governos locais fossem mais dependentes financeiramente dos repasses dos níveis superiores de governo.

A tabela 4.5 mostra a estrutura de financiamento das receitas correntes municipais por regiões e unidades federativas a nível agregado e para municípios da capital e do interior, para o ano de 1996. Através dessa tabela podemos observar o padrão regional

definido anteriormente: a baixa capacidade de arrecadação tributária gera uma enorme dependência destes mecanismos de financiamento por parte dos municípios das regiões Norte e Nordeste, onde as transferências intergovernamentais constitucionais representam cerca de 70% da receita corrente municipal. Nas regiões mais desenvolvidas, Sudeste e Sul, observa-se que a importância destas transferências é menor, representando, aproximadamente, 50% e 60% respectivamente ⁹, justamente devido à sua eficiência arrecadatória que é favorecida pelo elevado grau de industrialização e o grande volume de comércio nestas regiões.

Com isso, verificamos que há desequilíbrios verticais inter-regionais ao longo da Federação refletidos nas diferenças entre receita, capacidade arrecadatória, e despesas (gastos públicos) nos níveis inferiores de governo. Essas diferenças são mais profundas quando se compara a estrutura de financiamento dos municípios do interior.

Dividindo os municípios em grupo das capitais e grupo do interior, as diferenças inter-regionais permanecem inalteradas, mas deve-se destacar a forte divergência na participação de tributos e transferências entre capitais e municípios do interior em cada unidade federativa.

A nível nacional, a receita tributária nas capitais representa mais de 40% da receita corrente, enquanto que no interior cobrem, apenas, 16% do financiamento corrente. Logo, também a nível nacional, a quantia de transferências que é destinada aos municípios do interior para prover o financiamento de bens públicos nesses governos locais representa um pouco mais de 60 %, enquanto os municípios capitais recebem

⁹ Sobre a região Centro-Oeste, seus dados sobre transferências estão incompletos para os municípios de alguns estados (Goiás e Mato Grosso). Isso, somado a participação do Distrito Federal viesam para cima os resultados da região. Por isso, seus dados devem se analisados com cautela.

cerca de 30%. Tudo isso pode ser visualizado da tabela 4.5.

Tais conclusões não podem ser feitas a respeito dos municípios da região Centro-Oeste, pois os dados sobre transferências para os municípios desta região estão incompletos, como já foi mencionado anteriormente.

Tabela 4.5						
Participação da Receita Tributária e das Transferências Constitucionais na Receita Corrente dos Municípios – 1996 (em percentagem)						
UF	Municípios		Municípios das Capitais		Municípios do Interior	
	Receita Tributaria	Transferências Constitucionais	Receita Tributaria	Transferências Constitucionais	Receita Tributaria	Transferências Constitucionais
Região Norte	15,7	69,1	23,5	63,3	5,2	76,9
<i>Rondônia</i>	11,6	68,8	21,5	67,2	5,1	69,8
<i>Acre</i>	9,8	72,2	14,8	69,9	2,8	75,3
<i>Amazonas</i>	26,0	62,3	26,6	61,4	0,3	98,3
<i>Roraima</i>	17,1	54,3	17,1	54,3		
<i>Pará</i>	14,1	69,8	25,8	59,7	5,7	77,0
<i>Amapá</i>	13,2	76,5	15,0	75,8	9,2	78,2
<i>Tocantins</i>	6,7	79,5	13,4	80,7	4,6	79,1
Região Nordeste	12,6	69,6	29,3	51,8	4,8	77,9
<i>Maranhão</i>	8,4	65,2	17,2	48,4	2,3	77,0
<i>Piauí</i>	7,1	67,6	12,5	54,8	1,1	81,9
<i>Ceará</i>	9,9	63,8	21,6	54,1	2,2	70,2
<i>Rio Grande do Norte</i>	11,0	62,4	20,6	38,7	4,3	78,7
<i>Paraíba</i>	6,9	83,7	19,8	74,0	3,3	86,5
<i>Pernambuco</i>	18,8	66,3	39,6	50,8	8,6	73,9
<i>Alagoas</i>	11,7	74,1	30,8	58,5	2,1	81,8
<i>Sergipe</i>	13,9	69,0	33,2	48,3	2,4	81,4
<i>Bahia</i>	13,8	74,2	46,3	49,4	6,0	80,2
Região Sudeste	31,4	51,5	49,1	34,5	21,5	60,9
<i>Minas Gerais</i>	18,5	62,1	39,8	24,1	12,7	72,5
<i>Espírito Santo</i>	19,6	69,8	33,3	53,4	15,4	74,8
<i>Rio de Janeiro</i>	40,4	43,6	53,9	31,8	22,8	58,8
<i>São Paulo</i>	33,3	49,6	49,2	36,9	24,8	56,4
Região Sul	20,4	61,8	41,0	38,6	16,0	66,8
<i>Paraná</i>	23,9	57,0	50,5	37,4	16,9	62,2
<i>Santa Catarina</i>	19,7	64,2	26,1	59,2	19,2	64,7
<i>Rio Grande do Sul</i>	17,6	65,1	34,5	35,5	13,4	72,3
Região Centro-Oeste	27,2	-	34,3	-	9,3	-
<i>Mato Grosso do Sul</i>	21,1	-	41,7	-	11,6	-
<i>Mato Grosso</i>	10,7	-	22,7	-	7,9	-
<i>Goiás</i>	17,4	-	39,8	-	9,1	-
<i>Distrito Federal</i>	33,8	-	33,8	-	-	-
BRASIL	25,8	50,6	41,2	31,7	16,6	62,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

IV.3. Análise do Efeito das Transferências sobre o Comportamento Fiscal dos Municípios – O Efeito “Flypaper”¹⁰

Dada à estrutura de financiamento acima, vamos fazer uma breve análise econométrica da distorção que o Sistema de Transferências Intergovernamentais provoca no comportamento fiscal dos Municípios.

O Sistema de Transferências Intergovernamentais surge como uma forma de compensação da baixa capacidade tributária dessas unidades inferiores de governo e, simultaneamente, fez com que estas inibissem seu esforço fiscal de arrecadação gerando incentivos para a expansão das suas despesas.

O comportamento fiscal (ou seja, o esforço de arrecadação e gasto público) dos governos subnacionais depende da importância das transferências intergovernamentais em comparação com a representatividade das receitas tributárias dentro da estrutura de financiamento dos diversos Municípios.

A participação das transferências constitucionais na receita fiscal de estados e municípios foi ampliada após a Constituição de 1988. A teoria prevê que tal mudança na estrutura de financiamento tem conseqüências negativas no comportamento das

¹⁰ Na literatura de finanças públicas o fenômeno “*flypaper effect*” representa a idéia de que as transferências intergovernamentais tendem a ficar nas unidades receptoras (governo locais) e expandir seu gasto ao invés de serem redistribuídas entre os contribuintes através, por exemplo, da diminuição de impostos. Num grande número de estudos empíricos tem-se evidenciado que as transferências intergovernamentais não condicionadas causam expansões das despesas dos governos locais maiores do que aumentos equivalentes na renda da população (Fisher, 1982 e Wycoff, 1991) - citação em “*Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamentos Espaciais de Despesas Públicas: Evidências para os Municípios Brasileiros –1996*” (Carvalho, Leonardo e Blanco, Fernando, 2000).

unidades receptoras. E uma das manifestações deste comportamento é o chamado efeito “flypaper”, que é a tendência que os governos locais têm de gastar mais quando os bens e serviços públicos locais são financiados com base nas transferências intergovernamentais, em comparação às situações em que o financiamento é baseado na receita própria local.

Logo, a pergunta que essa discussão teórica nos permite formular sobre finanças públicas dos governos locais é: *Há evidências do “flypaper effect”, a nível municipal, no Brasil?*

Por sua vez, a análise vertical sobre finanças públicas municipais e a análise horizontal das disparidades socioeconômicas regionais, desenvolvidas acima permitem inferir algumas conclusões preliminares, tais como: é muito provável a ocorrência do “flypaper effect” devido à forte dependência nos mecanismos de transferências intergovernamentais por parte dos governos municipais brasileiros; e dada a menor concentração de municípios (maior distância entre eles), baixa densidade populacional, nível de riqueza insignificante (com baixa participação na renda nacional), reduzido grau de industrialização e comercialização (poucas indústrias e menor volume de comércio) e maior dependência de recursos não tributários (maior ilusão fiscal), este fenômeno deve ser mais forte nas regiões Norte e Nordeste, as menos desenvolvidas do País.

IV.3.1) Metodologia:

O modelo foi estimado para o Brasil em seu conjunto, com exceção do Centro-Oeste (pela falta de disponibilidade da informação para os municípios de Goiás e Mato Grosso e a maioria dos de Mato Grosso do Sul), para o ano de 1996. O objetivo, primordial, é constatar se as transferências intergovernamentais constitucionais (federais e estaduais) têm um efeito mais expansivo sobre as despesas municipais do que aumentos na renda dos seus contribuintes.

Com uma amostra de, aproximadamente, 80% dos municípios brasileiros, utilizamos como variável dependente do modelo, a despesa (corrente e total) per capita, enquanto as variáveis explicativas são: densidade demográfica¹¹ (característica própria dos municípios), grau de industrialização¹² (que pode ser considerada como a variável que mede o grau de desenvolvimento de cada município) e as duas variáveis chaves para o estabelecimento da presença do “flypaper effect”, isto é, a renda¹³ per capita municipal e as transferências constitucionais (federais e estaduais) per capita recebidas pelos governos locais. Estas são compostas por recursos federais do FPM, do IOF ouro, do ITR e do FPEX e recursos estaduais do IPVA e ICMS¹⁴. Todas as variáveis foram transformadas em logaritmos para que os coeficientes sejam interpretados como elasticidades, que permitirão verificar a presença ou não do “flypaper effect”. As transferências usadas neste modelo têm um caráter constitucional que as torna, claramente, exógenas.

¹¹ As variáveis demográficas provêm da Contagem da População do IBGE para o ano de 1996.

¹² O cálculo do grau de industrialização foi feito através da relação entre o PIB industrial e o PIB agregado para cada município.

¹³ O PIB municipal para o ano de 1996 foi calculado por Andrade e Serra (1999).

¹⁴ Todos os dados fiscais foram extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional exercício de 1996.

IV.3.2) Resultados:

Os resultados da estimação para as duas variáveis dependente de despesa per capita (corrente e total) em função das variáveis explicativas (transferências constitucionais per capita, PIB per capita, densidade e grau de industrialização) para o Brasil em seu conjunto estão apresentados na tabela 4.6.

O modelo especificado constata que as transferências intergovernamentais provocam um aumento desproporcional nas despesas municipais (tanto na despesa corrente, como na despesa total). Além disso, é contrário á uma das teorias de finanças públicas, de que transferências intergovernamentais e aumentos equivalentes na renda dos contribuintes deveriam ter efeitos idênticos sobre a despesa das unidades inferiores de governo que recebem tais repasses. As transferências provocam um aumento nas despesas correntes e totais de 81% e 83%, respectivamente, enquanto o PIB incrementa os gastos municipais em apenas 12%.

Em outras palavras, o resultado da regressão gerada implica que, nos dois casos analisados, as transferências intergovernamentais afetam positivamente as despesas municipais e que o coeficiente das transferências per capita é oito vezes superior ao do PIB per capita, o que permite inferir a existência do “flypaper-effect” no Brasil.

A respeito do coeficiente de determinação do modelo, seu valor é bastante expressivo nos dois casos: 0,86 - no caso das despesas correntes e 0,85 - no caso das despesas totais. Refletindo o bom ajustamento do modelo estimado.

Tabela 4.6: BRASIL		
Resultados dos Modelos Estimados		
Método: OLS Nº de Observações: 4198	Variável Dependente	
Variáveis explicativas	Despesa Corrente Municipal (per capita)	Despesa Total Municipal (per capita)
<i>Intercepto</i>	-0,33 (-17,05)	-0,11 (-5,38)
<i>Transferências Constitucionais (per capita)</i>	0,81 (108,29)	0,83 (102,12)
<i>Produto Interno Bruto (per capita)</i>	0,12 (22,74)	0,12 (21,99)
<i>Densidade populacional</i>	-0,04 (-13,41)	-0,03 (-11,49)
<i>Grau de Industrialização</i>	-0,005 (-1,86)	-0,003 (-1,19)
R²	0,864	0,851

Notas: (1) coeficientes da regressão e (2) t-std entre parênteses

Com relação às outras variáveis explicativas: a densidade, nos dois casos, seu coeficiente é baixo e tem sinal negativo. Então, podemos inferir que há uma relação inversamente proporcional entre concentração populacional e gastos municipais. A mesma relação inversa ocorre entre gastos e industrialização. O baixo grau de industrialização de alguns municípios incide na baixa significância dessa variável, principalmente, em relação à despesa total, passando a ser uma variável de pouca importância na determinação do modelo especificado.

Os resultados da estimação por mínimos quadrados ordinários mostram, de maneira consistente, a maior elasticidade da despesa municipal com relação às transferências. Estas causam uma expansão, em média, de 82% nos gastos públicos de cada município da federação brasileira.

Embora a análise econométrica do comportamento fiscal por região não tenha sido realizada neste trabalho, a descrição dos padrões regionais levantados anteriormente, através da análise horizontal e vertical, adicionado ao resultado do conjunto Brasil da

análise econométrica realizada, nos leva a crer que o efeito “flypaper” é mais severo nas regiões menos desenvolvidas devido a baixa renda da população, a menor densidade demográfica, ao reduzido grau de industrialização e, por conseqüência, a baixa capacidade de arrecadar, levando essas regiões a depender fundamentalmente das transferências constitucionais para satisfazer as necessidades básicas locais.

De acordo com a tabela 4.5, apresentada na análise vertical, as regiões do Brasil que se enquadram nesse perfil de comportamento fiscal são as regiões Norte e Nordeste, enquanto as regiões Sul e Sudeste, as mais desenvolvidas, aparecem no outro extremo, de alta capacidade de financiar suas despesas locais. Em suma, podemos concluir que o efeito “flypaper” é maior nas regiões Norte e Nordeste do que nas regiões Sul e Sudeste.

“Contudo, pode-se dizer que o sistema de transferências intergovernamentais estimula um comportamento fiscal irresponsável¹⁵ por parte das unidades inferiores de governo, refletido na possibilidade de aumentar despesa sem ter que gerar recursos tributários próprios para financiar essa expansão de gasto” (Fernando Blanco, 2000).

¹⁵ De acordo com Fernando Blanco, em sua tese de Mestrado, no Brasil, a utilização de transferências intergovernamentais de caráter compensatório promoveu um comportamento fiscal irresponsável dos estados e municípios. A expansão da despesa e o descaso com a obtenção de receitas próprias intensificaram os problemas derivados de sua insuficiência financeira.

V. CONCLUSÃO

Nesse trabalho estudamos a estrutura do Sistema de Transferências Intergovernamentais, vimos o caso específico para os municípios brasileiros, suas implicações e dada as disparidades regionais da federação brasileira avaliamos a postura do Sistema de Transferência Intergovernamentais para Municípios através de análise horizontal e vertical das suas transferências, completando o estudo com uma análise econométrica do comportamento fiscal dos municípios.

As transferências constitucionais federais assumem um caráter indiscutivelmente equalizador no sentido em que buscam atenuar os desequilíbrios fiscais ao longo da Federação, destinando uma maior parcela desses repasses para as regiões mais pobres da Federação (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), garantindo a provisão de bens públicos nas mesmas. Ao contrário, vimos que as transferências constitucionais dos governos estaduais para os seus municípios não têm uma postura redistributiva, seu repasse se dá em grande parte através da repartição das receitas do ICMS de cada estado, e são maiores nas regiões Sul e Sudeste, por serem as mais desenvolvidas e terem um maior nível de industrialização e urbanização, além de um PIB maior, o que permite que a

arrecadação tributária do ICMS nos estados destas regiões seja mais expressiva e, conseqüentemente, a quantia destinada aos seus municípios seja mais significativa.

Paralelamente, as transferências voluntárias não demonstraram um espírito equalizador entre os municípios das diferentes regiões. Seu critério de distribuição é aleatório e não podemos tirar nenhuma conclusão precisa sobre seu repasse e as disparidades regionais. A distribuição regional dessas três transferências intergovernamentais expressos em reais pode ser visualizada na tabela do Anexo 1 ou em gráficos (Anexo 2).

Em relação às finanças municipais, avaliamos os ajustes fiscais horizontais e verticais no Brasil. Estes refletem a postura da distribuição regional das transferências constitucionais federais para os municípios. Pois tentam assegurar um equilíbrio fiscal horizontal, além de atenuar as disparidades regionais. Enquanto que as transferências estaduais não têm nenhum critério distributivo que busque atenuar as disparidades fiscais, pois verificamos que os municípios localizados nas regiões mais ricas são os que têm uma maior participação nessas transferências constitucionais, respectivamente, 66% e 17%, para o Sudeste e Sul (Anexo 2).

Da análise realizada, podemos concluir que as transferências constitucionais federais tendem a promover um ajuste fiscal horizontal e atenuar as disparidades regionais, porém, não podemos afirmar o mesmo sobre o Sistema de Transferências Intergovernamentais, no Brasil, como um todo. Pois ao observarmos os gráficos relativos ao total das receitas das transferências (gráficos 4.6 e 4.7) ou as tabelas (Anexo 1 – em valores reais) apresentadas, tanto na forma per capita, como em porcentagem de participação de cada região, ou em valores reais por agregado (Anexo 3.A), municípios

das capitais (Anexo 3.B) e do interior (Anexo 3.C), chegamos à conclusão que o Sistema de Transferências, num todo, para os Municípios implementado na nossa Federação não favorece, de fato, aos governos locais, cuja característica preponderante é uma baixa capacidade arrecadatória e necessitam de uma ajuda financeira das outras esferas de governo para oferecer um serviço público adequado para a sua população.

Associando a análise da estrutura de financiamento municipal com a relação entre concentração populacional e espacial e desenvolvimento socioeconômico, pode-se concluir que as regiões de grande extensão territorial, de baixa densidade demográfica, pouca renda, e reduzido grau de industrialização e comércio pouco significativo, a estrutura de financiamento dos municípios apresenta uma alta participação de transferências intergovernamentais, enquanto que nas regiões com maior concentração municipal, alta densidade demográfica e elevado número de indústria e PIB per capita, refletindo desenvolvimento, exhibe-se uma menor dependência financeira destes governos locais em relação aos mecanismos de transferências.

Outro fato importante nas finanças públicas municipais do Brasil que conseguimos constatar neste trabalho, através da análise econométrica, foi a existência do “*flypaper effect*”. O modelo estimado explica que as transferências constitucionais destinadas aos municípios provocam uma expansão de gastos públicos municipais significativamente maior do que aquele resultante de aumentos da renda per capita dos contribuintes.

Pode se entender que da relação entre transferências constitucionais e gastos (despesas correntes e totais), os governos municipais se apóiam nas transferências

intergovernamentais, podendo repassar, de forma indireta, os custos de prover bens públicos locais, para o governo federal.

Mas, ao meu ver, esse comportamento pode ser justificado pela insuficiência financeira da maioria dos municípios brasileiros para satisfazer as necessidades de suas populações.

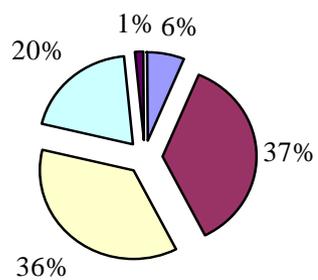
Dessa forma, podemos afirmar que ganhos adicionais de receitas, advindo de qualquer fonte, em uma área de muita carência social e econômica que não seja provida de indústria e comércio, a tendência inicial é utilizar esses ganhos de receitas, imediatamente, na satisfação dessas necessidades básicas. Logo, nesse caso, não é possível concluir com segurança, por mais ajustado que seja o modelo estimado à realidade, que um determinado município deixou de contemplar a redução de impostos para direcionar os novos recursos para gastos públicos supérfluos. O que significa, na realidade, é que há uma direção desses recursos de transferências para gastos públicos, talvez mais por necessidade de garantir a população os serviços necessários do que uma propensão natural a gastar.

VI. ANEXO:

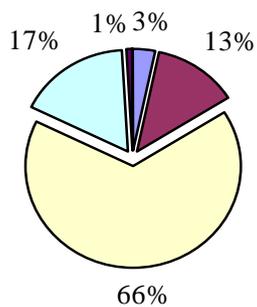
ANEXO 1

<i>Sistema de Transferências Intergovernamentais para Municípios - 1996 (R\$ 1,00)</i>					
<i>UF</i>	<i>Transferências Constitucionais</i>		<i>Transferências Voluntárias</i>	<i>Total de Receita de Transferências</i>	<i>No de Municípios</i>
	<i>Federais</i>	<i>Estaduais</i>			
<i>Região Norte</i>	528466,81	489164,99	184445,20	1202077,00	398
<i>Rondônia</i>	53366,81	37666,40	13349,93	104383,14	40
<i>Acre</i>	48622,37	12816,70	32472,92	93911,99	22
<i>Amazonas</i>	25121,21	214918,50	4676,38	244716,09	62
<i>Roraima</i>	18697,25	6991,22	61358,91	87047,38	8
<i>Pará</i>	216580,46	167549,20	18055,08	402184,74	128
<i>Amapá</i>	33838,61	14785,83	26051,05	74675,49	15
<i>Tocantins</i>	132240,10	34437,14	28480,93	195158,17	123
<i>Região Nordeste</i>	2942677,23	1877009,87	806993,09	5626680,19	1558
<i>Maranhão</i>	247252,81	92140,26	31271,70	370664,77	136
<i>Piauí</i>	137561,57	55855,86	122719,26	316136,69	148
<i>Ceará</i>	456397,00	313751,39	97727,32	867875,71	184
<i>Rio Grande do Norte</i>	193408,63	100741,40	159878,13	454028,16	152
<i>Paraíba</i>	298191,13	114258,09	40891,61	453340,83	171
<i>Pernambuco</i>	475105,17	380296,09	164030,90	1019432,16	177
<i>Alagoas</i>	206335,43	91986,33	92645,31	390967,07	100
<i>Sergipe</i>	122441,55	80379,84	82886,13	285707,52	75
<i>Bahia</i>	805983,94	647600,61	14942,73	1468527,28	415
<i>Região Sudeste</i>	2946254,30	9659626,42	1013602,49	13619483,21	427
<i>Minas Gerais</i>	1211485,85	1523589,71	33509,25	2768584,81	77
<i>Espírito Santo</i>	177496,37	370425,08	432079,78	980001,23	117
<i>Rio de Janeiro</i>	300064,47	1483710,75	165155,68	1948930,90	232
<i>São Paulo</i>	1257207,61	6281900,88	382857,78	7921966,27	1
<i>Região Sul</i>	1627988,97	2496571,16	458111,43	4582671,56	1533
<i>Paraná</i>	636685,85	823492,51	234483,83	1694662,19	756
<i>Santa Catarina</i>	358299,25	528108,80	143340,45	1029748,50	71
<i>Rio Grande do Sul</i>	633003,87	1144969,85	80287,15	1858260,87	81
<i>Região Centro-Oeste</i>	107842,34	123777,41	212050,02	443669,77	1058
<i>Mato Grosso do Sul</i>	80797,07	123777,41	-	204574,48	371
<i>Mato Grosso</i>	-	-	57658,85	57658,85	260
<i>Goiás</i>	-	-	56770,49	56770,49	427
<i>Distrito Federal</i>	27045,27	-	97620,68	124665,95	-
BRASIL	8153229,65	14646149,85	2675202,23	25474581,73	4974

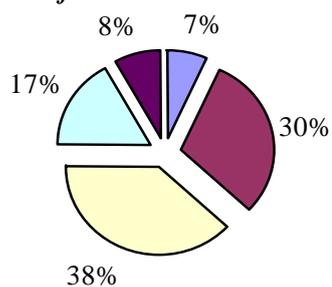
ANEXO 2

Distribuição Regional das Transferências Intergovernamentais - 1996**Transferências Constitucionais Federais**

■ Região Norte ■ Região Nordeste ■ Região Sudeste ■ Região Sul ■ Região Centro-Oeste

Transferências Constitucionais Estaduais

■ Região Norte ■ Região Nordeste ■ Região Sudeste ■ Região Sul ■ Região Centro-Oeste

Transferências Voluntárias

■ Região Norte ■ Região Nordeste ■ Região Sudeste ■ Região Sul ■ Região Centro-Oeste

ANEXO 3.A - Municípios no Agregado por Unidade da Federação - 1996 (em R\$ 1.00)

UF	Transferências Constitucionais						Receita Tributária	Produto Interno Bruto	População	Área (Km)
	Transferências Federais				Transferências Estaduais					
	FPM	ITR	IOF	FPEX	ICMS	IPVA				
Região Norte	520135,3	1793,8	1112,7	5425,0	453146,6	36018,4	231407,7	34900847,3	11288259,0	3869655,0
Rondônia	53059,5	237,8	69,5	-	34772,5	2893,9	15311,0	5183741,1	1229306,0	238515,0
Acre	48506,4	112,6	-	3,5	11329,9	1486,9	8308,8	1819395,4	483593,0	153152,0
Amazonas	25101,7	17,8	1,7	-	202184,2	12734,3	99931,2	8958067,3	2389279,0	1577824,0
Roraima	18399,0	43,7	254,5	-	6098,2	893,0	8070,6	1007355,7	247131,0	225117,0
Pará	210836,3	475,9	581,5	4686,7	153428,4	14120,8	77352,3	15457316,5	5510849,0	1253169,0
Amapá	33441,0	20,4	120,7	256,5	12211,5	2574,3	8372,9	1334279,7	379459,0	143455,0
Tocantins	130791,4	885,7	84,7	478,3	33122,0	1315,1	14061,0	1140691,7	1048642,0	278423,0
Região Nordeste	2908587,0	6131,7	673,6	27285,0	1758957,7	118052,2	870925,2	92596361,4	44766851,0	1558266,0
Maranhão	246055,4	434,7	137,6	625,1	84591,6	7548,7	43809,9	7446947,3	5222183,0	333373,0
Piauí	137249,9	311,7	-	-	51364,1	4491,7	20408,7	3545219,0	2673085,0	252377,0
Ceará	452961,4	564,2	-	2871,4	292266,3	21485,1	119278,7	12190560,2	6809290,0	146361,0
Rio Grande do Norte	192925,2	295,5	5,0	182,9	91734,2	9007,2	51662,5	6877817,3	2558660,0	53313,0
Paraíba	297763,7	393,9	-	33,5	106908,2	7349,9	34065,3	5325651,2	3305616,0	56593,0
Pernambuco	468671,4	477,1	-	5956,6	352922,0	27374,1	242714,2	16278805,3	7399071,0	98948,0
Alagoas	206093,6	223,1	-	18,8	83501,1	8485,3	47182,9	4405468,1	2633251,0	27937,0
Sergipe	122118,7	322,8	-	0,0	75353,5	5026,3	40862,6	5460348,4	1624020,0	22050,0
Bahia	784747,8	3108,7	530,9	17596,6	620316,7	27283,9	270940,3	31065544,6	12541675,0	567314,0
Região Sudeste	2797080,6	24875,9	179,5	124118,4	8557800,1	1101826,3	7686537,5	403298145,0	67000736,0	927350,0
Minas Gerais	1179454,8	9073,7	143,2	22814,2	1385534,8	138054,9	814527,1	66314734,5	16672611,0	588417,0
Espírito Santo	162824,5	775,2	0,0	13896,7	353531,4	16893,7	154216,1	11592647,6	2802707,0	46188,0
Rio de Janeiro	279997,5	851,1	26,5	19189,4	1308646,3	175064,5	1652626,9	77761726,0	13406308,0	43915,0
São Paulo	1174803,8	14175,9	9,9	68218,0	5510087,7	771813,2	5065167,3	247629036,8	34119110,0	248830,0
Região Sul	1581656,5	16199,3	52,5	30080,8	2253104,2	243466,9	1364026,6	109497563,0	23513736,0	564353,0
Paraná	611822,0	6724,2	49,0	18090,6	731932,7	91559,8	611726,0	40114822,1	9003804,0	199722,0
Santa Catarina	348428,2	1588,6	-	8282,5	483115,1	44993,7	272420,5	21250621,9	4875244,0	95450,0
Rio Grande do Sul	621406,3	7886,5	3,4	3707,7	1038056,4	106913,5	47988,7	48132119,0	9634688,0	269181,0
Região Centro-Oeste	104635,7	3185,8	-	20,8	112480,3	11297,2	1496293,8	51615195,1	10500579,0	1612108,0
Mato Grosso do Sul	77690,0	3086,3	-	20,8	112480,3	11297,2	105796,4	8504521,3	1927834,0	358161,0
Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	62484,7	7842144,7	2235832,0	906817,0
Goiás	-	-	-	-	-	-	176168,3	16006686,9	4514967,0	341308,0
Distrito Federal	26945,7	99,5	-	-	-	-	1151844,5	19261842,3	1821946,0	5822,0
BRASIL	7912095,0	52186,4	2018,3	186929,9	13135489,0	1510660,9	11649190,9	691908111,9	157070161,0	8531732,0

ANEXO 3.B - Capitais Estaduais - 1996 (em R\$1,00)

UF	Transferências Constitucionais						Receita Tributária	Produto Interno Bruto	População	Área (Km)
	Transferências Federais				Transferências Estaduais					
	FPM	ITR	IOF	FPEX	ICMS	IPVA				
Região Norte	196603,7	161,9	393,0	141,6	307427,9	31253,9	198801,0	22592608,3	3297349,0	111981,0
Rondônia	18292,3	52,5	69,5	-	14812,4	1948,7	11238,2	2744904,5	294227,0	35929,0
Acre	27715,6	37,1	-	0,6	5303,5	135-7	7307,3	1479056,7	228857,0	9962,0
Amazonas	20786,7	14,1	1,7	-	196846,2	12734,3	99898,0	7689804,8	1157357,0	11459,0
Roraima	18399,0	43,7	254,5	-	6098,2	893,0	8070,6	975610,4	165518,0	44505,0
Pará	49272,2	1,5	49,0	-	75701,4	11627,8	58991,8	8468099,9	1144312,0	1089,0
Amapá	23643,9	7,5	18,2	141,0	7082,4	2429,9	6581,6	1023938,0	220962,0	6562,0
Tocantins	38493,9	5,5	-	-	1583,8	36673,0	6713,5	211194,0	86116,0	2475,0
Região Nordeste	419349,6	75,3	-	3858,8	638583,8	74967,9	643229,1	49902221,0	9316139,0	4955,0
Maranhão	48117,4	1,1	-	-	50382,4	4980,2	36842,4	4445460,9	780833,0	832,0
Piauí	38493,9	13,8	-	-	40054,9	3967,5	18858,7	2335675,6	655473,0	1804,0
Ceará	96234,8	-	-	1371,0	146988,3	14616,1	103283,8	7298206,7	1965513,0	314,0
Rio Grande do Norte	27731,6	4,7	-	-	39961,4	6840,6	39640,7	4614512,9	656037,0	170,0
Paraíba	38493,9	0,0	-	-	37999,5	3959,9	21531,3	2391168,3	549363,0	211,0
Pernambuco	61590,3	2,1	-	2487,8	136606,6	15905,9	168615,8	8193978,9	1346045,0	219,0
Alagoas	38989,8	49,3	-	-	33487,0	6092,4	41423,8	2559719,5	723142,0	513,0
Sergipe	21111,0	4,3	-	-	28159,5	3695,7	36445,2	3650288,4	428194,0	182,0
Bahia	48586,9	-	-	-	124944,4	14909,6	176587,5	14413209,8	2211539,0	710,0
Região Sudeste	115478,4	229,9	26,5	41917,6	2302777,2	559105,2	4297614,0	184135333,7	17747849,0	3214,0
Minas Gerais	46192,7	12,1	-	5026,8	129585,3	4701-7	376401,5	20923627,8	2091371,0	332,0
Espírito Santo	15397,6	-7,0	-	4145,0	75148,3	4623,9	61893,4	3409397,9	265874,0	89,0
Rio de Janeiro	30795,1	18,4	26,5	12492,9	57564-4	115183,1	1244707,7	52514903,7	5551538,0	1264,0
São Paulo	23093,0	199,4	-	20252,9	1522403,6	392288,2	2614611,4	107287404,3	9839066,0	1529,0
Região Sul	63122,2	37,0	-	-	313702,9	78121,4	483314,3	31645896,9	3163083,0	1371,0
Paraná	30795,1	3,4	-	-	132970,2	35882,9	269810,6	14951042,2	1476253,0	431,0
Santa Catarina	7690,9	12,1	-	-	52989,4	4119,8	28607,2	3429059,0	397951,0	437,0
Rio Grande do Sul	24636,1	21,5	-	-	127743,3	38118,6	184896,5	13265795,7	1288879,0	503,0
Região Centro-Oeste	45422,8	341,9	-	-	39816,2	7677,5	1351793,4	34493527,5	3858847,0	18715,0
Mato Grosso do Sul	18477,1	242,3	-	-	39816,2	7677,5	66076,7	4057193,1	600069,0	8118,0
Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	25182,8	3471978,2	433355,0	3985,0
Goiás	-	-	-	-	-	-	108689,5	7702513,8	1003477,0	790,0
Distrito Federal	26945,7	99,5	-	-	-	-	1151844,5	19261842,3	1821946,0	5822,0
BRASIL	839976,7	845,9	419,5	45917,9	3602308,1	751125,8	6974751,8	322769587,4	37383267,0	140236,0

ANEXO 3.C - Municípios do Interior - 1996 (em R\$ 1,00)

UF	Transferências Constitucionais						Receita Tributária	Produto Interno Bruto	População	Área (Km)
	Transferências Federais			Transferências Estaduais						
	FPM	ITR	IOF	FPEX	ICMS	IPVA				
Região Norte	323531,6	1631,9	719,7	5283,4	145718,8	4764,5	32606,7	12308239,1	7990910,0	3757674,0
Rondônia	34767,2	185,3	-	-	1996,8	945,2	4072,8	2438836,6	935079,0	202586,0
Acre	20790,7	75,4	-	2,9	6026,4	136,8	1001,6	340338,6	254736,0	143190,0
Amazonas	4315,0	3,7	-	-	5338,0	-	33,2	1268262,5	1231922,0	1566365,0
Roraima	-	-	-	-	-	-	-	31745,4	81613,0	180612,0
Pará	161564,1	474,4	532,4	4686,7	77727,1	2493,0	18360,5	6989216,5	4366537,0	1252080,0
Amapá	9797,1	12,9	102,5	115,5	5129,1	144,4	1791,3	310341,7	158497,0	136893,0
Tocantins	92297,5	880,2	84,7	478,3	31538,2	1045,1	7347,5	929497,7	962526,0	275948,0
Região Nordeste	2489237,4	6056,4	673,6	23426,2	1120373,9	43084,3	227696,1	42694140,4	35450712,0	1553311,0
Maranhão	197938,0	433,6	137,6	625,1	34209,2	2568,5	6967,6	3001486,4	4441350,0	332541,0
Piauí	98755,9	297,9	-	-	11309,3	524,3	1550,0	1209543,4	2017612,0	250573,0
Ceará	356726,6	564,2	-	1500,4	145278,0	6869,0	15994,9	4892353,6	4843777,0	146047,0
Rio Grande do Norte	165193,6	290,8	5,0	182,9	51772,8	2166,6	12021,9	2263304,5	1902623,0	53143,0
Paraíba	259269,8	393,9	-	33,5	68908,7	3390,0	12534,0	2934482,9	2756253,0	56382,0
Pernambuco	407081,2	475,1	-	3468,8	216315,4	11468,3	74098,5	8084826,4	6053026,0	98729,0
Alagoas	167103,8	173,8	-	18,8	50014,1	2392,9	5759,2	1845748,5	1910109,0	27424,0
Sergipe	101007,7	318,5	-	-	47194,1	1330,6	4417,4	1810060,0	1195826,0	21868,0
Bahia	736160,9	3108,7	530,9	17596,6	495372,3	12374,3	94352,8	16652334,7	10330136,0	566604,0
Região Sudeste	2681602,2	24646,0	153,0	82200,8	6255022,9	542721,1	3388923,5	219162811,3	49252887,0	924136,0
Minas Gerais	1133262,1	9061,6	143,2	17787,4	1255949,5	91044,9	438125,7	45391106,8	14581240,0	588085,0
Espírito Santo	147426,9	775,1	-	9751,8	278383,1	12269,8	92322,7	8183249,7	2536833,0	46099,0
Rio de Janeiro	249202,4	832,7	-	6696,5	733006,2	59881,4	407919,2	25246822,3	7854770,0	42651,0
São Paulo	1151710,8	13976,6	9,9	47965,2	3987684,1	379525,0	2450555,9	140341632,5	24280044,0	247301,0
Região Sul	1518534,3	16162,3	52,5	30080,8	1939401,3	165345,5	880712,3	77851666,1	20350653,0	562982,0
Paraná	581026,9	6720,8	-	18090,6	598962,5	55676,9	341915,4	25163779,9	7527551,0	199291,0
Santa Catarina	340737,2	1576,6	-	8282,5	430125,7	40873,8	243813,3	17821562,9	4477293,0	95013,0
Rio Grande do Sul	596770,2	7865,0	3,4	3707,7	910313,1	68794,8	294983,6	34866323,3	8345809,0	268678,0
Região Centro-Oeste	59212,9	2843,9	-	20,8	72664,0	3619,7	144500,4	17121667,7	6641732,0	1593393,0
Mato Grosso do Sul	59212,9	2843,9	-	20,8	72664,0	3619,7	39719,7	4447328,1	1327765,0	350043,0
Mato Grosso	-	-	-	-	-	-	37301,9	4370166,5	1802477,0	902832,0
Goiás	-	-	-	-	-	-	67478,8	8304173,1	3511490,0	340518,0
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
BRASIL	7072118,4	51340,5	1598,8	141012,0	9533180,9	759535,0	4674439,1	369138524,5	119686894,0	8391496,0

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- Afonso, José Roberto Rodrigues. *“Despesa da União com Transferências a Outros Níveis de Governo: Conceitos e Evolução Recente”*. INPES/IPEA, 1988.
- Afonso, José Roberto Rodrigues. *“Descentralização Fiscal: Revendo Idéias”*. Pesquisa para a CEPAL/Nações Unidas, Agosto de 1994.
- Blanco, Fernando Andrés. *“Disparidades Econômicas Inter-Regionais, Capacidade de Obtenção de Recursos Tributários, Esforço Fiscal e Gasto Público no Federalismo Brasileiro”*. Prêmio BNDES de Economia, junho de 1998.
- Blanco, Fernando Andrés. *“Política Fiscal Dos Estados Brasileiros Nos Anos Noventa”*. IPEA, março/2000.
- Bevilaqua, Afonso S. & Blanco, Fernando Andrés. *“Intergovernmental Fiscal Relations in Brazil, 1985-98”*.

- Carvalho, Leonardo & Blanco, Fernando. “*Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamentos Espaciais de Despesas Públicas: Evidências para os Municípios Brasileiros –1996*”. IPEA/DIMAC, 2000.
- Dias, José M. A. Martins & Neves, Luiz C. S. *As Relações Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro. As Transferências Financeiras: Histórico e Perspectivas*, Modernização Administrativa; coletânea de monografias, 2ª. Brasília – IPEA/SEMOR, 1980.(pg.264 a 330)
- Gomes, Gustavo M. & Mac Dowell, Maria Cristina. “*Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social*”. IPEA/Brasília, fevereiro/2000.
- Lima, Antônio A. & Pedrosa, Ivo Vasconcelos. “*Transferências Intergovernamentais no Sistema Tributário Brasileiro*”. Curso de Mestrado em Economia – PIMES, 1980. Departamento de Economia/Centro de Ciências Sociais Aplicadas/Universidade Federal de Pernambuco.
- Mendes, Marcos José. “*Incentivos Eleitorais E Desequilíbrio Fiscal De Estados E Municípios*”. Instituto Fernand Braudel de economia Mundial (associado à FAAP), dez/1998.
- Rao, M.G. & Singh, Nirvikar. *The Political Economy of Center-State Fiscal Transfers in India*. Maio/ 2000.
- Santos, A. M. P., Costa, L. S. & Andrade, T. A. “*Federalismo no Brasil: Análise da Descentralização Financeira da Perspectiva das Cidades Médias*”. Projeto Nemesis, Mimeo, sem data.
- Shah, Anwar. “*The New Fiscal Federalism in Brazil*”. Word Bank Discussion Papers, n° 124, maio de 1991.

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS PARA MUNICÍPIOS

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

Bianca Kwiatkowski Ribeiro
Nº de matrícula: 9714388

Orientador: Fernando Andrés Blanco Cossio

Dezembro de 2000

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.

Agradecimentos:

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por ter me abençoado nesses quatro anos de estudo, renovando as minhas forças a cada dia. Por derramar sobre mim a Sua unção, concedendo-me sabedoria e bom ânimo, para que eu pudesse realizar este trabalho com plena dedicação e conhecimento, assim como deveria ser feito.

Agradeço também aos meus pais, que em muitas ocasiões me “socorreram” com o seu carinho e compreensão, por me enriquecer com os seus conhecimentos e ensinamentos.

Agradeço ao professor, Fernando Blanco, por ter me orientado e ajudado na realização desse trabalho.

Bianca Kwiatkowski Ribeiro

ÍNDICE:

I.	Introdução	7
II.	Marco Analítico	16
II.1)	O Sistema de Transferências Intergovernamentais	16
II.2)	Critério de Transferências na Política Fiscal	19
II.2)1.	Transferências Condicionais	19
II.2)2.	Transferências Não-Condicionais	19
II.3)	Argumentos Econômicos para as Transferências Intergovernamentais	20
II.3)1.	Atenuar os Desequilíbrios Fiscais Verticais	20
II.3)2.	Equalização Horizontal	22
II.3)3.	Garantir uma Provisão de Bens Públicos Locais cujos Benefícios Transbordam os Limites Geográficos de uma Jurisdição	24
II.4)	Alguns Aspectos Negativos das Transferências	25
III.	O Sistema de Transferências Municipais no Brasil	29
III.1)	Histórico	29
III.1)1.	Os Municípios Brasileiros no Sistema Federalista	29
III.2)	Os Municípios no Contexto de Descentralização Fiscal	37
III.2)1.	O Sistema de Transferências Municipais e o Processo de Descentralização	37
III.2)2.	Caracterização do Processo de Descentralização Frente aos Municípios	40
III.3)	Descrição do Sistema de Transferências	46
III.3)1.	Transferências Constitucionais	46
III.3)2.	Transferências Voluntárias	50
IV.	Avaliação do Sistema de Transferências para Municípios	55
IV.1)	Caracterização das Transferências Constitucionais	55
IV.2)	Diagnóstico da Distribuição Regional das Transferências	63

IV.2)1. Disparidades Regionais	63
IV.2)2. Disparidades Fiscais	66
• Análise Horizontal	66
• Análise Vertical	75
IV.3) Análise do Efeito das Transferências sobre o Comportamento Fiscal dos Municípios – Efeito “Flypaper”	79
IV.3)1. Metodologia	81
IV.3)2. Resultados	82
V. Conclusão	85
VI. Anexo	89
VII. Referências Bibliográficas	94

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS:

Figuras:

Figura 1: BRASIL – Área Geográfica (Mapa)	8
Figura 2: Organograma – Estrutura do Sistema de Federal de Transferências	28
Figura 3.1: Transferências Voluntárias a Estados e Municípios	53
Figura 3.2: Distribuição das Transferências Municipais em cada Região (1996)	54
Figura 4.1: Distribuição Regional para o ano de 1996 - PIB, População, Nº de Municípios e Área	64

Gráficos:

Gráfico 4.1: PIB X Transferências Federais	57
Gráfico 4.2: PIB X Transferências Estaduais	59
Gráfico 4.3: PIB X Total das Transferências	60
Gráfico 4.4: Participação na Receita Corrente	61
Gráfico 4.5: Receita Tributária Municipal – Distribuição Regional (1996)	65
Gráfico 4.6: Total de Transferências para Municípios - Distribuição Regional (1996)	74

<i>Gráfico 4.7: Total de Transferências per capita para Municípios - Distribuição Regional (1996)</i>	74
<i>Gráfico ANEXO 2: - Distribuição Regional das Transferências</i>	90

Tabelas:

<i>Tabela 1.1: Área, População e Municípios (Brasil, 1996)</i>	11
<i>Tabela 1.2: PIB per capita, Industrialização, Urbanização e Indicadores Sociais (Brasil, 1996)</i>	12
<i>Tabela 1.3: Receita Tributária per capita e Carga Tributária Municipal (1996)</i>	13
<i>Tabela 3.1: Repartição da Receita Tributária para os Municípios sob as Constituições de 1967 e 1988</i>	36
<i>Tabela 3.2: Total de Receita por Nível de Governo (1980-1998)</i>	39
<i>Tabela 3.3: Participação das Esferas do Governo na Receita e Despesa Total</i>	43
<i>Tabela 4.1: Dados Municipais Coletados para o ano de 1996</i>	56
<i>Tabela 4.2: Transferências Intergovernamentais per capita para Municípios, Contemplados por Unidade Federativa (1996)</i>	68
<i>Tabela 4.3: Participação dos Municípios Contemplados por Unidade Federativa nas Transferências Constitucionais, em percentagem (1996)</i>	71
<i>Tabela 4.4: Participação dos Municípios Contemplados por Unidade Federativa nas Transferências Constitucionais e Voluntárias, em percentagem (1996)</i>	72
<i>Tabela 4.5: Participação da Receita Tributária e das Transferências Constitucionais na Receita Corrente dos Municípios (1996)</i>	78
<i>Tabela 4.6: Resultados dos Modelos Estimados</i>	83
<i>Tabela ANEXO 1: Transferências Intergovernamentais em valores reais (1996)</i>	89
<i>Tabela ANEXO 3.A: Dados em R\$ corrente para Municípios no Agregado</i>	91
<i>Tabela ANEXO 3.B: Dados em R\$ corrente para Municípios Capitais</i>	92
<i>Tabela ANEXO 3.C: Dados em R\$ corrente para Municípios do Interior</i>	93