

**REDEFINIÇÃO DO SISTEMA DE COFINANCIAMENTO  
DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

**RELATÓRIO FINAL**

**LUIZ ARRUDA VILLELA**  
(coordenador)

Dezembro de 1994.

ATENÇÃO: VERSÃO PRELIMINAR SUJEITA A REVISÃO

**REDEFINIÇÃO DO SISTEMA DE COFINANCIAMENTO  
DE SERVIÇOS PÚBLICOS**

**LUIZ ARRUDA VILLELA**  
(coordenador)

**APRESENTAÇÃO**

Esta pesquisa integra um conjunto de projetos de estudos desenvolvidos no âmbito do Centro de Estudos de Políticas Públicas - CEPP, com apoio financeiro das Nações Unidas e requisitados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O relatório, ora apresentado, reproduz as conclusões dos trabalhos.

Colabora na realização deste estudo o economista José Roberto Afonso. Não é demais lembrar que as opiniões aqui expressas não refletem, necessariamente, o ponto-de-vista das instituições anteriormente mencionadas.

Chamo a atenção que sendo o produto esperado deste estudo a formulação de um documento de política ("position paper"), em

curtíssimo prazo e com pouco espaço disponível, o relatório não conterà detalhadas referências bibliográficas, nem serão observados outros aspectos de redações mais apropriadas a trabalhos de natureza estritamente acadêmica ou científica. Naturalmente, o rigor técnico será preceito sempre presente na análise - ou seja, só a forma de apresentação do relatório será abreviada.

## **SUMÁRIO EXECUTIVO**

### **1. INTRODUÇÃO**

O objetivo do presente estudo é realizar uma análise crítica da situação atual e, principalmente, propor mudanças para a revisão e aperfeiçoamento das relações financeiras intergovernamentais no Brasil.

O trabalho representa uma modesta contribuição para o intenso debate em curso no país, voltado para a Reforma do Estado brasileiro. Destaca-se que o fato de o relatório concluir com propostas de anteprojetos de mudanças na legislação não significa que se tem a pretensão de apresentar soluções prontas e acabadas. A intenção é apenas a de instigar e fomentar mais as discussões, aproximando as propostas da formatação final que deverão assumir as decisões - projetos de emendas constitucionais e de leis.

O presente trabalho está organizado em seções. A próxima compreende um sucinto marco conceitual para balizar minimamente a análise da experiência brasileira. A terceira seção apresenta uma descrição, em linhas gerais, da situação atual das relações financeiras intergovernamentais no Brasil, começando pela definição de uma tipologia e chegando à mensuração dos recursos movimentados. A quarta seção é dedicada à análise específica das principais

modalidades de transferências federais, abrangendo uma análise crítica dos mecanismos vigentes e a proposição de alternativas para sua revisão, quando não sua extinção. Para dar formato objetivo a tais sugestões, em anexo, são apresentados anteprojetos de emendas constitucionais e de legislação complementar. A conclusão é dedicada às opiniões próprias sobre porque e como as relações intergovernamentais, e suas eventuais mudanças, devem ser encaradas no debate mais amplo da descentralização fiscal e da reforma do Estado brasileiro.

Ao final do relatório, também são apresentados anexos, ora estatísticos - compreendendo quadros e tabelas, que fundamentam análises e proposições das seções seguintes - ora incluindo textos dos anteprojetos de emenda constitucional e leis complementares.

## 2. ALGUNS ASPECTOS METODOLÓGICOS

A teoria clássica das finanças públicas consagrou o princípio de que, na medida do possível, a responsabilidade pela produção de bens e serviços públicos deve caber ao(s) nível(is) de governo mais próximo(s) da população beneficiada. As vantagens seriam a identificação mais clara e adequada das preferências comunitárias e o melhor controle dos gastos.

À primeira vista, o senso comum é de que o governo a quem foi delegado um determinado encargo público deve, por obrigação, executá-lo diretamente e financiá-lo exclusivamente com recursos próprios. A idéia da **autarcia fiscal**, porém foi abandonada há tempos pelas teorias modernas das finanças e, principalmente, em função da experiência da maioria dos países.

Infelizmente, esta figura visionária - de um ente federativo completamente capaz e autônomo para arrecadar e para gastar, inteiramente por conta própria - permeia muitos diagnósticos e projetos apresentados ao debate recente em torno da reforma fiscal no Brasil. Os mais exacerbados chegam a defender que unidades de governo que não consigam se enquadrar naquelas regras sejam transformadas em territórios federais ou fundidas aos Municípios maiores.

Para fugir aos estereótipos, não se utilizará, aqui, o termo "modernização" da federação brasileira. Propõe-se apenas atentar para algumas teses e constatações que predominam nos debates internacionais mais recentes e na análise comparada das experiências internacionais.

O princípio mais elementar em torno do padrão de financiamento do setor público numa federação é que não há como os governos subnacionais (estaduais e municipais) custearem exclusivamente com recursos próprios todas as competências que lhes são atribuídas. Ainda mais quando compete àqueles governos a responsabilidade pelas políticas sociais, que tendem a exigir gastos em montantes superiores ao potencial de seus tributos. Portanto, não é demais repetir: **atribuir a responsabilidade por determinado encargo público a um nível de governo não significa torná-lo o único responsável por seu financiamento.**

Se esta regra é válida até mesmo para países industrializados, quanto mais para aqueles em desenvolvimento, e mais ainda para aqueles de grande dimensão territorial e marcados por profundas disparidades regionais.

O preceito acima também é reforçado no caso dos governos municipais. Se este nível for transformado no executor, por excelência, de gastos na área social (o que tende a ocorrer quanto mais desenvolvido o país), deve-se ter claro que esta esfera não dispõe de suficientes recursos próprios pois, em geral, cobram impostos sobre propriedade, taxas e outros tributos que tendem a ser secundários nos seus orçamentos. Além da base de tributação não apresentar um potencial tão grande (como a renda ou o valor adicionado), são comuns, tanto nos países pobres como nos ricos, a subutilização de taxas e tarifas e as restrições ao endividamento junto ao sistema financeiro.

Do mesmo modo que as diversas dimensões de exercício de determinada responsabilidade competem a mais de um nível e unidade de governo, **na dimensão financeira tendem a aparecer as transferências de recursos fiscais como elementos indispensáveis para viabilizar a prestação de uma série de serviços, sobretudo sob o prisma da descentralização de suas responsabilidades de execução.**

As relações financeiras intergovernamentais assumem **formas** as mais variadas. Dentre outros aspectos, os recursos podem ser concedidos a fundo perdido ou através de empréstimos. O montante e o rateio podem ser predeterminados, formando um fundo, ou podem depender de negociação posterior, caso a caso, definidos ao longo do processo orçamentário comum. Na alocação dos recursos pelo governo receptor, este pode ter total liberdade ou ter que obedecer a vinculações fixadas pelo transferidor; por sua vez, estas podem envolver programas genéricos de governo ou perseguir propósitos específicos. Ainda, a transferência pode estar condicionada pela exigência de contrapartidas do governo receptor (seja a alocação de recursos próprios, seja a comprovação de critérios de desempenho) ou ser concedida em caráter incondicional.

As transferências podem adotar mecanismos operacionais diferentes, conforme os objetivos que se pretenda atingir. Em geral, o objetivo de redistribuição exige transferências com fórmulas que nivelem ou equalizem os membros federados. Se a intenção for complementar o baixo potencial de receita de um nível de governo, é comum se adotar participações genéricas nas receitas de governos superiores. A preocupação em prover um mínimo de benefício passa por participações em receitas ou transferências em bloco. Já a tentativa de corrigir externalidades exige que as transferências sejam vinculadas a propósitos específicos.

Destaca-se, à parte, que tendências recentes apontam uma preocupação cada vez maior com a eficiência na prestação dos serviços. Isto também tende a importar na definição das relações intergovernamentais e, mais do que isso, introduz um novo componente na definição do padrão de financiamento - a parceria com o setor privado. A busca de vantagens comparativas relativas têm levado a crescente delegação da prestação dos serviços, de uma ou outra forma, parcial ou totalmente, para entidades não-governamentais.

Por último, as observações acima procuram fornecer elementos para se compreender o sentido, a lógica das transferências. Não querem dizer que há uma teoria universal, muito menos uma tipologia única, para interpretar as relações intergovernamentais. Mais do que isso, importa ter presente que não existe uma forma exata para desenhar um esquema de relações, bem como para definir as modalidades de transferências de recursos de um para outro nível de governo. Cada transferência pode mesclar objetivos e, por extensão, mecanismos diferentes. Na verdade, são os condicionantes políticos, institucionais, econômicos e sociais, de influência histórica ou conjuntural, que explicam as modalidades de transferências adotadas por cada país, que podem mudar ao longo do tempo.

### **3. CARACTERIZAÇÃO GERAL DAS RELAÇÕES FISCAIS VIGENTES**

Para uma rápida descrição do sistema de relações fiscais vigentes no Brasil foram elaborados alguns quadros sobre as competências para arrecadar, gastar e as transferências.

O Anexo I apresenta, na forma de "box", sinopses indicando: 1) as mudanças nas competências tributárias promovidas pela Constituição de 1988; 2) uma tipologia dos tributos e indicação dos níveis de governo que os arrecadam; 3) a sistemática das transferências intergovernamentais; e 4) as competências relativas às despesas definidas no texto constitucional. Especificamente no caso das transferências, o terceiro "box" indica, de maneira sumária, os principais aspectos operacionais - origem de recursos, critérios de rateio, vinculação e forma de liberação dos recursos.

#### **3.1. UMA TIPOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS**

Numa abordagem bem simples, pode-se tipificar as relações fiscais e financeiras entre dois ou mais governos em três grandes categorias:

- (1) **A execução direta por um nível de governo de programa de trabalho típico, ou mesmo próprio, de outra esfera.** Os orçamentos e a contabilidade não indicam a transferência, mas um gasto como outro qualquer na mesma categoria ou função. Este é o caso, por exemplo, da prestação por uma entidade federal de serviços de água ou saneamento ou a construção por um órgão federal de uma escola em propriedade de, ou a ser mantida por uma prefeitura. No sentido inverso, cita-se o

exemplo da realização pelo municípios do serviço de alistamento militar obrigatório para as Forças Armadas.

- (2) A **transferência de recursos a fundo perdido, ou seja, sem exigência de reembolso futuro do montante transferido.** Na contabilidade pública, tais transações são classificadas como "receitas de" ou "despesas de transferências". É o caso da distribuição, por exemplo, de parcela da receita do imposto federal sobre a renda para governos subnacionais ou, na mesma direção, de recursos ou mercadorias para a distribuição de merenda escolar nas escolas públicas estaduais e municipais.
- (3) A **concessão de financiamentos** compreende transações contabilizadas como receitas de "operações de crédito" ou, na contrapartida, como despesa com "concessão de empréstimo". Por exemplo, o refinanciamento pelo Tesouro Nacional da dívida externa dos governos subnacionais ou o financiamento pela Caixa Econômica Federal de programas de habitação popular e saneamento básico de órgãos ou entidades subnacionais; ou a compra pelo Banco do Central do Brasil de títulos públicos estaduais ou municipais.

Não é demais lembrar que o caráter de um relacionamento intergovernamental pode estar presente em uma série de outros atos que envolvem mais de um governo - por exemplo, nas ações que envolvem o controle, a normatização ou a avaliação do endividamento do setor público, ou ainda por ocasião da fixação de tarifas ou tabelamento de preços de bens produzidos ou serviços prestados por outros governos ou por suas empresas estatais.

Neste trabalho, a abordagem é restrita às transferências intergovernamentais clássicas, isto é, as que envolvem transação financeira entre um e outro governo, a fundo perdido.

Para efeitos de uma análise dos mecanismos de transferências, importa ainda qualificá-los com maior desagregação do que apenas identificar o governo receptor ou o transferidor. As classificações econômicas das transferências não constituem denominações legais. A Constituição Federal e as normas gerais sobre orçamentos e contabilidade pública no Brasil fazem menção apenas à "repartição" ou "participação" na receita tributária (também denominadas como "transferências tributárias constitucionais" na Carta Magna). Na

literatura internacional não há metodologia ou conceitos padronizados.

Mesclando diferentes conceituações, opta-se por **classificar as transferências intergovernamentais** observadas atualmente no país conforme sua motivação e, principalmente, a origem ou a forma em que se define o montante de recursos a serem transferidos, nas seguintes categorias:

- (1) **Repartição de Receitas Tributárias:** São transferências que decorrem de uma expressa vinculação, na Constituição ou em lei, de determinada receita tributária, seja sob a forma de fundos de participação, seja como partilha de tributo ou sua receita. Na sua maior parte, compreendem as transferências que muitos identificam como transferências constitucionais ou regulares.
- (2) **Transferências Minimamente Regulamentadas:** Compreendem transferências de recursos que obedecem, de alguma forma, preceitos especificamente fixados em leis ou decretos, ainda que não tenham como base a repartição obrigatória de uma receita tributária. Em geral, a origem dos recursos é o processo orçamentário, porém, obedecem parâmetros ditados pela legislação ordinária - por exemplo, o pagamento por serviços prestados por outros governos, o ressarcimento de despesas assumidas pelo governo federal por ocasião da criação de novos Estados, o auxílio para a manutenção do governo do Distrito Federal ou o repasse de recursos contratados no exterior.
- (3) **Transferências Tipicamente Voluntárias:** Aquelas que o governo repassador realiza se deseja - isto é, não resultam de uma obrigação legal, nem seguem objetivos e critérios de rateio minimamente regulados. Em geral, são: decididas "ad hoc", fruto de um processo de negociação casuística; as motivações políticas superam as razões técnicas; costumam ser instrumentalizadas através de convênios entre governos e, na origem dos recursos, aparecem dotações específicas previstas no orçamento anual. Muitos as denominam como transferências negociadas, não-constitucionais, não-regulares ou discricionárias.

Conceituar a primeira categoria, das transferências tributárias, é tarefa simples. Elas podem ser distribuídas às unidades de governo, ou proporcionalmente à arrecadação do tributo gerada no respectivo território (partilha), ou segundo fórmulas de rateio. São facilmente identificáveis porque são definidas na Constituição ou, em raras exceções, em leis federais, além do que não chegam a duas dezenas o número destas modalidades.

A situação é muito diferente para as transferências não-tributárias. A começar por seus objetivos, utilizadas para os mais diversos fins, desde concessão tópica de um auxílio, financiamento de projetos e atividades, ressarcimento de despesas próprias do governo distribuidor, até aporte de recursos de contrapartida para empréstimos externos. Sobre a origem de recursos, em geral, não existem vinculações de fontes para a distribuição de recursos dessa segunda forma. A própria definição das modalidades de transferências é fruto de uma parafernália de leis, decretos e portarias, ou de um simples convênio ou empenho baseado apenas em dotação orçamentária. O governo federal não sistematiza ou cataloga, em separado, tais informações - seja sobre os aspectos institucionais, muito menos sobre os fluxos financeiros.

Uma avaliação sob o prisma institucional chama a atenção para duas características da experiência brasileira.

Primeiro, que ao contrário da tendência observada nas Federações mais avançadas, as transferências tributárias, no passado, nem sempre foram aplicadas de forma livre - embora esta seja uma tendência marcante e recente (anos oitenta). "Revenue sharings" não constituem, necessariamente, "general grants". Cotas de repartição de tributos, por vezes, eram vinculadas, parcial ou integralmente, a determinada função governamental, a uma categoria de despesa (de capital) e até mesmo a propósitos específicos indicados em planos de aplicação. Atualmente há apenas uma vinculação genérica no caso das transferências tributárias: Estados e Municípios devem aplicar 25% da receita decorrente da participação em impostos dos governos superiores na manutenção e desenvolvimento do ensino (regra que também vale para a arrecadação direta de impostos). Esta vinculação assemelha-se aos "block grants".

Segundo, são identificadas modalidades de transferências no Brasil enquadradas em todos os tipos de mecanismos, não apenas nas

relações intergovernamentais entre o governo central e os estaduais e municipais, mas também entre estas últimas esferas.

### 3.2. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO RECENTE DAS FINANÇAS

Na década de oitenta e, principalmente, no início dos anos noventa, os recursos e os gastos dos governos estaduais e municipais cresceram expressivamente, tanto em valores absolutos, quanto em proporção do PIB e em comparação ao orçamento consolidado dos três níveis de governo. Por mais precárias que sejam as informações sobre finanças públicas no país, esse novo balanço dos recursos entre as esferas de governo é revelado pelas contas das administrações públicas (exclusive empresas estatais) extraídas de levantamentos da contabilidade nacional.

#### 3.2.1. A DESCENTRALIZAÇÃO DAS RECEITAS

Implantado em março de 1989, o sistema tributário vigente só deu prosseguimento a uma tendência delineada desde o início da década de oitenta. São dois os traços marcantes: a redistribuição de recursos e também de poder decisório do governo central em favor dos subnacionais e a ampliação da dependência da União dos recursos oriundos de contribuições vinculadas à seguridade social.

Para uma breve ilustração, a seguir é apresentada a evolução e a composição da carga tributária bruta global, no conceito de contas nacionais, entre 1980, o ano de promulgação da Constituição e o último exercício financeiro. Como se vê, a implantação do novo sistema provocou um sensível aumento do nível de tributação, em grande parte, determinado pela expansão da base de cálculo do imposto estadual sobre a circulação de mercadorias (ICMS) e da diversificação das contribuições para a seguridade.

O conceito de receita tributária disponível considera a arrecadação direta mais ou menos a repartição constitucional de receitas. Destaca-se, neste cálculo, que o novo sistema beneficia, após a distribuição vertical dos recursos, apenas os Municípios. Estes dispunham de apenas 6% da receita em 1960 e 10% em 1970, chegando hoje a casa de 17% do "bolo" tributário nacional:

Níveis de Governo	1980	1988	1993
<b>Receita Tributária / PIB:</b>	<b>24,5%</b>	<b>22,4%</b>	<b>26,4%</b>
<b>Estrutura da Arrecadação Direta:</b>			
União	75%	71%	68%
Impostos	38%	36%	28%
Contrib. Seguridade	28%	29%	38%
Outros	9%	6%	3%
Estados	22%	26%	27%
ICM / ICMS	20%	24%	24%
Outros	2%	2%	3%
Municípios	3%	3%	5%
<b>Estrutura da Receita Disponível:</b>			
União	69%	62%	58%
Contrib. Seguridade	28%	29%	37%
Fiscal	41%	33%	21%
Estados	22%	27%	26%
Municípios	9%	11%	16%

Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV.

Mesmo sem computar a repartição constitucional de impostos, a cobrança direta de tributos pelos governos subnacionais brasileiros já é elevada para os padrões internacionais (semelhante a dos Estados Unidos, Alemanha e Suécia, e superior a da Suíça, Áustria, Dinamarca e Japão, dentre outros países). Note-se que, se os tributos estaduais e municipais respondem por 30% da receita nacional no conceito mais amplo, passam para a metade da

arrecadação se excluídas as contribuições vinculadas à seguridade. O principal determinante desse desempenho é o ICMS, o que torna ainda mais peculiar a experiência brasileira, pois é o maior tributo cobrado no país e o de maior abrangência no mercado interno, sendo recolhido diretamente pelos Estados, que também respondem pela maior parte de sua administração; ao contrário dos outros países, onde esse é um imposto tipicamente federal.

Quanto às transferências entre os níveis de governo, nota-se que equivalem atualmente a 6% do PIB, pouco mais de um quarto da receita tributária nacional.

Como as transferências tributárias não estão sujeitas a vinculações específicas (pelo contrário, a Constituição vigente veda expressamente que seja feito qualquer condicionamento, salvo no caso de dívidas vencidas junto ao Tesouro repassador do recurso) e, dentre as não tributárias, as mais volumosas envolvem o Sistema Único de Saúde, **o sistema de relações intergovernamentais brasileiro é marcado pela concessão de grande liberdade de atuação para os governos subnacionais beneficiados.** Cerca de 60% do total das transferências intergovernamentais são feitas, hoje, com liberdade total de aplicação. Essa proporção sobe para 80% se considerada como genérica a vinculação para ensino das cotas de participação de impostos federais e estaduais, ou para mais de 90%, se acrescentados também os repasses do sistema único de saúde, pois em sua maior parte não estão atrelados a projetos específicos.

A análise da natureza das transferências intergovernamentais é importante porque revela que apesar da considerável dependência orçamentária da maioria dos governos estaduais e municipais das transferências recebidas dos governos superiores, **a autonomia de atuação daquelas esferas inferiores é pouco comprometida.** Comparando com estudos semelhantes sobre a experiência dos países desenvolvidos, verifica-se que o grau de autonomia dos governos subnacionais em relação às receitas de transferências, no Brasil, assemelha-se aos padrões encontrados em países como Alemanha (onde predominam formas de partilhas) ou Reino Unido e Canadá (que enfatizam o papel dos fundos de equalização). Por outro lado, revela-se muito distante de países em que predominam repasses para propósitos específicos, como Holanda, Itália, Japão e Estados Unidos (onde chegam a 90% do total das transferências).

### 3.2.2. AUMENTO DA DESPESA ESTADUAL E MUNICIPAL

A análise da participação das três esferas públicas na despesa consolidada dos governos brasileiros revela, contrariando o senso comum, que aumentou (e muito) a presença dos governos subnacionais após promulgada a nova Constituição. Mais do que isso, a mudança na estrutura de gasto ocorreu de maneira mais rápida e acentuada do que a alteração pelo lado da receita. Isso tudo, mesmo sem ser adotado um programa nacional e objetivo de descentralização de encargos, e a despeito dos parlamentares incluírem, recorrentemente, dotações no orçamento federal para ações tipicamente locais.

A exemplo das mudanças na divisão das receitas tributárias, as estatísticas das contas nacionais indicam que nos últimos anos aumentaram as despesas não-financeiras do governo consolidado, e ao mesmo tempo cresceu a participação relativa dos Estados e Municípios, sobretudo no caso das despesas que impactam diretamente a renda e a demanda nacional, mantendo a União em posição majoritária apenas no caso das transferências de assistência e previdência.

	1980	1988	1993
<b>Consumo Corrente / PIB:</b>	9,1%	13,5%	16,5%
composição:			
União	44%	46%	36%
Estados	39%	36%	38%
Municípios	17%	18%	26%
<b>Formação Capital Fixo / PIB:</b>	2,4%	3,4%	3,2%
composição:			
União	44%	46%	18%
Estados	39%	36%	41%
Municípios	17%	18%	41%
<b>Transf. Assist. Previd. / PIB:</b>	7,7%	7,6%	10,7%
composição:			

União	89%	78%	85%
Estados	10%	19%	11%
Municípios	1%	3%	4%

---

Elaborado a partir de DECNA/IBGE e IBRE/FGV

Consumo Corrente = pessoal e encargos sociais + aquisição de outros bens e serviços para custeio.

Ainda que sem definições precisas (de competências exclusivas), a organização do Estado prevista na atual Constituição atribui aos governos estaduais uma ampla competência residual e aos municipais os serviços tipicamente locais e os básicos na área social. Disposições constitucionais adotam como princípio a descentralização das ações de saúde, ensino e assistência social. Porém, o que deve explicar mais o crescimento, em valores absolutos e relativos, dos gastos estaduais e municipais são: de um lado, o aumento da disponibilidade de receitas tributárias; de outro, a não aplicação de cortes de despesas e desembolsos tão drásticos quanto os adotados pela União para atender aos sucessivos planos de estabilização e, ao mesmo tempo, a necessidade de suprir parte da demanda por serviços públicos que deixou de ser atendida pela administração federal.

Atualmente, como se viu, Estados e Municípios são amplamente majoritários na geração da demanda governamental - isto é, o consumo corrente mais a formação bruta de capital fixo. Em 1993, a folha salarial dos servidores estaduais em atividade foi 70% superior a folha federal; os investimentos fixos municipais, 120% acima dos federais; do impacto total das administrações públicas sobre o mercado de bens e serviços finais da economia, a União só respondeu por um terço das despesas. **O governo federal consome pouco e investe menos ainda. Ou seja, os gastos dos governos subnacionais além de predominarem nas despesas correntes atuais, ditam o seu comportamento futuro, através do atual padrão de investimento.**

Na tipologia das contas nacionais, o governo federal só se destaca nas transferências correntes para famílias - ou melhor, nas despesas relativas à assistência e previdência social (explicou três quartos do gasto nacional com esta categoria em 1993) e o pagamento dos juros e encargos da dívida (95% da despesa global).

Mesmo computadas todas as despesas correntes e de capital, incluindo os juros reais da dívida pública e os benefícios previdenciários, Estados e Municípios atualmente respondem por pouco menos da metade da despesa total do governo geral consolidado (na casa dos 35% do PIB). Esta participação relativa supera à calculada até para países ricos e com longa tradição de descentralização fiscal, como os Estados Unidos e a Alemanha.

É mais difícil a apuração do gasto consolidado, para todos os níveis de governo, por funções e programas de trabalho, pela carência de dados analíticos e tratamento metodológico adequado às transferências intergovernamentais. Existem, porém, alguns indícios financeiros e físicos de que, nos últimos anos, aumentaram as despesas com a prestação de serviços sociais pelos Estados e, principalmente, pelos Municípios, ao mesmo tempo em que foram reduzidos os dispêndios da União.

#### **4. AVALIAÇÃO CRÍTICA DAS PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS FEDERAIS**

##### **4.1. REPARTIÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS FEDERAIS**

###### **4.1.1. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL**

O FPE foi estabelecido na Reforma Tributária de 1965/67, tendo como objetivo garantir a transferência de recursos de origem tributária da União para os Estados, segundo critérios redistributivos pré-determinados. Sua concepção teve origem na constatação de que a arrecadação própria dos Estados, essencialmente dependente do recém criado Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICM, não proporcionaria recursos minimamente necessários para grande parte dos membros da federação. Havia uma clara vocação compensatória da concentração de recursos intencionalmente promovida nas mãos da União.

O Fundo, desde então, e até hoje, é constituído de parcela da arrecadação de dois impostos federais: o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Inicialmente constituído por 10% da receita dos dois tributos, já em 1969 viu-se reduzido a metade, quando verificou-se que a receita do ICM dos Estados estava além do que inicialmente tinha sido esperado. A partir de 1976 teve início um processo de elevação do percentual de constituição do Fundo, mas apenas em 1981 voltou a ser de 10%. Manteve a trajetória de crescimento, na medida em que o centralismo instalado no país foi se exaurindo e atingiu o atual percentual de 21,5% em 1993, de acordo com o disposto na Constituição de 1988.

Até 1989, o rateio do FPE entre os Estados e o DF era feito em função de três variáveis: área física, população e renda per capita. Parcela de 5% dos recursos do FPE era dividida entre os Estados em proporção direta da extensão territorial de cada um deles em relação ao território nacional, e os 95 % restantes em função direta da população e inversa da renda per capita. Eram estabelecidos coeficientes de enquadramento mínimos e máximos tanto para a população quanto para o inverso da renda per capita, de

forma a beneficiar os Estados de menor população e/ou renda per capita e limitar o rateio aos Estados mais ricos e/ou populosos.

É fato que os critérios de rateio acima eram dinâmicos, distorcidos apenas pelos coeficientes mínimos e máximos fixados e pela defasagem e questionável precisão dos dados relativos ao PIB estadual. Mudanças na posição de um Estado em relação aos demais eram periodicamente levadas em consideração e os coeficientes de rateio recalculados pelo Tribunal de Contas da União - TCU.

A partir de 1990, com a edição da Lei Complementar nº 62, de 28/12/89, foram abolidos os critérios - ou melhor, revogadas as fórmulas de rateio - e simplesmente fixada uma tabela com os coeficientes percentuais de cada Estado. Sabe-se que a nova e rígida divisão das cotas do FPE resultou, na origem, de acordo entre os Secretários Estaduais de Fazenda, referendado na forma de lei. O princípio redistributivo foi mantido de forma a transferir 85% do FPE para os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% aos Estados das regiões Sul e Sudeste. Trata-se de um (des)critério de rateio estático, que veio a reforçar ainda mais as distorções na distribuição do FPE já existentes com o critério anterior.

É inaceitável, em uma democracia, que a distribuição desproporcional de recursos públicos inviabilize a prestação de serviços básicos e essenciais às populações de uma unidade federada com escassa capacidade de arrecadação própria de tributos. Observa-se no Brasil que o Estado mais rico, São Paulo, tem uma receita tributária própria per capita quase 9 vezes maior do que a dos Estados mais pobres como o Maranhão e o Piauí.

Por isso, o FPE, um dos mecanismos de transferência tributária federal de maior expressão financeira (cerca de US\$ 4,6 bilhões em 1993), deveria operar de forma redistributiva e compensatória no processo de distribuição de recursos públicos entre os entes federados. Este seu papel está claramente consignado no inciso II do artigo 161 da Constituição Federal, que estabelece que os Fundos de Participação têm como objetivo "promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios".

**Distribuir recursos federais visando diminuir a diferença no montante dos recursos disponíveis "per capita" entre os membros da federação deveria ser o principal papel do FPE. Não deve, contudo,**

substituir o esforço fiscal próprio dos Estados, constituindo sempre fonte suplementar e jamais alternativa de financiamento.

Nada obstante, constata-se que há Estados que, por terem escassa base econômica, são beneficiados com transferências do FPE de tal magnitude que acabam resultando em uma disponibilidade final de recursos "per capita" significativamente superior a de São Paulo. Ao invés de redistribuir recursos para suplementar ou equalizar, o FPE está indo além, inclusive desestimulando o esforço tributário próprio. "Mutatis mutandis", é como se um sistema de seguro-desemprego operasse de tal sorte a proporcionar um benefício superior aos salários de mercado. Estar-se-ia cometendo uma grande injustiça para com os trabalhadores empregados e, ainda pior, estimulando-se o desemprego voluntário.

Além disso, verifica-se que mesmo entre os Estados de menor receita própria, ao adicionar-se as transferências do FPE, estes passam a dispor de montantes de recursos "per capita" significativamente diferentes entre si. Em outras palavras, as distorções criadas pelos atuais coeficientes de rateio do FPE não apenas dizem respeito às diferenças que geram entre "ricos" e "pobres" mas também entre "pobres".

Propõe-se que novos critérios de rateio, de caráter dinâmico, sejam estabelecidos. O FPE deve proporcionar recursos adicionais, complementando a arrecadação tributária própria dos Estados, promovendo, na medida do possível, o equilíbrio sócio-econômico entre as unidades da federação. Considerando que para os Estados a principal fonte de arrecadação própria é a cota que lhes compete do ICMS (75%), esta receita, calculada **em bases "per capita"**, é o **melhor indicador** daquilo que cada Estado obtém a partir do **esforço fiscal próprio**, e de quanto necessita a título de complementação, para que passe a dispor de quantia semelhante aos demais Estados.

Ao contrário da renda "per capita", que seria um indicador de base econômica, a partir da qual poderia ser gerada receita tributária, a arrecadação do ICMS é o próprio resultado do esforço fiscal. Se uma baixa arrecadação pode indicar não apenas base econômica insuficiente, mas também incapacidade ou desinteresse em se cobrar impostos, o PIB estadual pode ser um fraco indicador de base tributária. Ao contemplar serviços, inclusive públicos, rendas não monetárias e o valor adicionado relativo a produtos e serviços imunes, não tributáveis ou apenas parcialmente gravados pelos

impostos de competência estadual, o PIB estadual é uma medida parcial do potencial de arrecadação que dispõe cada Estado.

Os dados de PIB estadual são calculados apenas a cada 5 ou 10 anos, dependendo da realização de Censo Econômico pelo IBGE, e tornam-se disponíveis dois ou três anos depois. Problemas conjunturais na economia de um Estado, que prejudiquem sua capacidade de arrecadação própria, no caso improvável de serem captados pelo Censo, afetarão o coeficiente de rateio por longo período (vale lembrar que o IBGE não fez o recenseamento econômico de 1990 e há notícia de que não dispõe, novamente, de orçamento para realizar o censo de 1995).

Utilizando-se a arrecadação do ICMS no cálculo do rateio, **problemas conjunturais são facilmente detectados** e, já no ano seguinte (ou meses depois), cumprindo seu papel redistributivo e compensatório, o FPE proporcionaria recursos adicionais. Superado o problema, restabelecida a arrecadação própria aos níveis normais, a cota-parte do FPE seria reduzida.

A medição por habitante é fundamental, visto que o tamanho da população a ser atendida por investimentos e serviços públicos é um dos melhores indicadores da necessidade de recursos. Se os Estados mais ricos, por um lado, demandam proporcionalmente menos investimentos, por outro enfrentam custos unitários maiores em função do próprio desenvolvimento. É o caso, por exemplo, das deseconomias de escala ocasionadas pelo adensamento populacional, da elevação dos custos de desapropriações e dos salários mais altos do funcionalismo público. Em resumo, considerando os fatores positivos e os negativos, deve-se reconhecer que a necessidade de recursos "per capita" em cada Estado deve ser mais ou menos semelhante.

De qualquer forma, o montante de recursos do FPE não é suficiente para promover uma equalização absoluta entre os Estados da federação e, mesmo que fosse, não seria de todo desejável, pois o desestímulo ao esforço fiscal próprio seria total.

Uma alternativa - privilegiada neste trabalho e nas simulações seguintes - seria utilizar **como parâmetro de referência a média nacional da receita de ICMS "per capita"** e, a partir daí, quanto seria necessário para que cada Estado passasse a dispor de um total igual a esta média. Neste caso, apesar dos recursos do FPE não

serem suficientes para atingir o objetivo, todos os Estados com arrecadação acima da média nada receberiam do Fundo. Por isto, optou-se por limitar a cerca de 80% os recursos repartidos por este critério. Sugere-se, ainda, distribuir-se 10% de forma igualitária e 10% em proporção direta da população, no primeiro caso, para evitar cotas individuais nulas na apuração final do FPE, no segundo parâmetro, para considerar a demanda por serviços públicos.

Atrelar o rateio do FPE ao comportamento do ICMS é fundamental, antes de mais nada, para viabilizar o tão defendido "princípio do destino" na incidência do imposto sobre operações interestaduais. Com a nova fórmula de rateio do fundo, poderiam ser parcialmente compensados os Estados exportadores líquidos de mercadorias e serviços. Como apenas 80% dos recursos do FPE seriam rateados pelo critério de equalização à média, considerando o montante de recursos disponíveis no FPE, a arrecadação do ICMS e os desvios em torno da média nacional, é garantida a existência de um hiato razoável para se atingir a meta. Isto garante que **nenhum Estado, ao ver reduzida sua arrecadação frente aos demais, conseguirá recursos adicionais do FPE, no ano seguinte, na mesma proporção**. Receberá mais, é certo; mas nunca o suficiente para compensar plenamente o que deixou de arrecadar.

A distribuição de uma parcela igual a cada unidade da federação beneficiaria os pequenos Estados, contribuindo para cobrir seus custos fixos mínimos. Em contrapartida, a distribuição diretamente proporcional à população evitaria que Estados maiores fossem muito penalizados, visto que, de uma maneira geral, não teriam acesso aos 80% distribuídos a título de equalização, e para os quais, em termos per capita, a distribuição igualitária é desfavorável.

Outra alternativa seria adotar como paradigma para rateio do FPE a mais elevada receita de ICMS "per capita". Ou seja, São Paulo seria o parâmetro de referência para a busca de equalização.

Como resultado dos novos critérios de rateio propostos, alguns Estados sofreriam expressivas reduções nas cotas-partes do FPE, de tal forma que a implantação imediata poderia trazer graves conseqüências às finanças de algumas unidades da federação. Propõe-se, como forma de atenuar o impacto dos novos critérios, que a **implantação seja feita de forma escalonada**. Assim, no primeiro ano, 20% poderiam ser distribuídos pelo novo critério e 80% pelo atual.

No ano seguinte seria 40% e 60%, respectivamente, **atingindo-se a implantação definitiva no quinto ano.**

Há outras sugestões relativas ao FPE (válidas para o FPM, em muitos casos), que merecem atenção. Dentre elas, deve-se considerar a antiga proposta de alargamento da base de cálculo das fontes do fundo, substituindo-se o IR e o IPI pela arrecadação total de impostos federais, inclusive de competência residual, com a redução na percentagem de composição na mesma proporção do alargamento da base. O objetivo seria atenuar efeitos cíclicos da arrecadação e, principalmente, tornar mais estimulante para as autoridades federais empreender esforços para aumentar a cobrança do IR e do IPI e desestimular a exploração distorcida ou excessiva de impostos não repartidos (como IOF e IPMF).

Também poderia ser reforçada a medida já prevista em lei complementar de retenção da cota do FPE destinada aos Estados que concedem incentivos fiscais, inclusive de ordem creditícia, em desobediência à lei ou acordos do CONFAZ. Quando a punição é muito dura, por vezes, torna-se inócua pela dificuldade de aplicação. Uma alternativa seria criar um sistema de multas progressivas, constituída pelo desconto de parcelas crescentes do FPE (sendo a proporção ou percentual a ser retido correspondente ao valor do benefício arbitrário concedido) e o redirecionamento desses recursos para o conjunto dos demais Estados (sendo o ideal que se destinasse especificamente para os Estados mais prejudicados pela guerra fiscal). Para viabilizar tal proposta, seria necessário aumentar o poder discricionário da União e criar no seu âmbito um órgão à semelhança do GATT, para examinar e opinar sobre as acusações de um Estado contra outro. Hoje, o poder decisório é concentrado na Justiça, que, muitas vezes é lenta (para não dizer omissa).

Enfim, **não se trata de uma proposta fechada**, mas de uma sugestão em torno da qual podem ser feitos aperfeiçoamentos. Deve ser vista, isto sim, como um marco de referência conceitual, a partir do qual é possível se chegar a uma fórmula minimamente consensual de distribuição do Fundo entre os Estados. Ela atende aos requisitos básicos de simplicidade de aplicação, facilidade de verificação da base de dados por parte dos interessados e cumprimento do objetivo constitucional de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os Estados.

## FALTA COMENTAR RESULTADOS DAS SIMULAÇÕES

### 4.1.2. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O FPM foi criado juntamente com o FPE, no bojo da Reforma Tributária de 1965/67, objetivando garantir um mínimo de recursos aos Municípios, especialmente os de pequeno porte, que passaram a dispor, como fonte de receita significativa apenas o IPTU e a cota-parte de 20% do ICM, que por ser um imposto novo, proporcionaria um volume ainda incerto de receita.

Tal como o FPE, o FPM foi, e ainda é, constituído de parte da arrecadação federal do IPI e do IR. Também foi constituído inicialmente com 10% da receita desses dois impostos, para logo em seguida, vir-se reduzido a apenas 5%. Teve o percentual de constituição elevado a partir de 1976, acompanhando sempre o FPE até 1984, quando passou a ser composto de 13,5% da receita dos dois tributos federais, versus 12,5% do FPE. A partir de 1993, conforme disposição da Constituição de 1988, atingiu o nível atual de 22,5%. Nesse ano, foram transferidos cerca de US\$ 4,8 bilhões aos quase cinco mil municípios brasileiros.

Aos Municípios das Capitais é distribuído o montante correspondente a 10% do FPM, de acordo com coeficientes individuais de participação calculados em função direta do peso relativo da população de cada um sobre a população total das Capitais e do inverso da renda per capita do respectivo Estado. Tal qual no caso do FPE, são estabelecidos coeficientes mínimos e máximos de enquadramento, que acabam beneficiando os municípios de menor população e/ou situados em Estados de menor renda per capita.

Aos Municípios do interior são destinados os 90% restantes dos recursos do FPM, de duas formas distintas: 86,4% são rateados a todos eles levando-se em consideração apenas a população; os 3,6% restantes são destinados sob a forma de adicional (Reserva do FPM), apenas aos Municípios com população superior a 156.216 habitantes, com base em critério idêntico ao aplicado aos Municípios-Capitais.

O rateio dos 86,4% destinados aos Municípios do interior é feito a partir de seu enquadramento em coeficientes que variam de 0,6 a

4,0, em função de faixas de população. Trata-se de uma distribuição regressiva: isto é, conforme a população aumenta, o coeficiente eleva-se em proporção menor, beneficiando relativamente mais os Municípios com menos habitantes. O percentual de participação de cada município é obtido quando se divide o seu coeficiente individual pelo somatório dos municípios ponderado pelos respectivos coeficientes.

Este trabalho de cálculo é realizado pelo Tribunal de Contas da União. Desde meados dos anos oitenta, se verificam discrepâncias entre as populações dos Municípios consideradas para o enquadramento calculado pelo TCU e os números apresentados pelo IBGE em suas publicações oficiais (como os Censos e os Anuários Estatísticos). A tendência é quase sempre de **superestimar o número de habitantes** no caso daquelas cidades cuja população está próxima ao limite superior de corte das faixas, resultando em coeficientes de rateio mais elevados. Como o montante de recursos do FPM não se altera, cria-se uma distorção que só prejudica os Municípios com população corretamente computada. (Nota-se, à parte, que para o cálculo dos coeficientes vigentes em 1994, o TCU também inovou ao aprovar uma resolução que delega competência para seu presidente decidir "ad nutum" e não publicou no anexo daquela resolução os fatores de cada Município).

Como a tabela de coeficientes dos Municípios do interior é dada por faixas de população, tem-se, estatisticamente, uma função discreta para a determinação da cota-parte do FPM. Isto significa que **o aumento de apenas um habitante na população de um Município pode significar um aumento substancial nas transferências**. Em 1991, por exemplo, o rateio para cada Município com menos de 10.188 habitantes era de 0,01106% dos 84,6% destinados aos Municípios do interior. Caso o Município tivesse 10.189 habitantes, o rateio subiria para 0,01475%, isto é, 33,3% a mais. É por isso que o TCU sofre pressões e lamentações permanentes dos prefeitos, alegando que as populações de suas cidades são superiores àquelas estimadas pelo IBGE. O intuito é sempre o de enquadrar o Município em uma faixa superior e garantir um pouco mais de FPM.

O rateio de apenas 10% do FPM para as Capitais, que comportam 24% da população nacional, e utilizando-se de dados que não necessariamente expressam a realidade local (que pode diferir do conjunto do Estado), como a renda "per capita", bem como a existência de um sistema de enquadramento por faixas de população

para o cálculo do coeficiente de rateio dos Municípios não-Capitais, com um piso de 10.188 habitantes e um teto no qual se enquadram todos aqueles com mais de 156.216 habitantes, são os principais motivos para as distorções na distribuição do Fundo.

Estudo elaborado em 1991 mostra que Palmas, capital de TO, recebeu de FPM, em termos per capita, 45 vezes mais do que Belém, PA, 33 vezes mais que Recife, PE e 25 vezes mais do que Teresina, PI. Florianópolis, SC, recebeu, também em termos per capita, mais do que 16 outras capitais, incluindo duas de estados do Norte e cinco do Nordeste. Verificou-se, também, que Vila Velha, ES, recebeu a metade de Vitória, município limítrofe. Jaboatão recebeu a metade de Caruarú, ambos em Pernambuco. O município de Ipueira, RN, por ter reduzida população, recebeu proporcionalmente 9 vezes mais que Mossoró, também no interior do RN.

Segundo o TCU, em 1989 havia 4.155 Municípios no Brasil recebendo FPM, número que elevou-se para 4.463 em 1991 e para ~~x.xxx~~ em 1993. A criação de tantos Municípios em tão poucos anos, entre outros motivos, foi certamente influenciada pela sistemática adotada no rateio do FPM.

**Quando um Município se divide em dois, entra em cena "o milagre da multiplicação dos pães".** Se ele tinha originalmente população inferior a 10.188 habitantes, por exemplo, não mais um, mas agora dois Municípios passariam a receber o coeficiente 0,6 de rateio. A população original do Município passaria a receber, do FPM, duas vezes mais do que antes. Esta seria a situação em que a criação de novos Municípios proporciona maior aumento de repasse do FPM, mas em qualquer caso, a divisão de um Município em dois (ou mais) sempre proporciona aumento na transferência. A única tentativa de atenuar o efeito da multiplicação foi adotada ao final de 1989 pelo Congresso Nacional que aprovou lei complementar, em caráter transitório (até divulgação do novo Censo Demográfico, então atrasado). A limitação compreende um re-rateio no âmbito do próprio Estado, ou seja, foi "congelada" a distribuição do FPM por Estado observada em 1989 e, a partir de então, quando é criado um novo Município, diminui-se proporcionalmente a cota-parte dos demais Municípios do Estado.

Como o FPM deve cumprir o papel constitucional de promover o equilíbrio sócio-econômico entre os Municípios, provendo recursos complementares aos resultantes do esforço fiscal próprio, é até

razoável que os pequenos Municípios recebam, em termos per capita, proporcionalmente mais do que os grandes. Em geral, pequena população é indicativo de base econômica mais incipiente e, portanto, menor capacidade de geração de recursos de origem tributária. Contudo, as variações que podem ser observadas no valor "per capita" de recursos transferidos pelo FPM entre Municípios-Capitais e entre os do interior, de diversos tamanhos, nos diferentes unidades da federação, indicam que o papel que se espera do Fundo não está sendo cumprido.

Enquanto que para os Estados o ICMS é praticamente a única fonte de arrecadação própria e o FPE a principal fonte adicional de receita, os Municípios dispõem de uma base tributária mais diversificada (IPTU, ISS e taxas) e contam com outras fontes de transferências expressivas (como a cota-parte do ICMS).

Além disso, ao contrário dos Estados, para os quais são facilmente disponíveis informações sobre a arrecadação própria, que necessitaria ser complementada pelo Fundo de Participação, um dos poucos dados confiáveis a nível municipal, que poderia ser indicativo da capacidade de geração de receita própria, é a população. Tanto é assim que os atuais critérios de rateio são baseados, principalmente, no número de habitantes de cada Município. Quando a "renda per capita" do Estado onde estão situados é levada em consideração, como no caso das Capitais e dos Municípios com mais de 156.216 habitantes, esta variável pode provocar distorções.

Considerando as causas das principais distorções atualmente observadas no rateio do FPM, propõe-se a adoção de apenas dois critérios de rateio, **englobando todos os Municípios, sem distinguí-los entre capitais e do interior**. O primeiro e básico, distribuiria **9,0% do Fundo com base exclusivamente no número de habitantes, segundo uma função contínua**, que eliminaria os ganhos ou perdas resultantes de mudanças abruptas de faixas de população.

O **princípio regressivo**, atualmente existente, **seria preservado**, de forma que os Municípios com menor população recebam proporcionalmente mais por habitante do que os maiores. A cada habitante adicional, o Município teria uma cota-parte do FPM um pouco maior, embora, em termos "per capita", esta fosse menor.

Por ser tecnicamente impossível se determinar um valor ideal para esta taxa marginal de regressividade, bem como os níveis de população a partir dos quais a inflexão na curva de distribuição resultante deveria se alterar, propõe-se a manutenção daquilo que atualmente é observado. Assim, ao invés de uma função de distribuição discreta como hoje é observada (tipo escada, com patamares), ter-se-ia uma função contínua a ela ajustada.

No que diz respeito ao piso, ou valor mínimo a ser distribuído a cada Município, como hoje existente, propõe-se mantê-lo em 10.188 habitantes, apesar das distorções atualmente observadas. A sua eliminação ou redução poderia ser fatal para as finanças de quase 2 mil Municípios nessa situação, segundo o Censo. Sem a existência de um patamar mínimo de distribuição, esses micro Municípios, muito provavelmente, passariam a ser inviáveis financeiramente, mas a existência deles é um fato consumado. Por outro lado, a faixa mínima seria mantida "congelada" permanentemente, ou seja, não seria corrigida pela taxa demográfica nacional. Assim, à medida que as novas populações forem consideradas no cálculo do FPM, na prática, aos poucos, o piso de rateio será proporcionalmente diminuído.

Quanto aos Municípios com mais de 156.216 habitantes, que pela presente proposta englobaria a maioria das Capitais, e para os quais a tabela de coeficientes atual destina um mesmo valor, seria estabelecida uma taxa arbitrada inferior àquela observada para a faixa de população imediatamente anterior, de forma que a cada habitante adicional haveria um pequeno acréscimo na cota-parte do FPM. Em proporção à população, a cota-parte será sempre decrescente, dentro da idéia de que quanto maior a população do Município, maior deverá ser sua capacidade de arrecadar por esforço tributário próprio, reduzindo-se a necessidade de complementação através do FPM.

Propõe-se uma tabela com seis faixas de população, alíquotas decrescentes e uma parcela a adicionar para garantir o cálculo na margem e a continuidade da função de distribuição regressiva. As faixas de população coincidem com aquelas em que, pelo critério atual, há mudança na taxa de regressividade. Como propõe-se que seja mantido o piso mínimo de população de 10.188 habitantes, não há alíquota para a primeira faixa, e a parcela a adicionar corresponde a aplicação da primeira e maior alíquota a este número de habitantes. As alíquotas marginais foram estimadas de forma a

proporcionar, em termos médios, uma relação entre pontos para rateio do FPM e população semelhante a atualmente observada.

A tabela proposta calcularia o número de pontos que seria atribuído a cada Município do país como um todo (e não mais de cada Estado) e o **coeficiente de rateio de cada um seria obtido dividindo-se o seu número de pontos pelo somatório dos pontos atribuídos a todos os Municípios.**

**Para os 10% restantes do FPM, seria importante que o critério de distribuição servisse de estímulo ao esforço fiscal dos Municípios** e, em particular, coibisse a crescente guerra fiscal em torno do ISS e premiasse a efetiva exploração do potencial de receita do IPTU, taxas e contribuições de melhoria.

A dificuldade que se coloca é a mensuração desse esforço fiscal. Como não há indicadores do potencial tributário (base de incidência dos tributos) a nível municipal, não é possível avaliar se o governo local está explorando-o adequadamente ou não.

O montante de arrecadação própria, em si, nada esclarece sobre o esforço fiscal. Um Município com uma economia incipiente e boa parte da população em condições de extrema pobreza, obviamente, arrecadará um montante de tributos irrisório, em valores absolutos e mesmo relativos ("per capita" ou em razão da receita municipal total). A própria variação na arrecadação de um ano para o outro pode constituir uma armadilha, na medida em que os Municípios que nada ou pouco cobram podem facilmente mostrar desempenho crescente, enquanto que os governos locais que já se encontram próximo do limite de exploração de seu potencial tributário, em pouco ou nada podem melhorar de um ano para o outro.

Sugere-se que seja considerado para efeito da **distribuição dos 10% restantes do FPM a relação existente entre a receita tributária própria do Município e sua cota-parte do ICMS.** Deve-se recordar que pelo menos 75% da cota-parte municipal do ICMS é determinada pelo valor adicionado no Município, que é um indicador de base econômica. Também é, para um significativo número de Municípios industrializados, a principal fonte de receita, muitas vezes suficientemente elevada para permitir que muitos deles se dêem ao luxo de não cobrar impostos locais. (Dispondo de estatísticas e condições técnicas, o ideal seria confrontar a receita municipal

com o valor adicionado ou outra medida de tamanho da economia local).

Os Municípios que recebem significativas cotas-parte do ICMS e proporcionalmente pouco recolham de tributos próprios estão indicando que não estão empreendendo esforço fiscal adequado. É sabido que Municípios com forte base industrial e elevadas cotas de ICMS costumam conceder isenção total do IPTU e taxas ou a redução da carga do ISS. Seriam penalizados pelo critério proposto. Quem arrecadar diretamente seus tributos em montante proporcionalmente elevado, vis-à-vis sua cota-parte do ICMS, seria premiado.

A distribuição de 90% do FPM com base exclusivamente na população e de 10% em função do esforço fiscal poderia ser alterada paulatinamente, em 2 pontos percentuais ao ano, de forma a atingir no prazo de 5 anos a proporção de 80% e 20%, respectivamente.

Para se evitar que os critérios de rateio do FPM possam servir de estímulo a criação de novos Municípios, propõe-se que seja fixado uma espécie de **prazo de carência de 5 anos até que as novas cotas-partes sejam estabelecidas**. Até então, os recursos destinados ao Município original seriam simplesmente divididos entre eles na proporção de suas respectivas populações.

Adicionalmente, propõe-se que normas mais estritas sejam estabelecidas de forma a **proibir que Municípios** com mais de 10.188 habitante, por exemplo, **tenham acesso a qualquer transferência federal, negociada ou não, caso não cobrem efetivamente os impostos e taxas previstos na Constituição**. Não é justo que um Município receba FPM ou outras transferências federais, que têm caráter redistributivo ou compensatório, se nem ao menos tenta cobrar os impostos de sua competência. As transferências federais, constitucionais ou não, devem representar recursos complementares ao que for arrecadado localmente, jamais substitutos do esforço fiscal próprio. A única exceção deveria ser a dos micro-municípios, aqui considerados aqueles com menos de 10.188 habitantes, para os quais montar uma máquina arrecadadora pode ser oneroso, superando, inclusive, a receita potencial.

FALTA COMENTAR OS RESULTADOS DA SIMULAÇÃO

#### 4.1.3. FUNDO DE COMPENSAÇÃO PELA EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS INDUSTRIALIZADOS

Seguindo as práticas internacionalmente aplicadas de exoneração tributária dos produtos exportados, a Constituição Federal isenta os produtos industrializados vendidos ao exterior dos impostos internos.

Sendo o ICM um tributo estadual, por muito tempo os Estados, principalmente aqueles responsáveis por grandes volumes de exportação de produtos industrializados, reivindicavam algum tipo de compensação pelas receitas não realizadas, sob o argumento de que o esforço exportador constituía, acima de tudo, interesse do governo federal, às voltas com a necessidade de obter divisas estrangeiras para equacionar seus problemas de balanço de pagamentos.

A Constituição de 1988, como resultado de pressões políticas de alguns Estados, estabeleceu que a União destinaria 10% da receita do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI para formar um fundo (que se convencionou chamar de FPEX ou IPI - Exportação), para "compensar", de alguma forma, os Estados exportadores de produtos industrializados pela imunidade constitucional do ICMS.

A distribuição entre os Estados dos recursos do FPEX é feita a partir da participação de cada um deles no total das exportações de produtos industrializados. A Constituição, também, limitou o rateio a qualquer estado, individualmente, a 20% dos recursos do Fundo.

Como o objetivo do FPEX é o de ressarcir os Estados pela perdas de ICMS nas exportações, e como este imposto é partilhado com os municípios, também foi estabelecido que dos recursos do Fundo destinados a cada Estado, 25% seriam distribuídos aos respectivos municípios, obedecendo os mesmos critérios de rateio aplicados ao ICMS.

É importante notar que a exoneração do ICMS nas exportações somente acarreta "perdas" aos Estados porque este tributo segue um princípio híbrido de origem e destino. Caso fosse consagrado o

princípio do destino em toda tributação do ICMS, tornando-o um imposto eminentemente sobre o consumo (e não mais sobre a produção e o consumo como hoje) não haveria por que se falar em "perdas" no caso das exportações. Nesse caso, também não faria mais qualquer sentido em continuar existindo o FPEX.

Não bastasse isso, a não incidência do ICMS nas exportações de produtos industrializados está prevista na Constituição da República. **Não se trata de uma mera isenção de interesse do e concedida pelo governo federal, para estimular as exportações.** Trata-se de um princípio tributário aceito e praticado mundialmente. Mesmo a incidência do ICMS remanescente sobre as exportações de produtos básicos e semielaborados, de certa forma, também constitui uma excecência do modelo brasileiro. O padrão geral é a incidência de um único imposto sobre as exportações, sendo este da competência do governo central ou nacional.

Curiosamente, acrescenta-se ainda que a origem dos recursos para promover o "ressarcimento" dos Estados é o IPI, imposto federal que também não incide sobre a exportação de produtos industrializados, igualmente por determinação constitucional. Em outras palavras, a União ressarcir o que não devia com recursos que não arrecadou. Na verdade, a motivação para a criação do FPEX pela Assembléia Nacional Constituinte parece estar menos na lógica tributária e sim na disputa regional pelos recursos federais. Sendo as exportações concentrada nos Estados ricos, do Centro-Sul, o FPEX atenuaria o efeito de um provável corte do FPE, eliminando transferências para as unidades com renda acima da média nacional.

Outra séria distorção do FPEX refere-se às transferências para os Municípios, que não são realizadas diretamente pela União e obedecem outro critério de rateio (o mesmo aplicado ao ICMS). São frequentes as reclamações dos Municípios de atrasos ou simplesmente não repartição dos recursos pelos Estados, inclusive aqueles mais desenvolvidos. A União, ou mais precisamente o TCU, perdem o controle da repartição da cota municipal do FPEX porque não são os responsáveis, nem pelo cálculo dos coeficientes, nem pelos desembolsos.

O FPEX transferiu aos Estados, em 1993, cerca de US\$ 870 milhões, sendo uma quarta parte redistribuída aos municípios. São recursos de menor magnitude se comparados ao FPE (US\$ 4,6 bilhões) e ao FPM (4,8 bilhões), e não tem qualquer caráter redistributivo. As

regiões Sul e Sudeste são responsáveis por quase 90% do recolhimento nacional do IPI e receberam cerca de 84% dos recursos do FPEX.

**Em face das inconsistências que levaram a criação do FPEX, propõe-se que o mesmo seja extinto.** Embora o impacto financeiro sobre os Estados atualmente beneficiados não deva ser significativo, sugere-se que sua extinção seja feita de forma paulatina, reduzindo sua composição em 20% a cada ano; completando a operação de extinção no quinto ano.

#### **4.1.4. IMPOSTO SOBRE O OURO - ATIVO FINANCEIRO**

A Constituição de 1988 determina que o ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, incidente na operação de origem, e sujeita a uma alíquota mínima de 1%.

Da arrecadação desse imposto, 30% é destinada ao estado de origem e os 70% restantes ao município de origem. Nas operações subsequentes de compra e venda de ouro-ativo financeiro, os rendimentos e ganhos de capital apurados sujeitam-se às normas aplicáveis aos demais rendimentos do mercado financeiro, não havendo partilha com Estados e Municípios.

Trata-se, na prática, de um imposto sobre a produção de ouro, que embora recolhido pela União é inteiramente destinado aos Estados e Municípios produtores, embora o contribuinte do imposto seja a instituição que efetua a primeira aquisição do ouro-ativo financeiro. A alíquota de 1% é a que é atualmente praticada. A motivação para a criação e partilha do IOF-Ouro, na Assembléia Constituinte, foi evitar que os Estados impusessem uma carga de ICMS muito elevada sobre o ouro, face a extinção do imposto único sobre minerais, o que estimularia (ainda mais) o contrabando. A alternativa encontrada para viabilizar politicamente a manutenção do imposto na competência federal foi partilhar plenamente a arrecadação do IOF-Ouro.

Em 1993, a arrecadação do imposto foi de apenas US\$ 7,3 milhões, sendo destinados US\$ 2,2 aos Estados e US\$ 5,1 aos municípios produtores. Apenas 11 Estados receberam transferências naquele ano,

sendo que Pará, Mato-Grosso e Minas Gerais responderam por quase 70% do total.

Sugere-se a **extinção desta inusitada forma de partilha**. Primeiro, porque a transferência plena da arrecadação desestimula a União a controlar e fiscalizar eficientemente o imposto; segundo, não constitui fonte de receita expressiva nem para os governos dos Estados que concentram a extração do ouro. No máximo, alguns poucos Municípios produtores sofreriam maiores perdas com a proposta, porém, vale recordar que estes já se beneficiam da extração mineral através do impacto do valor adicionado e, por conseguinte, do rateio do ICMS. Isto sem contar com a possibilidade de cobrança de royalties.

#### **4.1.5. IMPOSTO TERRITORIAL RURAL**

A tributação da propriedade rural, desde a primeira Constituição Republicana, foi de competência dos Estados, passando em 1961 aos Municípios e quatro anos depois ao âmbito da União.

Com o tempo, deixou de ter finalidade estritamente fiscal para assumir, em tese, uma função eminentemente extrafiscal no processo de reforma agrária - como instrumento cooperativo no processo de desconcentração e revigoração das propriedades agrárias improdutivas. A prática, infelizmente, foi inclemente com a teoria, e **o ITR nunca conseguiu cumprir qualquer dos dois papeis, seja fiscal ou extrafiscal**.

Até a Constituição de 1988, o ITR era de competência da União mas a totalidade de sua receita era distribuída aos Municípios onde estavam as propriedades tributadas. Na prática, a União tinha a responsabilidade de cobrar um imposto municipal. Talvez por só ter o ônus da cobrança e nenhum bônus da receita, o governo federal nunca se interessou muito na cobrança do imposto.

Para remediar aquele fato, a Constituição de 1988 manteve a competência da União na cobrança do ITR, mas destinou-lhe 50% da receita, na crença de que uma partilha seria mais produtiva. Em 1991, a partilha do ITR proporcionou parcos US\$ 33,5 milhões aos municípios; em 1992 apenas US\$ 3,0 milhões e em 1993, US\$ 12,6 milhões.

A argumentação para a cobrança do ITR pela União, e não diretamente pelos Municípios (que já são responsáveis por imposto semelhante, sobre a propriedade predial e territorial urbana, o IPTU), é que os governos locais seriam mais suscetíveis às pressões dos grandes proprietários e acabariam não cobrando o tributo adequadamente (crítica esta que não resiste ao óbvio, pois também a União praticamente nada arrecada de ITR). Além disso, como se imaginava que o papel extrafiscal deveria ser maior do que o fiscal e que à União compete a política agrária, alguns também entendem que os parâmetros para a cobrança do ITR teriam de ser determinados forçosamente pelo governo central.

Considerando que se passaram 30 anos da edição do "Estatuto da Terra" (Lei nº 4.505/64), que é absolutamente inexpressivo o papel do ITR na solução dos problemas agrários brasileiros bem como da receita proporcionada pelo tributo, **é imperiosa a transferência do ITR para a competência dos Estados ou mesmo dos Municípios e a consequente extinção da partilha do imposto federal.** A tributação da renda agrícola e dos ganhos de capital relativos ao patrimônio imobiliário (agrário) são instrumentos que permaneceriam em mãos da União, caso esta voltasse a ter interesse no uso extrafiscal de tributos como elemento coadjuvante na solução dos problemas agrários.

#### 4.1.6. IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE

A Constituição de 1988 manteve e ampliou (para autarquias e fundações) um mecanismo já previsto na Constituição de 1967, de partilha não apenas da receita mas de parte da cobrança de um imposto. Estabeleceu que pertencem aos Estados e Municípios o produto da arrecadação do Imposto de Renda - IR, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem. Como se trata de parcela de um imposto de competência da União, é considerada uma transferência intergovernamental. Não há, na prática, o envio de recursos tributários de um nível de governo para os demais: na verdade, Estados e Municípios cobram e retêm uma parcela do IR, observada a legislação federal.

na montagem de esquemas de cofinanciamento, inclusive em parceria com a iniciativa privada, nas regiões menos desenvolvidas.

Em termos de técnica redacional, o texto constitucional também poderia ser alterado para caracterizar bem que não se trata de transferência intergovernamental e sim uma vinculação de receita federal para fundos igualmente federais, bem como que os recursos serão usados na concessão de créditos, e não alocados à fundo perdido.

## **4.2. TRANSFERÊNCIAS LEGALMENTE REGULADAS**

### **4.2.1. SALÁRIO-EDUCAÇÃO**

A legislação previdenciária estabelece que as empresas são obrigadas a custear o ensino primário de seus empregados e dependentes entre 7 e 14 anos. Como alternativa ao cumprimento do disposto na legislação previdenciária, foi instituída em 1964 essa contribuição social, correspondente a 2,5% da folha de salários.

Assim, as empresas podem proporcionar o ensino fundamental diretamente a seus empregados e dependentes, financiar programas de bolsas de estudo, ou recolher a contribuição. Mesmo que optem pelas duas primeiras alternativas, devem comprovar gastos correspondentes aos 2,5% da folha de salários, ou recolher a diferença. Dados recentes indicam que os recursos destinados pelas empresas à manutenção direta de ensino (escola própria, indenização e/ou concessão de bolsas) supera em cerca de 30% o montante recolhido ao governo federal.

O recolhimento da Contribuição do Salário-Educação é feito através da rede bancária, junto com as demais contribuições sobre folha de salarial pagas ao INSS, que então separa a cota e credita seu valor no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE.

Do total de recursos arrecadados, dois terços compõem a chamada "Cota-Parte Estadual do Salário-Educação" e são destinados às Secretarias de Educação dos Estados ou do DF, em proporção direta da arrecadação nas respectivas unidades da federação. Os repasses não obedecem a mesma regra do FPE/FPM (de crédito a cada dez dias do arrecadado no decêndio anterior) e são feitos com atrasos e frequência irregular.

Estudo realizado pela Secretaria de Educação de São Paulo apontou que, em média, na década de oitenta, a quota estadual do salário-educação efetivamente recolhida pelo Estado montou à US\$ 217 milhões/ano, enquanto que com o atraso nos repasses (pagos sem correção monetária e juros, meses após a arrecadação) foi perdido cerca de US\$ 57 milhões/ano.

Embora a Contribuição do Salário-Educação não possa ser considerada um imposto, **a Cota-Parte Estadual tem características idênticas à repartição de impostos.**

Quanto ao um terço restante da arrecadação, cabe à União, sendo livre sua aplicação pelo FNDE. Grande parte acaba sendo repassada aos Estados e Municípios, como transferências negociadas, sob a forma de convênios. Permanece, sempre, a exigência de aplicação em ensino de 1º grau.

Em 1993, foram transferidos aos Estados, por conta da cota-parte estadual, cerca de US\$ 388 milhões, sendo que mais de 70% foram recebidos pelos Estados da região Sudeste. Apenas São Paulo ficou com quase a metade do total distribuído. Trata-se de um resultado esperado, tendo em vista que a contribuição tem como base a folha de pagamentos das empresas, e a concentração não constitui uma distorção, pois se trata de uma forma de partilha e não de transferência redistributiva de recursos. Observa-se, portanto, que uma importante fonte de financiamento do ensino fundamental é direcionado aos Estados mais desenvolvidos da federação. Resta aos demais disputar, na base de convênios, uma parcela da cota-federal.

**A manutenção do ensino fundamental, assim como o pré-escolar, segundo a Constituição de 1988, é obrigação prescípua dos Municípios, com a cooperação técnica e financeira dos Estados e da União. Entretanto, a maior parte do Salário-Educação é destinado aos Estados, e não aos Municípios. E não há qualquer legislação federal obrigando repasses posteriores dos Estados aos Municípios.**

No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, dispositivo da Constituição Estadual determina que os recursos da Cota-Estadual do Salário-Educação sejam divididos com os municípios na proporção do número de matrículas de 1º grau das respectivas redes. Este dispositivo, contudo, foi considerado inconstitucional pelo STF, por constituir uma vinculação não prevista na Constituição Federal

(embora esta também não preveja regra de repartição do Salário-Educação, e sim apenas a exigência da contribuição).

O Município do Rio de Janeiro, por exemplo, cuja rede de ensino de 1º grau atende a aproximadamente o mesmo número de alunos da rede estadual de 1º grau, nada recebe em transferência do Estado por conta do Salário-Educação.

Observa-se, portanto, uma carência de regulamentação dessa transferência, para garantir que os Municípios, a quem a Constituição atribui o papel principal na manutenção do ensino fundamental, tenham acesso automático a esses recursos, sem dependerem de convênios e da boa vontade dos Estados e da União.

Quanto ao 1/3 da arrecadação aplicados pelo FNDE, acabam sendo, em sua maior parte, distribuído aos Estados e aos Municípios, de forma negociada, ao sabor dos critérios do Ministério da Educação e, por vezes, das emendas parlamentares ao orçamento federal. Considerando que existem 26 estados, o Distrito Federal e quase 5 mil municípios, ou o FNDE administra (mal) milhares de convênios ou várias unidades federadas não têm um lugar ao sol.

Considerando os problemas acima apontados, propõe-se que os 2/3 continuem sendo partilhados pela União em favor das unidades federadas onde foi arrecadada a contribuição. A mudança é que os recursos deixariam de ser destinados às Secretarias Estaduais de Educação. **Passariam a ser distribuídos diretamente aos Estados e aos Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas suas respectivas redes de 1º grau e pré-escolar.** Ou seja, a proporção da cota de cada Estado que caberia ao governo estadual e ao conjunto dos governos municipais não seria fixado "ex-ante", nem seria uma constante em nível nacional. A divisão interna ao território estadual seria variável ao longo do tempo.

Para se evitar o trauma de uma mudança brusca, e estimular os Estados a municipalizar suas redes de 1º grau e pré-escolar, sugere-se que no início a distribuição seja proporcional ao número de matrículas, incluindo a rede estadual. Nesse caso, todos os convênios em vigor para repasses dos Estados aos seus Municípios teriam de ser denunciados. **No segundo ou terceiro ano, após uma primeira acomodação, teria início um sistema de ponderação, à razão de 20% ao ano, que em 5 anos eliminaria por completo o acesso dos Estados aos recursos do Salário-Educação.** A única exceção seria nos

casos de Municípios que, por razões de ordem administrativa e/ou operacional, numa operação inversa, celebrassem convênios com os Estados para que este continuasse a prestar o serviço.

Em verdade, a redução progressiva da cota do governo estadual na parte do Salário-Educação que couber ao seu Estado constitui **um mecanismo para incentivar a municipalização do ensino fundamental, princípio que norteou a reforma constitucional de 1988 e que precisa ser implantado paulatinamente.**

No que diz respeito à **cota-federal (1/3)** do Salário-Educação, propõe-se que seus recursos passem a ser **rateados integralmente de forma automática, com base em critérios pré-determinados e redistributivos, exclusivamente em favor dos Municípios.** Sugere-se, por exemplo, que seja utilizada a relação entre o número de habitantes em idade escolar e os atendidos pela rede de ensino como indicador de demanda não atendida. Quanto maiores fossem as carências do Município, proporcionalmente mais recursos receberiam. Propõe-se, ainda, que seja estabelecido que apenas os Municípios que receberem menos que um determinado valor relativo à cota-estadual teriam acesso a esses recursos. Por se destinarem aos Municípios onde há demanda não atendida, sugere-se que ao menos metade dos recursos sejam necessariamente aplicados em investimentos fixos, e não em custeio da rede.

FALTA COMENTAR RESULTADOS DA SIMULAÇÃO

#### 4.2.2. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Os repasses da União aos governos estaduais e municipais relativos ao SUS operam, essencialmente, através de reembolsos de despesas, ou seja, de **forma igual aos pagamentos aos prestadores privados de serviços de saúde, segundo a quantidade de serviços produzidos.** Os desembolsos para pagamento de intervenções hospitalares são pagos através de AIHS (autorização de internação hospitalar) e os serviços ambulatoriais por meio das UCAs (unidade de cobertura ambulatorial).

Embora Estados e Municípios administrem a distribuição das guias de internação (AIH) entre os prestadores públicos e privados conveniados, não são os responsáveis formais pela contratação dos serviços, nem pelo pagamento das faturas. Estas são pagas diretamente pelo Ministério da Saúde, geralmente com atrasos médios de 60 dias.

Para se ter uma idéia do efeito dos atrasos nos pagamentos, menciona-se estudo do INAMPS para o exercício de 1993, segundo o qual os recursos totais de UCA (cobertura ambulatorial) pelo regime de competência montavam à US\$ 2,7 bilhões ao ano (convertidos os serviços contratados no mês pelo dólar médio mensal), mas, no regime de caixa, foram dispendidos apenas US\$ 1,5 bilhões ou 57% (considerando o dólar médio do mês de desembolso). No caso da AIH, em 1993 foram contratados US\$ 4,3 bilhões e desembolsados US\$ 2,6 bilhões, apenas 60%. No consolidado, a despesa foi de US\$ 7,0 bilhões (competência) e as liberações de US\$ 4,2 bilhões (caixa), isto é, apenas 60% foi gasto e pago em 1993.

Os recursos relativos às UCAs são administrados pelos Fundos Estaduais ou Municipais de saúde e redistribuídos dentro das respectivas redes para seu custeio. Quanto aos repasses das AIHs, são pagos diretamente aos hospitais, em suas contas mantidas junto ao Banco do Brasil, sendo que no caso dos serviços prestados pelo setor privado, a parcela relativa aos procedimentos médicos, é creditadas diretamente nas contas dos profissionais de saúde.

Por força dos convênios do SUS, **os Estados e Municípios são obrigados a pagar os médicos e demais profissionais de saúde com recursos próprios.** Isto significa que, no mínimo, os governos subnacionais que mantêm rede própria de saúde gastam no programa o equivalente aos salários e encargos dos servidores estaduais e municipais lotados na área. Como os valores das AIHs são iguais para o setor privado e o público, as AIHs reembolsadas aos hospitais das redes públicas são proporcionalmente maiores do que as dos hospitais privados pois a parte que caberia ao pessoal médico não é deduzida de seu valor.

Entretanto, apesar de os hospitais das redes públicas estaduais e municipais serem remunerados com AIHs com valores proporcionalmente mais elevados que os hospitais privados, suas carências são visíveis, principalmente nos grandes centros urbanos. A remuneração dos serviços é frequentemente feita abaixo dos custos reais, mas,

em alguns casos, acima dos valores de mercado, sendo sua fixação suscetível às pressões de grupos de interesse privados. Os prestadores de serviços privados têm sempre a capacidade de se especializar na prestação dos serviços mais rentáveis, omitindo-se na realização dos financeiramente inviáveis, exceto quando podem prestá-los de forma marginal, aproveitando capacidade instalada existente com os custos básicos cobertos por convênios e seguros de saúde privados.

Quanto aos hospitais públicos, como os profissionais de saúde são funcionários com salários (baixos) garantidos independentemente da produção de serviços, considerando que pouca capacidade têm para escolher prestar apenas os serviços mais rentáveis, além de todas as conhecidas dificuldades de funcionamento eficiente de máquinas públicas, sufocadas por restrições de ordem legal e burocrática, tendem a apresentar baixa produtividade e são sempre deficitários.

**As transferências federais para Estados e Municípios por meio de ressarcimento, nos mesmos padrões aplicados ao setor privado, estão relacionadas ao custeio de serviços correntes, destinados eminentemente para a medicina curativa.** Existem, porém, repasses federais em menor escala sob a forma de convênios para serviços de medicina preventiva, como campanhas de vacinação e controle de endemias e epidemias. Também os repasses para investimentos são feitos sob a forma de convênios. Vale registrar que levantamento recente apurou que as transferências voluntárias no âmbito do Ministério da Saúde corresponderam, em 1993, a 2.547 emendas e um montante de US\$ 77 milhões, a preços médios, o que significou irrisórios 1% do orçamento ministerial (em 1992, os repasses foram de apenas US\$ 12 milhões, para 630 emendas e 0,2% do orçamento do Ministério).

Observa-se, portanto, que bem ou mal existe um sistema razoavelmente regular para financiar os serviços de medicina curativa, ficando as atividades de medicina preventiva, bem como a criação de capacidade hospitalar instalada nas regiões desassistidas, dependentes de recursos de convênios - ou seja, de transferências com caráter negociado.

**Não há um sistema que possa ser efetivamente considerado como descentralizado.** O governo federal paga diretamente a maior parte das "faturas", segundo tabelas de remuneração por ele definidas. Os Estados e Municípios acabam atuando de forma bastante similar aos

prestadores de serviços privados, com eles competindo por recursos federais (provavelmente com menor eficácia). A participação estadual e municipal no financiamento da saúde, na prática, se resume ao pagamento dos profissionais de saúde e, na medida das disponibilidades financeiras, na cobertura dos déficits operacionais das suas respectivas redes, resultante essencialmente de deficiências de gestão. Não é de se estranhar que os Municípios tendem a investir relativamente mais no setor uma vez que têm uma saúde econômica-financeira melhor que a dos Estados.

A descentralização dos repasses relativos ao custeio do SUS diretamente para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, para que estes administrem os recursos, constitui passo importante para aumentar a eficiência do sistema e dar encaminhamento à solução de alguns dos problemas acima apontados. Contudo, pelo menos quatro questões básicas devem ser preliminarmente resolvidas:

- a) a distribuição dos recursos federais (ainda que sob a forma de transferências automáticas) entre regiões e unidades da federação;
- b) os critérios para divisão dos recursos entre os estados e entre os municípios;
- c) a prestação de contas para avaliar os resultados de sua aplicação; e
- d) o papel que caberá às redes públicas e aos prestadores de serviços privados, bem como as regras de remuneração.

Para que a efetiva descentralização tenha êxito, a regularização dos fluxos de repasse para Estados e Municípios pode ser mais importante do que o aumento no volume de recursos, na medida em que assegure condições mais adequadas para a programação dos serviços de saúde.

Deve ser vetada a expansão da rede federal de serviços de saúde e das ações diretas de controle de doenças transmissíveis, que constitucionalmente deveriam ser descentralizados.

As tabelas referenciais de remuneração dos serviços deveriam necessariamente passar a ser regionalizadas, eliminando a

competência do Ministério da Saúde na fixação de critérios e valores.

As transferências negociadas aos Estados e Municípios, por meio de convênios, seriam limitadas: a) ao apoio financeiro diferenciado da União a projetos de investimentos para recuperação e/ou expansão da rede assistencial, apenas quando previstos em planos diretores estaduais devidamente harmonizados, visando promover a equidade na distribuição espacial da oferta de serviços; e b) à remuneração de ações e serviços de responsabilidade federal delegados às outras esferas de governo.

#### FALTA SUBSEÇÃO AVANÇANDO NAS PROPOSTAS DE DESCENTRALIZAÇÃO

#### 4.2.3. REPASSE PARA NOVOS ESTADOS E PARA O DISTRITO FEDERAL

Na história recente do Brasil ocorreram mudanças na composição da Federação que acabaram, de alguma forma, onerando o Tesouro Nacional.

Houve a transferência do Distrito Federal para Brasília e a criação do Estado da Guanabara, e depois sua fusão com o antigo Estado do Rio de Janeiro. Acre e depois Rondônia, que eram territórios federais, foram elevado ao "status" de Estado. O Mato-Grosso foi dividido em dois, com a criação do Mato-Grosso do Sul. Por fim, a Constituição de 1988 transformou os Territórios do Amapá e de Roraima em Estados e cindiu parte de Goiás, criando o Estado de Tocantins.

Essas transformações foram acompanhadas de legislação que assegurou auxílio financeiro por parte da União, para, de alguma forma, ajudar na organização das novas administrações e, principalmente, no caso dos ex-territórios, atender direitos adquiridos dos funcionários que até então eram federais e optaram por assim continuar (ou seja, não se tornaram servidores estaduais).

No caso da mudança do Distrito Federal para Brasília, por exemplo, a Lei Federal nº 3.752/60 transferiu ao então Estado da Guanabara todos os serviços de natureza local prestados ou mantidos pela

União, os servidores neles lotados e todos os bens e direitos neles aplicados e compreendidos. Estabeleceu que competeria à União pagar a remuneração do pessoal lotado nos serviços transferidos, correspondentes aos cargos existentes e àqueles para os quais os servidores viessem a ser promovidos, com exclusão das majorações decretadas pelo Estado da Guanabara. A União também ficou responsável pelos proventos de inatividade que viessem a ser concedidos àqueles servidores que, além disso, passaram a ter o direito de contribuir para o montepio e instituições federais de previdência. O Estado da Guanabara ficou com a incumbência de pagar a remuneração dos cargos isolados e de carreira dos serviços transferidos, cujo provimento fosse posterior à transferência, com exceção das promoções antes mencionadas. Ficou também a Guanabara responsável pelo pagamento das diferenças devidas ao pessoal remunerado pela União, inclusive inativos, correspondentes às majorações de vencimentos, proventos e vantagens decretadas pelo Estado.

A inflação, que acabou determinando majorações salariais pelo então Estado da Guanabara, tratou de reduzir a "conta" da União ao longo do tempo. Além disso, o Decreto-Lei nº 1.015/69, lavrado pelo triunvirato militar que então comandava o país, determinou que 1970 seria o último ano em que a União pagaria integralmente as responsabilidades assumidas na Lei nº 3.752/60; em 1971 elas foram reduzidas a 50% e, em 1972, cessou toda sua responsabilidade com pagamento de pessoal ativo. A União assegurou o pagamento apenas dos inativos e pensionistas, cujos proventos e pensões tivessem sido concedidos até a edição do citado decreto-lei. Nos casos de concessões posteriores, foi estabelecida uma divisão proporcional ao tempo de serviço entre a União e o Estado da Guanabara. A Lei nº 5.733/71 veio apenas dar um prazo de quatro anos para o fim das responsabilidades da União, que cessaram em 1974.

O exemplo acima, que constituiu o primeiro caso da União assumir esse tipo de responsabilidade, tem o mérito de demonstrar como um acordo excessivamente desvantajoso para uma das partes acaba tendo vida curta. **As responsabilidades assumidas devem sempre estar limitadas a um prazo de transição e, no máximo, assegurar a assunção permanente de passivos, como dívidas e pagamento de inativos e pensionistas.**

No caso do atual Governo do Distrito Federal (GDF), a União ficou responsável pelo gastos relativos aos serviços de segurança

pública, educação e saúde, de forma a assegurar que a Capital federal prestasse serviços ao nível, ou mesmo acima da média nacional. Apesar de o GDF cobrar todos os impostos e taxas municipais e estaduais, continua a receber significativo auxílio financeiro da União, assegurado por prazo indeterminado.

Propõe-se que toda a forma de auxílio federal para pagamento de pessoal de extintos territórios e para o GDF seja revisto, dentro dos limites da lei, e submetido a uma regra uniforme de "phasing out". Sugere-se que regras semelhantes às aplicadas ao caso da antiga Guanabara sejam utilizadas. Assim, em um prazo escalonado de 5 anos, a União ficaria com sua responsabilidade limitada ao pagamento "pro-rata" de inativos e pensionistas, sendo todos os demais gastos com pessoal assumidos definitivamente pelos novos Estados e pelo GDF. Se necessário, que sejam revistos também os critérios de rateio do FPE para beneficiar tais unidades, desde que seja uma decisão do Congresso (por exemplo, muitos defendem uma reserva especial ou fundo à parte do FPE/FPM só para o GDF).

Excepcionalmente, e na pior das hipóteses, por envolver forte componente de externalidades, apenas os serviços de segurança do GDF deveriam continuar a ter seu custeio assegurado pela União.

#### 4.3. TRANSFERÊNCIAS NEGOCIADAS OU DISCRICIONÁRIAS

Sob esta denominação genérica, é comum enquadrar todas as transferências voluntárias da União para Estados e Municípios, pois não se dão através de determinação legal e regras pré-estabelecidas de distribuição. Esses repasses de recursos são feitos, em geral, com base em convênios, onde são estabelecidas as dotações e prazos de transferência, as formas de aplicação e as exigências de prestação de contas. Na origem, comumente estão projetos ou atividades específicos previstos no orçamento federal, muitas vezes introduzidos através de emendas dos congressistas (no passado recente, chegou-se até a dispensar a exigência de convênio para efetuar transferência dos recursos que tivessem destinação específica).

Um panorama do volume e o do destino das transferências negociadas da União, tendo por base os dados do SIAFI/STN, é revelado por recentes estudos da FUNDAÇÃO IESP. Em 1993, foram repassados US\$ 2.476 milhões aos Estados e US\$ 1.144 milhões aos Municípios,

totalizando US\$ 3.620 milhões. Deste total, 49% foram destinados ao Nordeste, 20% ao Sudeste, 13% ao Centro-Oeste, 11% ao Norte e 7% ao Sul. Quanto aos Ministérios que transferiram os recursos, o Ministério da Integração Regional foi responsável por 37% dos repasses, o Ministério da Educação por 19%, o Ministério do Bem-Estar Social por 18%, o Ministério da Saúde por 12%, e todos os demais por 14%. O total de repasses discricionários (US\$ 3,6 bilhões) é significativamente menor do que os constitucionais (US\$ 10,6 bilhões) efetuados no mesmo ano.

É importante **questionar** se essas transferências devem, necessariamente, ser feitas de forma discricionária e qual a sua relevância no financiamento das ações dos governos estaduais e municipais, inclusive quanto ao aspecto da distribuição regional. Também cabe indagar se essas transferências estão **resultando em aplicações adicionais** de recursos no financiamento de programas e projetos prioritários **ou apenas substituindo as fontes locais** que, assim, podem ser direcionadas para outros fins.

Se um Estado ou Município recebe transferências esporádicas para financiar projetos que não fazem parte de seu plantel de ações públicas tradicionais e consolidadas, dificilmente as assumirá em caráter definitivo, mantendo-as de forma marginal, ao sabor da disponibilidade de verbas federais. Neste caso, as transferências federais discricionárias não lograrão êxito em transferir responsabilidades aos governos subnacionais, nem em garantir a prestação de certos serviços públicos de forma contínua. Haverá desperdício de dinheiro público e frustração da população, pois serviços serão criados e logo em seguida descontinuados.

Por outro lado, **se as transferências negociadas estivessem vinculadas a programas de descentralização de competência ou visassem criar condições permanentes para a prestação por Estados e/ou Municípios de um novo serviço**, contando com um arranjo pré-estabelecido de "phasing out" federal e de "phasing in" local, as chances de sucesso são evidentemente maiores. Verbas federais, nesse caso, estariam alavancando recursos locais.

Transferências federais que resultem em fluxos razoavelmente constantes ao longo do tempo para os mesmos Estados e/ou Municípios, indicam, por outro lado, que são desnecessárias. Este é o papel das transferências constitucionais, legais e automáticas. Se elas são justificadas como forma de alocar recursos a Estados e

Municípios que não estão recebendo recursos suficientes por meio das transferências constitucionais/legais, os critérios de distribuição destas últimas é que merecem ser revistos. Outrossim, vale lembrar que a necessidade e a suficiência de recursos públicos é sempre uma questão subjetiva.

Estudo recente demonstra que vários ministérios ou órgãos federais têm grande parte de seus orçamentos compostos de transferências negociadas. O Ministério do Bem-Estar Social, do ponto de vista financeiro, tem como razão de existência transferir recursos a Estados e Municípios. Curiosamente, quase 60% dessas transferências foram destinadas aos Municípios, embora a Constituição encarregue a União e os Estados de exercerem a função do bem-estar social. Quanto ao Ministério da Educação, seu programa de ensino fundamental é quase todo composto de transferências a Estados e Municípios, fortalecendo a tese de que os governos sub-nacionais deveriam ser responsáveis pela execução de tal programa, visto que a União tem operado, essencialmente, como mera transferidora de recursos.

O referido estudo também mostra que Estados e Municípios disputam entre si as transferências negociadas, o que não ocorreria se as competências fossem claramente definidas e se o sistema de distribuição dos recursos fosse menos discricionário, baseado, ao menos, em algumas regras de rateio pré-determinadas.

Diante de todo o exposto, **propõe-se a instituição de algumas regras, ou princípios básicos, para a distribuição de recursos sob a forma de transferências negociadas.** Não se tratará de discutir o montante de recursos transferidos, mas de **formas que procurem aumentar sua eficiência alocativa.** A definição dos valores, naturalmente, continuará dependendo da política fiscal, das prioridades do governo e, principalmente, das decisões materializadas nas leis do plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual (observada a "hierarquia" desses instrumentos).

Transferências recorrentes como as da cota-federal do Salário-Educação e do SUS devem se dar da forma mais automática possível, com base em critérios de rateio pré-determinados, como já foi comentado anteriormente.

Quando as transferências negociadas estiverem vinculadas a programas de descentralização de competências, devem ser firmados protocolos específicos e estabelecidos prazos de "phasing out" federal e de "phasing in" estadual ou municipal, com garantia de desembolsos de ambas as partes ao longo do processo. Nestes casos, não se pode correr o risco de que a falta de verbas da União interrompa todo um processo de descentralização.

Quanto às transferências negociadas que atualmente têm características eminentemente discricionárias, deve-se estabelecer **um mínimo de regras pré-determinadas de acesso aos recursos, com absoluta transparência**. Por se tratar de auxílio financeiro da União, deve-se **exigir sempre algum nível de contrapartida de recursos locais**. A atuação financeira da União deve se pautar pela "alavancagem" de recursos adicionais, não devendo simplesmente pagar a conta de serviços prestados por Estados e/ou Municípios.

**Propõe-se que se busque no ritual seguido nas licitações públicas o caminho para se organizar a distribuição de recursos** sob a forma de transferências negociadas. Definidos os objetivos dos programas setoriais, inclusive com população alvo e pré-requisitos para os governos subnacionais que estariam habilitados a se candidatar a participar dos projetos ou atividades, poder-se-ia publicar editais na imprensa oficial, convocando governadores e prefeitos que preencherem os quesitos pré-fixados a se candidatarem ao recebimento de auxílio financeiro da União. Também previamente poderiam ser estabelecidos critérios objetivos para julgamento das propostas por comissões interministeriais, com participação de segmentos da sociedade civil e do TCU. Desta "licitação" peculiar, não precisaria resultar um único governo a ser beneficiado, mas um "ranking", com pontuação conforme os objetivos de cada programa. O montante de recursos federais alocados a cada programa deve ser fixado previamente, bem como a forma de distribuição entre os governos classificados na licitação - um valor "per capita", um valor fixo por tamanho de Município ou a divisão proporcional à pontuação obtida.

Qualquer transferência deverá, portanto, estar inserida em um programa de assistência financeira com escopo clara e previamente definido. **Deve-se proibir a realização de qualquer convênio para transferir recursos de forma "ad hoc", a não ser em situações emergenciais** plenamente justificadas perante o TCU - como nos casos de dispensa de licitação.

Tal como nas licitações, a especificação dos programas federais de assistência não pode ser feita de forma a direcionar resultados. **Os beneficiários dos recursos devem se inserir dentro de premissas e diretrizes estabelecidas "ex-ante"**, com prazos, critérios e exigências de habilitação (divulgação), julgamento (seleção) e adjudicação (assinatura de convênios) bem definidos. Planos de aplicação e estritas regras de prestação de contas devem ser sempre exigidos.

As Assembléias Legislativas e as Câmaras de Vereadores e os Tribunais de Contas estaduais devem ser informadas por escrito de cada um dos convênios assinados e de cada desembolso de recursos federais (que também deveriam ser publicados mensalmente no diário oficial, junto com os créditos do FPE/FPM), para que possam acompanhar de perto sua aplicação.

Vale registrar que a proposta ora apresentada evita medidas extremas, que, por si, tendem a se tornar inócuas e contornáveis (como a vedação de que a União repasse qualquer recurso aos governos subnacionais além da repartição constitucional da receita de tributos). Também não significa manter inalterado o atual quadro de completa desorganização na divisão de atribuições entre níveis de governo. A União, mesmo em meio a uma grave crise financeira, continua dispendendo recursos expressivos (em relação aos poucos que livremente dispõe) e crescentes (entre 1990 e 1993), mas de maneira absurdamente ineficiente e iníqua porque os recursos são pulverizados em centenas ou milhares de convênios, os valores são insuficientes para atender ao que se propõe e ainda são desembolsados com atraso. Os benefícios para cada Estado ou Município são passageiros e, principalmente, regra geral são de pequena relevância diante do volume de recursos estaduais e municipais.

A sugestão aqui apresentada tem a vantagem da flexibilidade e, ao mesmo tempo, de **racionalizar o uso dos poucos recursos e otimizar o limitado raio-de-manobra que dispõe a União**. Destaca-se que não se propõe (nem poderia) fundir todas as transferências negociadas num único fundo nacional, muito menos se fixar fórmulas de rateio comuns.

Cada caso é um caso. Só deveria ser tratado com menos arbitrariedade na decisão de alocação de recursos. Destinar ou não,

e quanto, para saneamento, habitação, transportes coletivos, ensino, etc. será sempre uma decisão política, expressará uma decisão de governo e que se espera que seja formalizada no âmbito do orçamento. Só que ao invés deste fixar uma multiplicidade de dotações (um "varejo" de verba), fixaria dotações globais. O Congresso Nacional não perderia poder, ao contrário, sairia fortalecido: primeiro, se fosse orçado o possível (ou melhor, o disponível para efetivo desembolso); segundo se fosse fixado em lei os objetivos dos fundos setoriais e, se o caso, os critérios de rateio e a regulamentação do processo de "licitação" para distribuição dos recursos entre Estados e/ou Municípios. Desta forma, seria possível modernizar e racionalizar o esquema de transferências voluntárias e, ao mesmo tempo, preservar espaço para a implementação das políticas setoriais de governo.

#### ADICIONAR MEDIDAS COMPLEMENTARES DE CONTROLE

### 5. CONCLUSÕES

A promulgação da Constituição de 1988 desencadeou um processo de reformas descentralizadoras, cujos objetivos e resultados estão sendo questionados atualmente. Pelo lado das receitas públicas, de modo taxativo, rápido e acentuado, o novo sistema tributário redistribuiu recursos e competências do governo central para os subnacionais. Pelo lado das despesas, ainda que sem definições precisas (competências exclusivas), a nova organização constitucional do Estado atribuiu aos governos subnacionais serviços tipicamente locais, inclusive na área social. Das intenções à prática, contados apenas seis anos de vigência da atual Constituição, as expectativas foram frustradas e formou-se uma grande confusão em torno da descentralização fiscal.

Da recente e fracassada revisão constitucional, passando pelas políticas de estabilização (propostas e em execução) e pelos programas de governo da maioria dos candidatos à Presidência da República, uma tese quase consensual é a de avançar a descentralização fiscal.

Há de se ter cuidado para que a descentralização de encargos não seja vista como uma saída mágica, uma panacéia - que equacionasse a crise fiscal em geral, os estrangulamentos das ações setoriais de governo e ainda permitisse gerar, a médio e longo prazo, grandes superávits no governo federal e, por extensão, viabilizasse a estabilização da economia. É impossível tal empreitada.

O maior perigo está em teses que, de maneira intencional ou não, defendem numa revisão constitucional mais radical, que os governos subnacionais se autofinanciem e não recebam mais transferências de recursos da União. Ou uma visão mais moderada, que aqueles governos assumam encargos a serem redistribuídos pelo governo federal, sem o concomitante repasse de mais receitas. Em ambos os casos, o pressuposto é que o financiamento das ações descentralizadas é uma questão simples e, o que é pior, que já foi equacionada pela Constituição de 1988, ao desenhar o sistema tributário vigente. Como se os recursos adicionais ganhos por Estados e Municípios com a reforma tributária de 1988 tivessem sido poupados e estivessem disponíveis para serem alocados para financiar os encargos que a União vier a repassar a cada governo.

É fundamental rejeitar as teses simplórias para questões complexas como o equilíbrio financeiro e político da Federação brasileira. No que tange ao objeto particular deste estudo, é bom ter claro que, no Brasil:

- primeiro, o governo federal sempre precisará transferir recursos (tributários ou não) para Estados e Municípios;
- segundo, de imediato, a adoção de um processo ordenado de descentralização de responsabilidades e encargos também exigirá novos repasses de recursos das instâncias de governo transferidoras das competências;
- terceiro, é uma ilusão acreditar que, de uma hora para a outra, por decreto, seja possível extinguir todas as transferências negociadas, ou melhor, toda e qualquer forma de repasse da União para governos subnacionais não prevista na Constituição.

As atenções deveriam ser concentradas em outros aspectos (ainda que não tão interessantes para a mídia como projetos de ampla e radical reformulação do sistema tributário ou do próprio Estado

brasileiro). Em especial, no caso das relações financeiras intergovernamentais, é crucial rever os objetivos e, principalmente, a formatação operacional das transferências vigentes no país para adequá-la à nova realidade federativa.

Para tanto, em relação às exigências de modificações legais, não são necessárias significativas mudanças no texto constitucional (que deve se limitar a enunciar princípios gerais), e sim alterações em leis, complementares ou ordinárias, e até mesmo em meros atos (ou atitudes) do Poder Executivo.

Este trabalho apresenta um elenco de propostas, que abrange desde eventuais emendas constitucionais até mudanças na legislação complementar. Mas, a maior alteração necessária é na política fiscal, na vontade política do governo federal. É necessária uma nova visão e postura no relacionamento financeiro com os outros níveis de governo. Na busca por maior eficiência no setor público, é importante lembrar que, como poucas outras federações no mundo, a Constituição brasileira atribui um elevado grau de autonomia institucional (administrativa, orçamentária..) e financeira (tributos próprios, repartição regular e desvinculada de impostos) aos governos estaduais e municipais. Para se articular melhor com esses governos e organizar eficientes esquemas de cofinanciamento, entende-se que a União precisa rever, com criatividade, coerência e eficácia, os esquemas de concessão de transferências e créditos aos governos subnacionais. Neste documento foram apresentadas diversas sugestões tendo esta preocupação. Não constituem projetos acabados, nem se tem a pretensão de solucionar (em tão pouco espaço e tempo) questões tão complexas. A intenção foi contribuir para o debate, de modo a aproximar as discussões de medidas objetivas e possíveis.