

IPBA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

PLAN

Instituto de Planejamento

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 108

Estudos para a
Reforma Tributária * - Tomo 5

"Federalismo Fiscal"

José Roberto Afonso
Thereza Lobo

Março de 1987

530.908
159
701108

336.200981
5526
108
L.S. 8.2

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA
Nº 108

Estudos para a
Reforma Tributária * - Tomo 5

"Federalismo Fiscal"

José Roberto Afonso
Thereza Lobo

Março de 1987

* Os documentos "Estudos para a Reforma Tributária" (TDis nºs 104, 105, 106, 107 e 108) reúnem idéias e sugestões contidas em trabalhos de diversos autores ou apresentadas e debatidas em inúmeras reuniões realizadas desde meados de 1985. Dada a impossibilidade de identificar a origem de cada uma delas, prefe-riu-se evitar citações a cometer injustiças. Assim, a omissão de citações não significa atribuir ao conjunto de autores destes documentos a geração das idéias e sugestões que recolheram. Contudo, são de sua inteira responsabilidade a seleção e interpretação das mesmas e a elaboração, a partir delas, de uma proposta global de reforma tributária. A coordenação dos estudos para a reforma tributária, iniciada na SEPLAN/PR, esteve a cargo de SULAMIS DAIN no período compreendido entre março de 1985 e fevereiro de 1986.

Tiragem: 100 exemplares

Trabalho Concluído em: Fevereiro de 1987

Instituto de Pesquisas do IPEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

Avenida Presidente Antônio Carlos, 51 - 139/179 andares

20.020

Rio de Janeiro

RJ

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

SEPLAN - P. R. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL SETOR DE DOCUMENTOS	TOMBO 9078-6
FM 1086	
DATA 05,05,87	

ÍNDICE

	<u>Página</u>
1. <u>Introdução</u>	1
2. <u>Partilha Tributária e Sistema de Transferências - Situação Atual</u>	5
2.1. Abordagem Geral	5
2.2. Partilha de Receitas Tributárias	15
2.3. Sistemas de Transferências	20
2.3.1. Transferências Constitucionais	20
a) mecanismos institucionais	20
b) evolução e importância dos recursos	22
c) críticas ao sistema	29
c.1) força legislativa da União	29
c.2) centralização da competência tributário-financeira	30
c.3) desequilíbrios nas regras de rateio	32
c.4) vinculações na aplicação dos recursos	38
c.5) diversas críticas	40
2.3.2. Transferências negociadas ou não regulares	42
3. <u>Propostas</u>	52
3.1. Partilha de Tributos	54
3.1.1. Adicional do Imposto de Renda	54
3.1.2. IPVA	55
3.1.3. IVA	56
3.2. Sistema de Transferências	57
3.2.1. Fundo de Equalização	57
3.2.2. Fundo Social	60
3.2.3. Fundo de Descentralização	62
4. <u>Impacto das Propostas</u>	73
4.1. Sistema de Partilhas	73
4.2. Sistema de Transferências	77

	<u>Página</u>
5. <u>Mecanismos Operacionais</u>	78
5.1. Medidas de Caráter Comum à Partilha e as Transferências Constitucionais	78
5.2. Partilha Tributária	80
5.2.1. Adicional do Imposto de Renda	80
5.2.2. IPVA	80
5.2.3. IVA	81
5.3. Sistema de Transferências	82
5.3.1. Fundos de Equalização e Social	82
5.3.2. Fundo de Descentralização	83
a) definições preliminares sobre a composição e distribuição do Fundo	84
b) atribuições do governo federal referentes ao Plano Nacional de Descentralização	86
b.1) elaboração do Plano Nacional de Descentralização	86
b.2) elaboração do Plano de Cooperação Técnica	87
b.3) elaboração de estratégia de difusão do Plano Nacional de Descentralização	88
b.4) elaboração de diretrizes gerais	88
c) detalhamento preliminar das etapas do Plano Nacional de Descentralização	89
c.1) identificação de projetos/atividades passíveis de descentralização	89
c.2) elaboração de critérios para transferência de recursos e responsabilidades	92
c.3) definição de mecanismos legais para transferência de responsabilidades e recursos	95
c.4) elaboração de estratégia de acompanhamento, supervisão e avaliação	96
<u>Anexos</u>	100

RELAÇÃO DE QUADROS

	<u>Página</u>
V.1 - Sinopse das Regras Institucionais da Partilha no Sistema Vigente	16
V.2 - Sinopse das Regras Institucionais das Transferências Constitucionais no Sistema Vigente	21

RELAÇÃO DE TABELAS

V.1 - Composição Estimativa do Total de Recursos Repartidos entre União, Estados e Municípios - 1975/84	9
V.2 - Destinação Direta de Recursos Federais para Estados e Municípios nos Balanços Gerais da União - 1980/1985	11
V.3 - Evolução Real de Receitas e Despesas Per Capita dos Governos Estaduais (Administração Central) - 1970/84	13
V.4 - Evolução da Receita Per Capita para uma Amostra Típica de Municípios Brasileiros - 1981 x 1985	14
V.5 - Estrutura e Evolução Real das Transferências Constitucionais da União aos Estados e Municípios - 1968/86	23
V.6 - Participação das Transferências Constitucionais na Execução Financeira do Tesouro Nacional - 1968/86	26
V.7 - Distribuição Orçamentária do FINSOCIAL, por Ministérios e por Níveis de Governo - 1986	47
V.8 - Distribuição Orçamentária dos Recursos do FAS - Loterias, por Ministérios e por Níveis de Governo - 1986	50

V.9 - Distribuição Orçamentária do FINSOCIAL, Salário-Educação (cota-federal) e FAS - Loterias, por Número de Projetos e Níveis de Governo - 1986	51
V.10 - Estimativa da Arrecadação do Adicional do IR, por U.F. - Situação Proposta	74
V.11 - Receita Estimada da Partilha Tributária Entre Estados e Municípios e Impactos da Proposta	76

1. Introdução

A discussão sobre o Federalismo Fiscal no Brasil remete necessariamente a uma análise mais ampla sobre o sistema federal como um todo. Não cabe no âmbito desse trabalho discorrer sobre a evolução histórica do Federalismo Brasileiro. Todavia, pode-se apontar o desequilíbrio estrutural que permeia todo o processo, como sua característica básica.

O conceito de sistema federal entendido como pacto, acordo, baseado em relações de cooperação tem pouca aplicação em nosso caso. O cerne da doutrina federalista, enfatizando a primazia da coordenação, da barganha e da negociação entre diferentes centros de poder, encontrou raros períodos de concretização em nossa história federal.

A melhor expressão dos entraves experimentados pelo sistema federal brasileiro é identificada nas relações intergovernamentais. A articulação entre os três níveis de governo neste país reflete, de maneira às vezes não muito clara, a progressiva descaracterização do Federalismo enquanto um sistema que se propõe a uma distribuição de poder mais ou menos equilibrada.

Excluindo uns poucos surtos de mais amplo diálogo intergovernamental, por exemplo da década de 40 até o início dos anos 60, o que se tem como regra é o desequilíbrio estrutural das relações intergovernamentais que se manifesta no plano econômico-financeiro, técnico-administrativo e político-institucional. O reforço e a consolidação nas últimas décadas do fortalecimento da União, enfatiza o papel do Executivo Federal, erigindo-o - consoante o modelo concentrador proposto - no instrumento por excelência do desenvolvimento. Aos estados e municípios resta cruzar os braços e esperar pelas benesses do governo federal. A descaracterização do sistema federal atinge o seu limite máximo.

Uma generalizada acusação tem sido dirigida ao desequilíbrio financeiro entre as esferas de governo. A centralização dos recursos financeiros em mãos da União freqüentemente é tomada

como a única responsável pelo mau estado das relações entre os entes governamentais. Certamente que boa parte da culpa aí se coloca, tal como comentado adiante na seção referente ao sistema de transferências. Essa é a expressão mais facilmente perceptível da dependência.

Não são tão óbvios, contudo, os desequilíbrios, e por conseguinte a dependência técnico-administrativa e político-institucional. O primeiro caso manifesta-se através da precariedade, algumas vezes real, outras presumida, da capacidade gerencial das administrações subnacionais, notadamente as locais. Essa situação resultou em boa medida do próprio desgaste financeiro e político sofrido pelos governos subnacionais que dificultou bastante a estruturação de uma organização político-institucional mais adequada. Tal precariedade organizacional, mesmo quando não comprovada, sempre foi tomada como justificativa do predomínio da União, do controle exacerbado, dos padrões impositivos. E mais, ao repasse de recursos federais condicionou-se geralmente a prestação de uma assistência técnico-administrativa que pouco tinha a ver com as realidades regionais e locais. Os padrões federais de desempenho foram exigidos como os mais corretos a serem imitados. Com isso as iniciativas locais e regionais perderam muito de sua força, gerando inclusive todo um sentimento de rejeição a tudo que viesse de Brasília ou mesmo das capitais dos Estados.

O desequilíbrio político-institucional, em suas duas vertentes, se desdobra apenas como um artifício analítico, já que ambas são intimamente interligadas e também se relacionam aos aspectos financeiro e técnico-administrativo. A dependência política, no seu sentido amplo, mostra que as chamadas esferas "inferiores" de governo tiveram que acomodar-se às definições e ao humor políticos do governo federal para poder desempenhar um mínimo de funções. Quase sempre tal dependência assumiu conotações puramente partidárias e algumas vezes programáticas. Não está longe o período quando era sobejamente conhecida e aceita a discriminação político-partidária na distribuição dos recursos federais - não constitucionais - a estados e municípios que não compartilhavam do mesmo partido político. Não raro se viram prefeitos trocando de par-

tido logo após as eleições para poderem ser beneficiados com recursos advindos do governo federal ou estadual.

Do lado do aparato institucional, que também é eminentemente político, ressalta a questão da repartição de competências. A configuração do espectro de distribuição de encargos governamentais se caracteriza, ainda hoje, pela convivência de um sistema de competências exclusivas, geralmente atribuídas à União, e as competências concorrentes em que todas as unidades de governo estão mais ou menos habilitadas a executar funções em determinadas áreas, notadamente as sociais. A intensificação da ambigüidade e da indefinição da distribuição de competências funcionais entre as esferas de governo, agregada ao enfraquecimento financeiro dos governos estaduais e municipais, contribuiu para consolidar ainda mais o círculo vicioso da centralização.

Convivendo com todo esse pano de fundo, permanecem intocados, e no mais das vezes reforçados, outros traços característicos do aparato político-institucional brasileiro, tais como o tratamento simétrico das administrações regionais e locais, a desarticulação inter e intragovernamental e o clientelismo político. Tem-se assim um conjunto de relações intergovernamentais extremamente complexo, cujas manifestações básicas são a centralização, expressa na prática indiscriminada do arbítrio e do autoritarismo, e a confusão político-institucional que se revela nos problemas enfrentados pelo governo federal, reproduzidos de certa forma pelos governos subnacionais. São eles: a superposição de responsabilidades, a simetria institucional, a indefinição de atribuições entre administrações direta e indireta, a fragmentação de agências, programas e atividades que propiciam inclusive o excesso de pessoal ocupado no setor público.

Resumindo o cenário atual das relações intergovernamentais, percebe-se de forma clara que, em função dos resultados apresentados, a situação não é adequada às necessidades da sociedade brasileira. Explica-se porque progressivamente estados e municípios se viram despojados de poderes financeiros e funcionais só contribuindo para enfraquecer ainda mais sua capacidade de inter-

venção nas realidades locais e regionais. Entende-se afinal o consenso atingido sobre a ineficácia e ineficiência da ação do poder público neste país reveladas, dentre outros aspectos, na inviabilidade de uma adequada prestação de serviços públicos, na falta de credibilidade da população no que se refere à ação governamental, na impossibilidade de responsabilização de esferas de governo pela não prestação de serviços, na dispersão de esforços e recursos e, finalmente, no envaziamento do conceito e da prática do Federalismo Brasileiro.

Dedica-se assim este capítulo à revisão das relações financeiras intergovernamentais. Apresenta-se inicialmente a descrição e avaliação da estrutura vigente dos sistemas de partilha e de transferências. Na Seção 3 são apresentadas as propostas de reformulação, seguindo-se, na Seção 4, as expectativas do impacto das mesmas. Finalmente, a Seção 5 apresenta alguns aspectos voltados à operacionalização das medidas sugeridas.

2. Partilha Tributária e Sistema de Transferências - Situação Atual

2.1. Abordagem Geral

Antes de apresentar a situação atual da partilha tributária e do sistema de transferências, vale esclarecer os conceitos aqui tratados. Não é raro confundir-se partilha de tributos com transferências constitucionais, daí a necessidade de estabelecer-se uma diferenciação clara.

No primeiro caso, o tributo, ou sua receita, é partilha do entre dois ou mais níveis de governo. A competência legislativa é uma, mas os recursos partilhados integram as receitas próprias das unidades que compartilham o tributo. O recurso atribuído às unidades de governo é função do total arrecadado na região ou território, ou um adicional sobre tal arrecadação.

No sistema de transferências, por sua vez, a destinação da receita de determinados tributos obedece outra forma de repartição. Há uma redistribuição dos recursos; não é obedecida a proporcionalidade da arrecadação. Transferências regulares submetem-se a fórmulas pré-fixadas que, no molde ideal, têm função compensatória, atenuando desigualdades regionais. A diferença das receitas transferidas frente às partilhadas diz respeito ainda ao esta belecimento de condições para uso do recurso - não aplicadas, a princípio, na partilha.

A transferência, por sua vez, compreende dois regimes distintos: regulares ou não. No primeiro caso, destaca-se que, a exemplo da partilha, a repartição da receita fiscal é definida na Constituição e legislação complementar indica a regra de rateio, os parâmetros básicos e regulamenta seu funcionamento. As normas assim instituídas possibilitam regularidade e transparência e permitem realizar estimativas sobre os recursos a serem repartidos além de comparações entre a posição relativa de cada estado e município frente ao conjunto das receitas distribuídas.

Os repasses de recursos entre níveis de governo que não obedecem às características acima descritas são denominados comumente como transferências "negociadas" ou "não regulares". São provenientes das mais variadas fontes de receitas e destinadas a múltiplos objetivos. A distribuição de tais recursos entre estados e municípios faz-se mediante convênios e obedece critérios específicos de cada agência gerenciadora dos projetos a serem executados. O traço marcante destas formas de transferências é a vinculação quanto à aplicação dos recursos.

Definidas as distintas formas de repartição das receitas públicas, vale descrevê-las no sistema vigente. Cita-se, inicialmente, o sistema de partilha de receitas tributárias, envolvendo relações entre:

- União e estados: receita do IR Retido na Fonte pela administração pública direta estadual e cota da Contribuição ao Salário-Educação;
- União e municípios: receitas do ITR e do IR Retido na Fonte pela administração pública direta municipal; e
- estados e municípios: cotas da arrecadação do ICM, ITBI e IPVA.

O sistema de transferências constitucionais compreende a distribuição com estados e municípios de partes dos tributos arrecadados pelo governo federal, nas seguintes formas:

- Fundos de Participação dos Estados (FPE), dos Municípios (FPM) e Especial (FE), referentes à proporção da receita do IR e do IPI;
- cotas-parte dos impostos únicos (IULC, Adicional do IULC, IUEE e IUM) e do imposto sobre transporte (IT).

A identificação das transferências negociadas é tarefa mais difícil. Pela sua própria natureza, envolvem repasses entre

níveis de governo das mais diferentes maneiras, geralmente envolvendo recursos oriundos de órgãos da administração federal. É o caso, por exemplo, de:

- convênios de cooperação setoriais, comuns nas áreas de educação, saúde e assistência médica;
- repasses de autarquias e fundações, como os oriundos do DNER e FUNABEM;
- auxílios para investimentos em infra-estrutura urbana, caso de verbas do MDU;
- participação em programas ou fundos especiais, como FNDE e Projeto Nordeste;
- compensação por perdas de arrecadação fiscal, assunção de encargos de territórios ou estados criados por desmembramento, fusão ou elevação de territórios e contribuições para unidades federadas com receita própria considerada insuficiente; e
- ajuda emergencial para combate de calamidades públicas, como secas ou enchentes.

É interessante mensurar a estrutura global do esquema de repartições de receitas públicas vigente. A tarefa é árdua, quase impossível, dada a extrema desorganização das estatísticas e as distorções da contabilidade pública. Não é demais lembrar que valores que a União ou os Estados informam terem repartido não conferem, na outra ponta, com o que estados ou municípios registram como recebimentos. E mesmo no âmbito do governo federal, há uma informação para execução financeira (referente ao desembolso efetua- do do caixa) e outro dado para execução orçamentária ou contábil (correspondente ao regime de competência); as fontes nestes casos são o Banco Central ou Banco do Brasil e os Balanços Gerais da União, respectivamente. A situação é mais difícil se consideradas

as transferências negociadas. Pelas suas próprias características, a não divulgação dos critérios e das transações é usual. Boa parte dos recursos não transita pelos canais contábeis normais. Diversas situações podem ocorrer: não se registra, efetua-se como extra-orçamentário, destina-se à administração indireta, lança-se como despesa ou execução direta pelo governo financiador.

Estas observações, embora particulares sobre a natureza das informações estatísticas, são importantes pois fundamentam toda a análise sobre o comportamento das distintas formas de repartição de recursos públicos.

A despeito da precariedade dos números, é possível quantificar a composição global dos recursos repartidos - Tabela V.1. Não dispondo de informações de única fonte e mesma metodologia de cálculo, alternativamente, recorreu-se a relatórios sobre pagamentos efetuados pela União, de um lado, e aos lançamentos como receitas nos balanços de estados e municípios, de outro lado (vide rodapé da Tabela). A disponibilidade de dados mais desagregados apenas a partir de 1975, limita o período de estudo aos últimos 10 anos.

Quanto à análise da composição dos recursos, nota-se que as transferências negociadas, apesar de subestimadas pelas razões anteriormente apontadas, representam cerca de 15% do montante global de receitas repartidas. Evidencia-se também a concentração destes recursos em repasses do governo federal para os estaduais. Por outro lado, em nível agregado, a partilha tributária e o sistema de transferências constitucionais mantém, cada um, participação pouco superior a 40% ao longo do período. Do peso da partilha, um terço refere-se a destinação de recursos dos estados para seus municípios - basicamente via ICM. As mudanças na estrutura observam-se no âmbito interno das transferências constitucionais: cresce a proporção repartida com os municípios ao mesmo tempo que cai a participação das transferências para os estados na década de 80.

TABELA V.1

COMPOSIÇÃO ESTIMADA DO TOTAL DE RECURSOS REPARTIDOS ENTRE
UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS - 1975/84

CATEGORIAS	Cz\$ milhões médios de 84			COMPOSIÇÃO - %			VARIÇÃO - %		
	1975	1980	1984	1975	1980	1984	80/75	84/80	84/75
REPARTIÇÃO DE RECEITAS	9.063,7	11.883,7	11.442,6	100,0	100,0	100,0	31,1	- 3,7	26,2
PARTILHA TRIBUTÁRIA	3.801,6	5.033,7	4.824,2	41,9	42,4	42,2	32,4	- 4,2	26,9
ESTADOS PARA MUNICÍPIOS	3.210,4	4.024,4	3.758,8	35,4	33,9	32,8	25,3	- 6,6	17,1
UNIÃO PARA ESTADOS	514,1	877,3	979,1	5,7	7,4	8,6	70,6	11,6	90,4
UNIÃO PARA MUNICÍPIOS	77,1	132,0	86,3	0,8	1,1	0,8	71,2	-34,6	11,9
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS	3.897,2	5.380,0	4.927,9	43,0	45,3	43,1	38,0	- 8,4	26,4
UNIÃO PARA ESTADOS	2.814,0	3.624,5	2.837,4	31,0	30,4	24,8	28,8	-21,7	0,8
UNIÃO PARA MUNICÍPIOS	1.083,2	1.755,5	2.090,5	12,0	14,8	18,3	62,1	19,1	93,0
TRANSFERÊNCIAS NEGOCIADAS	1.364,9	1.470,0	1.690,5	15,1	12,3	14,7	7,7	15,0	23,8
UNIÃO PARA ESTADOS	1.302,4	1.261,3	1.547,9	14,4	10,6	13,5	- 3,2	22,7	18,8
UNIÃO PARA MUNICÍPIOS	59,9	128,1	56,9	0,7	1,1	0,5	113,9	-55,5	- 5,0
ESTADOS PARA MUNICÍPIOS	2,6	80,6	85,7	0,0	0,6	0,7	...	6,3	...

Deflator: IGP-DI.

Receitas consideradas e fontes dos dados:

PARTILHA TRIBUTÁRIA

Estados para Municípios - ICM e ITBI (Balanços Estados/SEF-MF)

União para Estados - IRF (Balanços Estados/SEF-MF) e Salário-Educação (FNDE)

União para Municípios - IRF (Balanços Mun. Cap. Metrop./IBGE) e ITR (Banco Brasil e INCRA/SEF-MF)

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

União para Estados - FPE, FE, IULC, IUEE, IUM e antigos ISTR e TRU (Banco Brasil e DNER/SEF-MF)

União para Municípios - FPM, FE, IULC, IUEE, IUM e antigo TRU (Banco Brasil e DNER/SEF-MF)

TRANSFERÊNCIAS NEGOCIADAS

Diversas transferências, como FNDE, FNDU, autarquias, empresas e repasses diretos dos governos (Balanços Estados e Mun.Cap.Metrop., inclusive Adm. Descentralizada/IBGE).

Vide Anexo Tabela A.V.1

INPES, 108/87

As alterações na composição dos recursos repartidos são consubstanciadas pelas taxas de crescimento real dos mesmos ao longo do período. Distinguem-se duas fases nítidas: uma de forte expansão, na última metade dos anos 70; outra de retração, no início da atual década. Em termos dos grandes blocos de recursos da Tabela V.1, nota-se que a parcela das transferências negociadas que se pode identificar mantém crescimento contínuo no período. Quanto à retração de recursos, ressalta o péssimo desempenho da partilha por parte dos estados e das transferências constitucionais federais para governos estaduais entre 1980/84 - período em que o PIB fica estacionado, a despeito da recessão.

Como a análise da Tabela V.1 revela uma significativa importância de recursos destinados pela União para os governos subnacionais, vale observar este fluxo pela ótica da origem. Ou melhor, quanto montam no Orçamento da União as despesas federais com transferências para os outros níveis governamentais. Na Tabela V.2, relaciona-se para o período recente (1980/85) o montante transferido pela União em cada exercício e o total de despesas e receitas orçamentárias (excluídas operações de crédito), deduzindo-se a seguir, as relações entre estas variáveis. Destaca-se que as despesas com transferências compreendem valores extraídos dos Balanços Gerais, incluindo além das transferências constitucionais, formas de partilha tributária e de transferências negociadas diretamente por órgãos da administração direta federal (não incluídos repasses via autarquias, fundações e fundos autônomos).

Os indicadores do peso das transferências no orçamento federal revelam uma alteração expressiva em 1985: enquanto absorviam em torno de 20% das receitas líquidas de 1980 a 1984, no último exercício aumentam a proporção para a casa dos 25% (um quarto acima do patamar anterior). É interessante que neste ano dá-se a recuperação das finanças públicas federais, que decresceram continuamente até 1984; resultando, porém, maior benefício para estados e municípios pois as transferências intergovernamentais em 1985 são superiores em 43% a de 1980, quando a despesa total e a receita líquida crescem apenas 18% e 13% respectivamente. A Tabe-

Tabela V.2

DESTINAÇÃO DIRETA DE RECURSOS FEDERAIS PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS

NOS BALANÇOS GERAIS DA UNIÃO

- 1980/85 -

- em Cz\$ milhões médios de 85

ANOS	DESPESA C/TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS			DESPESA TOTAL (D)	RECEITA LÍQUIDA (E)	RELAÇÕES (%)			
	TOTAL	A ESTADOS e DF	A MUNICÍPIOS			A/E	A/D	B/D	C/D
	(A)	(B)	(C)						
1980	25.964,1	16.758,5	6.385,2	129.855,8	133.125,1	19.5	19.9	12.9	4.9
1981	23.573,8	15.304,4	6.553,5	117.102,8	121.253,1	19.4	20.1	13.1	5.6
1982	26.871,5	18.682,6	7.278,8	116.160,6	125.581,2	21.3	23.1	16.1	6.3
1983	23.430,9	16.566,1	6.637,3	115.887,4	120.845,5	19.4	20.2	14.3	5.7
1984	23.705,5	15.791,3	7.728,0	110.075,0	117.088,2	20.2	21.5	14.3	7.0
1985	33.911,0	21.268,8	12.371,5	130.425,8	132.627,6	25.6	26.0	16.3	9.5

11

Transferências intergovernamentais: inclui despesas correntes e de capital (transferências constitucionais; partilha do Sal. Educação e ITR; e transferências negociadas sem intermediação de entidades governamentais);

Total = a estados e ao DF + a municípios + a instituições multigovernamentais.

Receita Líquida = receita total - operações de crédito.

Deflator: IGP-DI.

FONTE: Dados primários do "Balanços Gerais da União"

Vide Anexo Tabela A.V. 3

la V.2 mostra ainda que a maior participação das transferências não se distribui equitativamente entre estados e municípios: aos primeiros, em 1985, são destinados 27% mais recursos do que em 1980; enquanto o repasse federal para os municípios cresce 94% no mesmo período.

Cabe ainda comentar o impacto das receitas repartidas por outra ótica: dos governos receptores dos recursos. Como estes complementam a arrecadação própria das administrações públicas locais, importa verificar o resultado final em termos da disponibilidade de recursos ou de sua utilização. Toma-se como parâmetro de análise a evolução de receitas per capita disponíveis a estados e municípios.

A Tabela V.3, contendo receitas e despesas dos governos estaduais nos últimos 15 anos, revela acentuados desequilíbrios, tais como o que se expressa nas receitas per capita do Acre, Rondônia e Distrito Federal como sendo superiores à de São Paulo. Ao mesmo tempo, os dados indicam, no período recessivo recente, a queda expressiva das receitas per capita de estados das regiões Sudeste e Sul, decréscimo este mais acelerado que o observado nos estados do Norte e do Nordeste. A explicação de tal situação se dá pelas transferências constitucionais, menos elásticas do que as receitas provenientes do ICM. Estas são mais importantes para as finanças estaduais em regiões mais desenvolvidas. Outra consequência interessante das regras de transferência é a redução da distância da receita per capita do Sudeste face a do Nordeste: de 4,8 vezes superior em 1970, não chega a ser o dobro em 1984.

No que respeita a municípios, a situação se reproduz com mais vigor, conforme indica a Tabela V.4. Da amostra considerada percebe-se a extrema penalização sofrida pelas cidades médias e grandes computado o conjunto de receitas públicas. Em função do rateio do FPM, o desempenho das receitas per capita de municípios pequenos, em termos relativos, é superior ao das cidades médias e grandes. Nos casos de maior participação na receita total da arrecadação própria de impostos ou das cotas do ICM, como Salvador,

TABELA V.3

EVOLUÇÃO REAL DE RECEITAS E DESPESAS PER CAPITA DOS GOVERNOS ESTADUAIS (ADMINISTRAÇÃO CENTRAL) - 1970/84

- em Cz\$ de 85/habitante

U.F.	TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS CONSTITUCIONAIS			RECEITA LÍQUIDA			DESPESA TOTAL		
	1970	1980	1984	1970	1980	1984	1970	1980	1984
B R A S I L	47,7	99,1	69,8	463,1	749,5	609,2	499,9	823,7	710,1
NORTE	176,6	231,6	222,7	286,8	418,4	438,7	297,8	413,7	422,2
AC	341,1	587,0	702,5	662,0	1.003,1	964,1	693,0	900,7	965,7
AM	220,4	221,6	194,9	362,7	692,7	560,0	374,9	693,9	537,8
PA	107,9	132,6	111,9	216,1	335,0	252,3	224,9	335,2	246,0
RO	—	—	260,9	—	—	1.048,8	—	—	981,4
NORDESTE	56,4	122,4	101,4	159,8	396,1	388,7	170,5	458,5	414,2
MA	86,6	126,5	109,5	118,7	244,7	198,2	121,7	376,2	184,0
PI	77,4	156,0	137,0	104,2	312,6	315,9	120,7	351,8	366,2
CE	36,0	106,8	89,3	97,6	289,7	254,7	98,6	376,1	270,4
RN	55,3	164,3	136,7	101,7	391,8	380,4	110,9	453,1	392,0
PB	52,1	133,1	129,5	125,0	335,8	333,5	174,6	358,8	345,1
PE	40,6	94,7	78,6	186,8	439,0	453,3	201,9	520,3	397,2
AL	56,6	136,1	123,0	153,3	386,9	464,4	185,8	448,1	487,3
SE	105,2	233,0	207,4	195,6	557,4	678,3	206,6	593,6	611,8
BA	57,6	112,0	78,8	194,1	511,6	499,7	226,2	577,5	599,6
SUDESTE	41,8	73,1	35,8	764,2	1.006,0	733,3	820,0	1.091,0	838,4
MG	43,1	90,8	63,8	288,0	699,2	549,9	241,4	687,3	658,0
ES	87,6	116,5	73,9	238,9	642,5	555,2	276,7	715,3	735,2
RJ	40,5	60,2	27,1	757,4	796,5	605,6	814,5	936,1	699,6
SP	37,5	65,7	22,7	1.131,1	1.309,6	892,4	1.246,6	1.402,2	1.010,2
S U L	38,1	76,9	42,0	397,9	746,2	650,6	437,5	833,1	862,6
PR	37,8	81,0	40,0	313,3	583,5	501,4	331,6	550,7	553,5
SC	42,3	89,5	55,1	360,2	815,1	655,3	369,7	932,5	794,0
RS	36,3	66,8	37,7	529,2	873,7	790,5	577,1	1.063,9	1.190,1
CENTRO-OESTE	71,1	120,5	89,7	353,4	892,0	798,4	416,0	976,9	1.048,8
MT	98,4	200,0	192,6	195,3	1.027,8	884,6	206,1	1.148,6	1.313,8
MS	—	128,0	89,9	—	864,7	852,8	—	1.019,4	1.349,6
GO	59,4	108,4	74,7	231,4	543,0	528,3	216,1	622,8	599,2
DF	53,8	74,2	34,6	2.133,5	1.936,7	1.424,5	2.137,2	1.893,2	1.483,0

INPES, 108/87

13

TABELA V.4

EVOLUÇÃO DA RECEITA PER CAPITA PARA UMA AMOSTRA TÍPICA DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS: 1981 X 1985

MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO*		RECEITA TOTAL		RECEITA REAL PER CAPITA		
	nº de habitantes		em Cz\$ correntes		em Cz\$ de 1981/habit.**		Variação 85/81
	1981	1985	1981	1985	1981	1985	
- Até 10.188 hab. (fator 0,6)							
SERRA DA SAUDADE (MG)	973	821	6.034	1.398.126	6,20	32,79	418,87
ÁGUA LIMPA (GO)	2.119	1.750	13.404	1.854.373	6,33	20,40	222,27
LAJE DO MURIAÉ (RJ)	7.393	6.925	21.028	2.763.866	2,84	7,69	170,77
- De 10.189 a 50.941 hab. (fator 2,0)							
PARAÍSOPOLES (MG)	13.830	14.165	122.888	4.932.619	8,89	6,71	-24,52
QUIRINÓPOLIS (GO)	36.088	35.473	208.939	14.432.752	5,79	7,83	35,23
NOVA LIMA (MG)	42.424	47.588	299.105	21.628.705	7,05	8,75	24,11
- De 50.942 a 156.216 hab. (fator 3,8)							
PORTO SEGURO (BA)	48.153	56.316	103.416	11.819.886	2,15	4,04	87,91
IGUARASSU (SP)	72.296	68.619	328.338	12.576.995	4,54	3,53	-22,25
ARAÇATUBA (SP)	131.806	142.308	645.230	46.748.814	4,90	6,33	29,18
- Mais de 156.216 hab. (fator 4)							
NITÓPOLIS (RJ)	154.427	166.324	479.270	24.295.799	3,10	2,81	-9,35
GOVERNADOR VALADARES (MG)	200.205	217.434	484.518	42.377.711	2,42	3,75	54,96
CARAPICUÍBA (SP)	199.885	267.688	518.515	43.922.176	2,59	3,16	22,01
FEIRA DE SANTANA (BA)	303.506	356.660	735.675	58.966.954	2,42	3,18	31,40
OSASCO (SP)	496.380	594.249	3.035.464	196.149.476	6,12	6,36	3,92
SALVADOR (BA)	1.559.311	1.811.367	11.205.250	643.935.755	7,19	6,85	-4,73
SÃO PAULO (SP)	8.792.544	10.099.086	121.217.714	5.811.823.077	13,79	11,08	-19,65

* População projetada pela taxa de crescimento média geométrica entre Censo de 1980 e Estimativa de 1985.

** Deflador: IGP-DI médio anual.

FONTES: "Anuário Estatístico do Brasil", 1984 e 1985, IBGE;
"Finanças do Brasil", 1981 e 1985 (dados preliminares), SEF/MINIFAZ.

São Paulo e Nilópolis, houve até mesmo perda de receita no período 1981/85. Sabe-se, além do mais, que é em cidades dessa categoria que se concentra a miséria e, por conseguinte, é explosiva a demanda pela prestação de serviços públicos.

Cabe, agora, analisar cada uma das três formas de distribuição de recursos do ponto de vista da descrição das regras atuais de rateio e as principais críticas à sua estruturação.

2.2. Partilha de Receitas Tributárias

Os principais aspectos institucionais referentes à partilha de receitas tributárias pelos estados com seus respectivos municípios (referente ao ICM, ITBI e IPVA) e pela União com os governos subnacionais (incluindo ITR, IR na Fonte - Administração Pública e cota do Salário-Educação) constam do Quadro V.1. A sinopse indica a divisão de receita, as regras para distribuição dos recursos, as possíveis condições para utilização destes, outras observações e a legislação básica.

De acordo com a conceituação de partilha, a distribuição dos recursos faz-se em proporção à arrecadação gerada no território da municipalidade ou do estado. Quanto aos mecanismos para repasse dos recursos, em contraste com as regras aplicadas ao sistema de transferências constitucionais (analisadas na próxima Seção 2.3.1), a partilha caracteriza-se por regras mais simplificadas, menor tramitação burocrática e, principalmente, maior estabilidade dos parâmetros. Note-se que desde a instituição de cada uma destas formas de partilha, as percentagens para divisão de receita entre esferas governamentais são as mesmas. Logo, o comportamento dos recursos distribuídos é função exclusiva da evolução da arrecadação do imposto ou contribuição em questão.

Em termos da partilha de receitas estaduais, observa-se que por longo tempo só vigorou a distribuição do ICM. A repartição do ITBI foi introduzida por Emenda Constitucional em dezembro de 1980 (E. C. nº 17). O IPVA é mais recente ainda: o próprio im-

QUADRO 7.1
SINOPSE DAS REGRAS INSTITUCIONAIS DA PARTILHA TRIBUTÁRIA NO SISTEMA VICENTE

TÍTULO	DIVISÃO DA RENDA	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS		VINCULAÇÃO	CONDIÇÕES	LEGISLAÇÃO APLICADA
		CONTINGENTE	RECURSOS			
SOMAS	30% - Estados 20% - Municípios	Índice de participação, conforme: no mínimo três quartos - ao valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias nos territórios no mínimo um quarto - disposto em lei estadual	Cálculo, prazos e forma de entrega: - disposto em lei estadual - crédito em conta especial, em bancos oficiais Divulgação pelo Diário Oficial até um mês antes da entrega dos impostos e valores transferidos	Aplicação e comprovação mediante obrigações	Jurisdicções próprias de arrecadação	Constituição, Art. 23, I Decreto-Lei nº 360/64 Decreto-Lei nº 1.214/72
	50% - Estados 50% - Municípios	Quando localização do imóvel objeto de transmissão	Idem, à exceção da regulamentação de entrega dos recursos por lei federal	Idem	Idem	Constituição, Art. 23, II Decreto-Lei nº 1.852/81
	50% - Estados 50% - Municípios	Quando local de lançamento de valores	Idem	Idem	Idem	Constituição, Art. 23, III, § 1º
GRUPO	nos Municípios	Quando imóveis rurais localizados no território	Cálculo: 30% Entrega dos recursos: duas vezes ao mês, até ao mês após arrecadação	Idem	Idem	Constituição, Art. 23, III, e Art. 24, § 2º/3º Lei nº 3.172/64, Art. 85, § 2º Decreto-Lei nº 1.805/80, Art. 7º
	nos Estados e Municípios	Administração Direta ou Indireta e IR incidentes na fonte sobre rendimentos pagos do trabalho assalariado dos servidores e das obrigações de serviços públicos locais.	Arrecadação à fonte e depósito estadual no município do IR retido pelo Governo	Idem	Idem	Constituição, Art. 24, § 2º Lei nº 3.172/64, Art. 85/85 Portaria nº 042/81
Salário-Educação	1/3 aos Estados	Quando a arrecadação no território da unidade de tributação	Entrega de recursos destinada inclusive após recolhimento e liberação direta de Secretarias de Educação estaduais.	Aplicação e depósito de 1/3 que (regulada e apurada)	Idem	Lei nº 1.422/75 Decreto-Lei nº 1.805/80 Decreto nº 87.043/82

Ass.

posto e a correspondente partilha datam de dezembro de 1985 (E.C. nº 27). No que respeita à composição dos recursos, a distribuição do ICM representa o grosso do montante partilhado. O comportamento de suas cotas-parte por ser função predominantemente da arrecadação assume as mesmas características do imposto, ou seja, tem um desempenho fortemente pró-cíclico.

Dentre as receitas federais partilhadas, as cotas estaduais do Salário-Educação por muito tempo representaram a principal fonte de receita (vide Tabela V.1). É interessante observar na sinopse sobre os mecanismos institucionais (Quadro V.1), que o mesmo constitui uma forma de repartição de receita não determinada por norma da Constituição, ao contrário das demais partilhas e transferências constitucionais. Não obstante, a repartição da cota-estadual do Salário-Educação (e não a distribuição da cota federal) é aqui classificada pela estabilidade das regras de partilha desde sua criação.

Nos últimos anos, com a crescente importância atribuída ao IR na Fonte na aplicação do Imposto de Renda, estados e municípios passaram a reter por este mecanismo parcela significativa de recursos. Em 1984, por exemplo, compreende pouco menos da metade do montante repartido pela União com os estados (vide Tabela V.1).

Na Tabela V.1 verificou-se a magnitude e a evolução real entre 1975 e 1984 dos recursos repartidos através da partilha, evidenciando os comentários dos parágrafos anteriores - contribui no mesmo sentido as informações da Tabela A-I.6, em anexo. A avaliação da relevância destes recursos envolve uma abordagem não apenas pela ótica da destinação, mas também quanto ao peso na estrutura de recursos dos governos receptores (vide tabelas sobre grau de dependência no anexo, Seção A.4).

Em termos da partilha distribuída para os estados, em geral identificam-se duas tendências distintas. Para a maioria das unidades federadas, tanto a cota-estadual do Salário-Educação quanto a retenção do IR na Fonte têm participação irrisória na forma-

ção da receita total. A situação inverte-se quando considerados os governos dos estados de maior renda "per capita" do país. Estes concentram a distribuição da cota do Salário-Educação, uma vez que está relacionada com a arrecadação e, por extensão, com a massa de salários paga no estado. E recorde-se que é expressivo o montante de receita repartido por esta contribuição social. Governos como os de São Paulo e do Rio de Janeiro têm nestas cotas fonte de receita mais expressiva que as transferências federais via FPE ou cotas dos impostos únicos juntas. Da mesma forma, o IR retido pelos governos estaduais tem distribuição concentrada, bem como representa conta de receita com alguma importância apenas para unidades com enorme contingente de funcionários públicos ou com expressiva colocação de títulos da dívida pública em mercado.

As críticas à organização do sistema de partilha de receitas tributárias, em linhas gerais, assemelham-se às apontadas a seguir sobre o sistema de transferências constitucionais (Subseção 2.3.1 - item "c"). Dizem respeito basicamente à falta de transparência, às distorções provocadas pelo poder para legislar que goza a União e aos critérios de rateio. A instabilidade das normas, um dos problemas mais graves das receitas transferidas, não ocorre no caso da partilha.

No âmbito da partilha dos estados com seus municípios, o que mais tem afetado o fluxo de recursos é a interferência das autoridades federais na política tributária estadual - caso do ICM. A distorção, na verdade, não está na organização do sistema de partilha, e sim na competência tributária restrita das unidades federadas. Cada vez que a União se vale da exclusividade para legislar em matéria tributário-financeira e concede isenções e incentivos fiscais com base no ICM acarreta perda de recursos próprios para os estados e também os partilhados com seus municípios.

Críticas à manipulação dos parâmetros de rateio do ICM, ITR e IPVA, ou atraso nas liberações das cotas, são menos frequentes do que as dirigidas às transferências constitucionais efetuadas pelo governo federal. De qualquer forma, carece o sistema de

mecanismos que garantam aos entes mais interessados no processo o respeito às normas estabelecidas. Como ilustração, cita-se que a Emenda Constitucional de fins de 1985 incluiu nos dispositivos sobre estas partilhas a determinação que os Estados publiquem em um mês os montantes arrecadados e as respectivas partições. Pelas informações disponíveis, nenhuma medida prática ainda foi tomada nesse sentido.

Quanto ao critério de rateio do ICM, extensa controvérsia desenvolveu-se sobre o caráter concentrador favorável aos municípios de grande porte, com economia predominantemente industrial ou pólos regionais de comércio. O problema, entretanto, não é quanto à aplicação da variável de rateio, pois a adoção do "valor adicionado" atende justamente aos princípios de partilha tributária, que reparte recursos na proporção em que são gerados. Neste sentido, não apenas o ICM, mas todas as demais formas de partilha vigentes têm um caráter concentrador em suas regras de distribuição dos recursos. Para atenuar as críticas e introduzir algum caráter redistributivo na repartição do ICM, em 1980 decidiu-se que os estados poderiam repartir uma parcela da arrecadação daquele tributo conforme critérios dispostos em leis estaduais. Se a medida pretendeu beneficiar municípios de menor base econômica, não deixa de representar um desvio em relação à conceituação de partilha além de introduzir instabilidade nas regras de rateio, fugindo aos princípios deste tipo de repartição de receita.

Outra questão controversa refere-se ao desconto de taxas e comissões. No caso do ITR, desde o Código Tributário de 1966, a destinação aos municípios já descontava uma cota de 20% da arrecadação, encampada pelo INCRA a título de cobertura de serviços de administração tributária. Há pouco tempo julgou-se inconstitucional a medida, uma vez que a instituição da partilha não prevê quaisquer abatimentos para custeio da arrecadação, fiscalização, processamento e outras tramitações. O princípio da partilha de receitas tributárias não passa pela exigência de contrapartida dos governos destinatários, como se remunerassem outro nível de governo por tarefas que não desejariam fazê-las.

Vale observar, por último, que a retenção nos governos locais do IR na fonte constitui uma forma espúria de partilha pela própria característica da operação. A evolução recente do IR no Brasil teve como um dos principais traços um aumento do desconto na fonte - principalmente, no caso dos rendimentos do trabalho - tornando-o superior, em muitos casos, ao imposto devido na declaração anual de renda. Nesse caso, o governo federal além de não arrecadar o imposto (o que não é problema, pois é caso de partilha), ainda devolve recursos. O benefício concedido aos estados e municípios acaba sendo maior que o pretendido, uma vez que não são obrigados a restituir a parcela do imposto cobrado na fonte que excede o montante efetivamente devido por seus funcionários.

2.3. Sistemas de Transferências

2.3.1. Transferências constitucionais

O sistema de transferências constitucionais foi significativamente ampliado pela Reforma Tributária de 1965/67. Sua ampliação objetivou compensar estados e municípios pela perda de competência tributária, concentrada no governo federal, acarretando um sério estreitamento da capacidade de geração própria de receitas pelas demais unidades da federação.

a) mecanismos institucionais:

As regras principais vigentes para as diferentes formas de transferências constitucionais são sintetizadas no Quadro V.2. Vale destacar algumas características mais marcantes.

Os recursos de cada fundo provêm da arrecadação líquida de um determinado imposto federal (isto é, já descontados incentivos fiscais e restituições). No caso dos Fundos de Participação, originam-se do montante arrecadado por dois tributos - IR e IPI. A parcela da arrecadação destinada aos governos subnacionais sofre alterações freqüentes, da mesma forma que a divisão entre estados e municípios.

QUADRO V.2

SINOPSE DAS REGRAS INSTITUCIONAIS DAS
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO SISTEMA VIGENTE

ENTRADA	DIVISÃO DA RECEITA	DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS	
		CRÉDITOS	MICROINDICADORES
BR + SPF	671 - UNIÃO	Do montante: 10% - aos MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS DOS ESTADOS, DF e TER. proporcional a coeficiente individual de participação = fator representativo da população do município (entre 2,0 e 5,0) X fator representativo do universo da renda per capita do respectivo estado (entre 0,4 e 2,5)	Cálculo das cotas: TCU (baseado em dados do IBGE e, no caso da renda per capita, do IGP) Frazão: recolhimento ao Banco do Brasil e crédito das cotas até 15 dias após Entrega dos recursos: o Banco do Brasil efetua créditos em contas-correntes, nos dias 15; - depende recolhimento impostos federais e liquidação de dívidas, incluindo ad. administração indireta e prestação de garantias Divulgação mensal no Diário Oficial da União: arrecadação, inclusive arrecadação, e valores transferidos
	171 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	70% - aos DEPAIS MUNICÍPIOS, sendo: 86,4% - GLOBAL: conforme coeficiente individual de participação, determinado pelo nº habitantes (entre 0,6 e 4,0) 3,6% - RESERVA DO FPM (adicional apenas aos em quadros no coeficiente 4,0) proporcional a coeficiente de participação = fator representativo da população (entre 2,0 e 5,0) X fator representativo do universo da renda per capita do respectivo estado (entre 0,4 e 2,5)	
	141 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS, DF e TERRITÓRIOS	Do montante: 80% - GLOBAL: proporcional a 5% - superfície 95% - coeficiente individual de participação = fator representativo da população (entre 2,0 e 20,0) X fator representativo do universo da renda per capita (entre 0,4 e 2,5) 20% - RESERVA DO FPE: conforme critérios acima, concedido apenas estados e territórios das Regiões Norte e Nordeste	
	21 - FUNDO ESPECIAL	Do montante: 61,5% - aos Territórios de Fronteira e Anápolis, nos casos dos estados do Norte e Nordeste e ao ES, SC, MT e GO 38,5% - à constituição de Reserva Especial	De acordo com coeficientes de participação constantes de Exposição de Motivos da SEPPLAN SEPPLAN encaminha E.M. para Presidência da República (análise e aprovação dos projetos).
SUJE	401 - UNIÃO	5% - cotas estaduais e 1% - cotas municipais, proporcionais: 20% à superfície territorial 60% à população, 2% à produção efetiva de energia elétrica, 15% ao consumo de energia elétrica, 3% à área inundada por reservatórios de usinas geradoras desde que igual ou superior a 20 km ²	Cálculo dos coeficientes: DNAT (dados pré-fixos e do INCE) Entrega dos recursos: Agente - crédito em contas especiais pelo Banco do Brasil imediatamente Forma - através de concessão de energia elétrica para serviços na área e constituição de uma sociedade por ações recolhimento direto: próprio concessionário, existente concessionária na área ou constituído não como sociedade por ações Fiscalização - TCU Divulgação mensal no Diário Oficial: receita realizada e valores transferidos
	601 - ESTADOS, DF, TERRIT. e MUNICÍPIOS		
SUN	301 - UNIÃO	70% - à União da Federação em cuja área tenha ocorrido extração do mineral 20% - ao Município em cuja área tenha ocorrido a extração do mineral	Cálculo dos coeficientes: END (dados dos estados) Entrega dos recursos: Banco do Brasil crédito conf. ap. recolhimento em contas especiais Fiscalização - TCU Divulgação mensal no Diário Oficial: receita realizada e valores transferidos
	901 - ESTADOS, DF, TERRIT. e MUNICÍPIOS		
SUZC e ADICIONAL DO SUZC	601 - UNIÃO	2/3 - cotas estaduais e 1/3 - cotas municipais Índice de estado proporcional: - taxaço de produtos importados ou derivados 30% à superfície 40% à população 40% ao consumo - taxaço de derivados de óleo cru nacional 18% à superfície 36% à população 36% ao consumo 10% à produção	Cálculo dos índices: DER e SEPPLAN, no caso do adicional Entrega dos recursos: crédito mensal pelo Banco do Brasil. Fiscalização TCU Divulgação mensal no Diário Oficial: receita realizada e valores transferidos
	601 - ESTADOS, DF, TERRIT. e MUNICÍPIOS		
IST	301 - UNIÃO 501 - ESTADOS, DF e TERRITÓRIOS 701 - MUNICÍPIOS	Não regulamentada a parcela destinada aos municípios (20%) A parcela dos Estados, DF e Territórios está sendo distribuída segundo os critérios do extinto ISTR, ou seja: 50% de acordo com a arrecadação do IST na U.F. 30% de acordo com a malha viária ou tráfego na U.F. 20% de acordo com a população da U.F.	Não regulamentada a parcela dos municípios Repasso de acordo com as previsões do DER Divulgação mensal no Diário Oficial: receita realizada e valores transferidos

Continua

21-A
QUADRO V.2

SINOPSE DAS REGRAS INSTITUCIONAIS DAS
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NO SISTEMA VIGENTE

continuação

TERCEIRO	DIVISÃO DA RECEITA	VIOLAÇÕES	OBSERVAÇÕES	LEGISLAÇÃO
UN EPI	671 - UNÃO	Aplicação dos recursos: 70% à função Educação e Cultura; 6% aos programas de saúde; 24% à contribuição do PASEP.	Incidência: produto da arrecadação, exclusiva pertinente aos Estados e Municípios.	Constituição, Art. 25, II Lei 5.172/66, Art. 31 Decreto-Lei 1.881/81. Decreto-Lei 1.805/80. Decreto-Lei 1.611/80. Decreto 83.554/79.
	171 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS			
	141 - FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS, DF e TER- RITÓRIOS	Aplicação dos recursos: 2% à contribuição ao PASEP		Constituição, Art. 25, I Lei 5.172/66, Art. 88 Decreto-Lei 1.434/75 e 1.722/77
	21 - FUNDO ESPECIAL	Elaboração do projeto e aplicação nos programas in- dicados	Anualmente o Ministro do Planejamento encaminha E.M. ao Presidente da República proposta de distri- buição dos recursos para o exercício seguinte	Constituição, Art. 25, III Decreto nº 835/69 E.M. 701/85
SUZ	401 - UNÃO			
	901 - ESTADOS, DF, TERRIT. e MUNICÍPIOS	Aplicação dos recursos - função de Energia e Recur- sos Minerais	Incidência: produto da arrecadação Desconto: 0,5% do produto recolhido para cobertura de despesa da arrecadação e fiscalização Distribuição através de concessionárias: Empresa indígena estado ou município com ações de seu capital correspondendo ao valor das cotas recebidas.	Constituição, Art. 26, II Lei nº 2308/54 Lei nº 4676/65 Decreto 68.419/71 Decreto-Lei 1.497/76 Decreto-Lei 2.013/83
IUX	101 - UNÃO			
	901 - ESTADOS, DF, TERRIT. e MUNICÍPIOS	Aplicação prioritária: educação, saúde pública, assistência social, construção de estradas, e- nergia elétrica e outros programas que promo- vam o desenvolvimento da mineração.	Incidência: produto da arrecadação. Desconto: 0,5% da receita total para cobrir despe- sas de arrecadação	Constituição, Art. 26, III Decreto 66.694/70 Decreto-Lei 1.034/69 Decreto-Lei 1.083/70
RECEITA ADICIONAL DO IUSG	401 - UNÃO			
	601 - ESTADOS, DF, TERRIT. e MUNICÍPIOS	Aplicação dos recursos: função transporte	Incidência: produto da arrecadação, inclusive ad- icionais e demais gravames. Divisão da receita a partir de 1988, antes: União - 48% (1986) e 40% (1987) Estados - 34,7% (1986) e 37,3% (1987) Municípios - 17,3% (1986) e 18,7% (1987). O adicional corresponde a 12% do IUSG, e obedec- erá ao mesmo esquema do Espetro.	Constituição, Art. 26, I Decreto 1.379-A/62 Decreto-Lei 2.615/40 Lei 4.452/64 Decreto-Lei 651/66 Decreto-Lei 859/69 Lei 6.261/75 Decreto-Lei 1.511/76 Decreto-Lei 1.785/80
IST	301 - UNÃO 501 - ESTADOS, DF e TER- RITÓRIOS 201 - MUNICÍPIOS	Não regulamentada a parcela dos Municípios. Pelo inciso ISTH: manutenção, melhoria e separa- ção da rede rodoviária das U.F., bem como na construção de armazéns, silos e terminais de passageiros e cargas.	Incidência: produto da arrecadação	Constituição, Art. 26, IV. Decreto-Lei 284/67 Decreto-Lei 1.436/75 Decreto 77.789/76 Decreto-Lei 1.582/77 Decreto 85.760/77

A distribuição entre as unidades beneficiadas obedece fórmulas geralmente complexas, ponderando uma ou mais variáveis. A exceção é o Fundo Especial que, embora previsto na Constituição à semelhança das demais formas de receitas transferidas regularmente, caracteriza-se inteiramente como transferência negociada, quando considerados seus procedimentos de rateio.

Quanto às vinculações, atualmente estão centradas na fixação de condições para aplicação dos recursos por funções ou programas de governo. A comprovação da destinação dos recursos transferidos foi reduzida aos procedimentos orçamentários normais e se baseia no controle externo pelo Poder Legislativo competente.

b) evolução e importância dos recursos

Uma vez citados os aspectos institucionais referentes à estruturação do sistema de transferências constitucionais, vale abordar o comportamento real dos recursos repartidos pela União com estados e municípios. Para uma abordagem geral, de início, recorre-se à Tabela V.5 que apresenta, para alguns anos selecionados entre 1968 e 1986, a composição das transferências e as taxas médias de crescimento real:

Ao longo do período, é expressiva a mudança na estrutura dos recursos repartidos. Em 1968, ano de plena vigência do sistema tributário originalmente concebido pela Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, os dois Fundos de Participação respondiam por 70% do total de receitas transferidas. Em decorrência do corte pela metade das parcelas rateadas do IR e IPI, determinado em dezembro de 1968, os Fundos perderam rapidamente importância. Até meados da década de 70, o destaque ficou por conta das transferências do IULC, compreendendo entre um terço e um quarto do montante global repartido. A partir da década de 80, há sensível alteração na estrutura das transferências: cotas do IULC passam a ter participação irrisória, diminuindo também o peso das demais cotas-parte; em contrapartida, são crescentemente predominantes os Fundos de Participação (estes, em 1986, já respondem por 86% da transferência global).

TABELA V.5

ESTRUTURA E EVOLUÇÃO REAL DAS TRANSFERÊNCIAS
CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO AOS ESTADOS E MUNICÍPIOS - 1968/86

Transferências	Estrutura (%)							Taxa Crescimento Real Médio* (% a.a.)					
	1968	1970	1975	1980	1983	1985	1986	70/68	75/70	80/75	83/80	86/83	86/68
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	-1,1	11,2	6,6	-5,4	28,6	8,2
AOS ESTADOS, DF e TERRITÓRIOS	59,2	66,7	72,2	67,4	60,2	54,0	52,0	0,5	13,0	5,2	-8,9	22,5	7,4
AOS MUNICÍPIOS	40,8	33,3	27,8	32,6	39,8	46,0	48,0	-10,7	7,3	10,1	1,1	37,0	9,2
FPM	34,6	23,9	19,8	27,3	36,0	43,3	45,4	-17,9	7,2	13,7	3,6	39,0	9,8
FPE	34,6	21,7	19,9	27,3	36,0	36,5	37,4	-21,6	9,2	13,7	3,6	30,3	8,7
FE	—	7,3	6,5	6,5	4,2	4,8	3,3	—	8,7	6,7	-18,5	19,4	—
COTAS IULC	26,9	36,9	23,4	10,9	5,0	2,5	2,3	16,0	1,5	-8,4	-27,1	-0,1	-5,5
OUTRAS	3,9	10,2	30,4	27,8	18,9	12,9	11,6	60,5	38,5	4,7	-16,8	9,3	15,0

Transferências constitucionais aos estados e municípios = FPE, FPM e FE; Cotas-parte IULC, IUUE, IUM, ISTR ou IT e TRU (até 1985).

* Taxa média geométrica; deflator: IGP-DI médio.

FONTE: Dados primários Banco do Brasil/SEP-MINIFAZ. Vide Anexo Tabela A.V.4

As alterações na estrutura das transferências influem sobremaneira na divisão dos recursos entre os níveis de governo - ainda conforme tabela V.5. Como o montante transferido do IR e IPI, até a recente "Emenda Passos Porto", era dividido equitativamente entre estados e municípios, e aos primeiros são destinadas as maiores parcelas dos impostos únicos e outras receitas transferidas, até 1983 os governos estaduais recebiam, em média, dois terços do total repartido pela União. Com a crescente importância dos fundos compostos pelo IR e o IPI e a destinação de percentual para o FPM acima do FPE (17% contra 14%, atualmente), cresce a participação municipal no total das transferências. Em consequência, a proporção rateada para municípios (48%) está próxima da destinada aos estados (52%).

A evolução real das transferências constitucionais federais também pode ser analisada a partir da Tabela V.5. Os fatores determinantes, por definição, são o desempenho da arrecadação do tributo a ser repartido, as alterações nas percentagens de divisão da receita entre níveis governamentais e o peso de cada item de receita. A exceção da parcela dos FPE/M oriunda do imposto de renda, os recursos provêm de tributos indiretos fortemente correlacionados com o desempenho da atividade econômica e, em particular, industrial. Desta forma, as transferências constitucionais tornam-se extremamente vulneráveis à evolução do ciclo econômico.

Quando as transferências não seguem a tendência cíclica é porque mudanças nas regras de divisão de receitas ocorreram de forma significativa. Assim, em fins da década de 60, não obstante a economia encontrar-se no início de um ciclo fortemente expansivo, decresceram os repasses em vista da drástica queda dos recursos do FPE/M, que foram cortados ao meio por Ato Complementar de 1968.

A primeira metade dos anos 80 também registrou um comportamento atípico. Como esperado, a recessão (1980/83), provocou contenção das transferências constitucionais afetando sobremaneira as receitas estaduais. Entretanto, a recuperação da economia,

a partir de 1984, revelou um excepcional desempenho dos Fundos de Participação pois, entre 1983/86, enquanto o PIB cresce 23,2% e a receita líquida orçamentária da União 22,3%, aumenta o montante do FPE em 123,7% e o do FPM em 171,3% (tudo a preços constantes). Contribuem para esta evolução favorável dos Fundos, tanto o comportamento do IR relativamente mais favorável que o dos demais tributos, quanto os contínuos reajustes nas proporções destes impostos destinados aos fundos de participação.

Para aprofundar a análise da evolução das receitas transferidas constitucionalmente cabe observar o problema sob duas óticas distintas: a do governo repassador dos recursos e a dos governos receptores. No primeiro caso, importa notar o peso das despesas com transferências no orçamento da União, em proporção do total de receitas ou de gastos. Na ótica dos governos receptores, interessa saber como se distribuem os repasses entre as unidades da federação e regiões, bem como o peso destas receitas na estrutura de financiamento dos governos estaduais e locais.

A relação entre receitas fiscais da União e transferências constitucionais, entre 1968 e 1986, é apresentada na Tabela V.6. De início, chama-se atenção para a significativa mudança processada no sistema tributário logo após sua implantação, uma vez que a participação de estados e municípios via transferências regulares, em torno de 20% no ano de plena vigência da reforma tributária original (1968), decresce sensivelmente a seguir.

A recuperação das percentagens transferida em 1968 dá-se apenas nos últimos anos. É verdade que a relação transferências/receita tributária da União cresce lentamente desde fins dos anos 70, porém, não se confirma esse resultado se considerado o total de receitas orçamentárias federais. Ao contrário, no início dos anos 80, registraram-se as menores participações dos estados e municípios na receita fiscal da União, uma vez que cresce o peso das receitas não tributárias no orçamento da União (e portanto, não sujeitas a partição constitucionalmente determinada).

PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS NA
EXECUÇÃO FINANCEIRA DO TESOIRO NACIONAL
- 1968/86 -

Cz\$ milhões médios de 85*

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA (A)	RECEITA FISCAL (B)	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS (C)	PARTICIPAÇÃO (%)	
				C/A	C/B
1968	35.836,5	37.284,5	7.601,7	21,2	20,4
1970	44.082,8	48.090,3	7.514,1	16,9	15,5
1975	83.262,4	89.551,6	12.672,4	15,1	14,1
1980	103.440,6	130.968,1	17.512,5	16,9	13,4
1983	81.280,3	116.738,0	14.824,3	18,2	12,7
1984	76.119,7	108.548,0	16.250,6	21,3	15,0
1985	96.284,0	132.682,0	24.290,7	25,2	18,3
1986	116.908,7	149.167,2	31.555,9	27,0	21,1

Receita Fiscal = Total da Receita Orçamentária, excluídas Operações de Crédito e Cota Estadual Contrib. Salário-Educação (Fonte: Banco Central) e, em 1986 Receita Serviços Coml. Prod. Agropecuários (Fonte: SOF/SEPLAN).

Transferências Constitucionais para Estados e Municípios = FPE, FPM e FE; Cotas-parte IULC, IUEE, IUM, ISTR ou IT e TRU até 1985 (Fonte: Banco do Brasil/SEF-MINIFAZ).

* Deflator: IGP-DI

É interessante notar que o já mencionado crescimento acelerado recente das transferências via FPE e, principalmente, FPM, resultou, em 1985, em porcentagem da receita tributária federal transferida superior a de 1968. Em 1986, graças à boa performance da receita do IR e IPI e o aumento da proporção destinada aos municípios, os governos subnacionais estão recebendo a maior parcela da arrecadação da União das últimas décadas: 27% da receita tributária ou 21% do total de receitas (exclusive operações de crédito). É importante notar também que isso reflete uma situação atípica, meramente conjuntural, não configurando uma mudança na política que determina a evolução das relações financeiras inter-governamentais.

A distribuição dos recursos entre as unidades federadas é bastante influenciada pelas mudanças citadas na estrutura de transferências. Isso porque são distintos os critérios de rateio de cada fonte (conforme o Quadro V.2) não havendo uma regra ou princípio geral para o sistema.

Da parte dos municípios, o rateio do FPM em razão inversa à população (com um limite inferior bastante restritivo) e a distribuição de apenas 10% do montante global às capitais (Quadro V.2), privilegia municípios de pequeno porte em detrimento, em termos relativos, dos municípios de médio e grande porte. Isto afeta a repartição dos recursos do FPM por unidade da federação, beneficiando aquelas que têm grande número de pequenas municipalidades. Não há tendência clara na distribuição das demais transferências; contudo, elas pouco afetam o rateio final pois o FPM responde pela maior parte dos repasses constitucionais federais para municípios - ultimamente, em torno de 90% do total repartido (sobre estas características, vide evidências nas Tabelas A.V.9/10 do Anexo).

Em termos de transferências constitucionais para governos estaduais, como o FPE também tornou-se predominante na estrutura, as mudanças foram mais expressivas. Ao ponderar o inverso da renda per capita, entre outros fatores, (Quadro V.2), o FPE redistribui recursos a favor dos estados menos desenvolvidos, de forma

que a Região Norte e Nordeste participam atualmente em 20% e 51%, respectivamente, no rateio do Fundo (além do que são estes os estados privilegiados na partição de dois terços do Fundo Especial). Em sentido contrário, as cotas-parte dos Impostos Únicos ponderam variáveis relacionadas ao nível da atividade econômica (conforme sinopse citada), o que implica beneficiar os governos do Sul-Sudeste. Segundo os parâmetros vigentes, por exemplo, das cotas estaduais do IULC e do IUEE são distribuídos cerca de 20% só para o governo de São Paulo e 40% para a Região Sudeste; no caso do IUM, Minas Gerais absorve 45% do total repartido - vide Tabela A.V.6, em anexo. Dadas as diferenças na distribuição regional das transferências do FPE e as dos demais fundos as mudanças observadas na estrutura das transferências federais a partir de meados dos anos 70 (crescendo a importância do FPE/FPM e diminuindo relativamente a de outras transferências), altera-se no mesmo período o rateio dos recursos em favor das unidades federadas, menos desenvolvidas - como evidencia as Tabelas A.V.6/7 em anexo.

A análise da distribuição das transferências entre as unidades da federação complementa-se com a verificação de quanto estes recursos pesam na formação da receita total de cada governo - evidências são apresentadas na Seção A.4, do anexo.

Quanto aos estados, existem tantos casos de extrema dependência, como o Acre, quanto de importância irrisória - basicamente os estados mais desenvolvidos. A maioria dos estados tem nas transferências constitucionais em torno de um terço de suas fontes de receitas. Nota-se que a participação no rateio de uma determinada transferência, não significa, necessariamente um alto grau de dependência em relação a esta receita - por exemplo, embora Minas Gerais absorva quase metade da distribuição das cotas estaduais do IUM, esta transferência representa apenas cerca de 3% da receita arrecadada pela administração direta daquele estado.

Quanto aos municípios, a situação inverte-se, pois se o FPM privilegia os pequenos municípios do interior do país, es-

tudos indicam que, via de regra, estas municipalidades dependem desta fonte para gerar o grosso das receitas públicas locais. Nota-se que para 2 069 municípios brasileiros, o FPM, sozinho, representa mais da metade do orçamento - entre estes 161 casos de dependência acima de 90%. As outras transferências federais não representam item relevante na estrutura de receita de quase todos municípios brasileiros - para mais de 90% dos casos, as cotas-par^{te} de outros tributos correspondem a um grau de dependência inferior à 1%. Mesmo a dependência das cotas do IUM que é mais significativa para localidades onde predomina a mineração, restringe-se a um pequeno número de casos, concentrados no Estado de Minas Gerais (são apenas 20 municípios que têm no IUM entre 30% e 80% da receita líquida orçamentária). Evidências mais detalhadas são apresentadas em tabelas sobre o grau de dependência dos governos municipais, incluídas no anexo estatístico.

c) críticas ao sistema

Cabe, agora detalhar as críticas dirigidas ao sistema vigente. Estas são importantes para fundamentar as proposições de mudanças no sistema tributário.

c.1) poder normativo da União

Aponta-se inicialmente a excessiva concentração de competência tributária e financeira em mãos da União como origem de boa parte, e das mais graves, distorções ou desvios do atual sistema de transferências constitucionais.

Entende-se que além de a Constituição centralizar o maior número de impostos e os mais abrangentes no governo federal, este ainda dispôs de poderes discricionários ao longo dos últimos anos para modificar o sistema através de Atos Institucionais e Complementares, Decretos-lei, Decretos, Exposições de Motivos, Portarias e Regulamentos. Permitiu-se assim significativa manipulação ou controle dos mecanismos de partição dos recursos - mesmo quando regulares e fixados constitucionalmente.

art 23, único

As normas que regulam as transferências foram mostradas anteriormente no Quadro V.2. É evidente a complexidade do sistema, cuja multiplicidade de regras e fragmentação da execução contribuem para impedir o seu próprio entendimento e, logo, sua fiscalização. O conhecimento especializado torna-se pré-requisito para que a autoridade local compreenda as regras de funcionamento dispostas na Constituição, no Código Tributário e na vasta legislação que dispõe sobre a matéria. Além de vasta, a legislação a respeito é continuamente alterada afetando o planejamento financeiro e dando margem a interpretações dúbias dos dispositivos, que nem sempre se fazem da maneira mais justa.

Não obstante os esforços empreendidos nos últimos anos para coibir as notórias distorções, o sistema ainda não fornece garantias reais aos governos com direito aos recursos - o que significaria prever ações judiciais adequadas e expeditas para evitar ou sanar as manipulações.

c.2) centralização da competência tributário-financeira

Conseqüências mais danosas para as finanças regionais e locais advêm da competência exclusiva da União em matéria de política tributária. Decisões sobre concessão de incentivos e subsídios são tomadas por autoridades federais sem consulta aos demais níveis de governo diretamente envolvidos. Assim, os mesmos prejuízos anteriormente apontados no caso da partilha do ICM ocorrem também com o IPI, os impostos únicos e o IR. A União, ao abrir mão de parte da arrecadação desses tributos não leva em conta a conveniência dos interessados e os penaliza através de decisões unilaterais.

Destacam-se, particularmente, as medidas que afetam a formação dos Fundos de Participação. Por ocasião da sua criação, em meados dos anos 60, o critério de origem dos recursos do FPE/M era a arrecadação líquida (isto é, receita bruta menos restituições), sendo ínfima a diferença entre o valor efetivamente arrecadado e o potencial, ou entre a receita contabilizada e a recolhi-

da (depois sujeita a devoluções). Com a considerável ampliação dos incentivos fiscais a partir da década de 70, "o produto da arrecadação" tornou-se bastante inferior à arrecadação bruta. Independente do resultado das medidas como instrumento de política de fomento industrial ou setorial, o fato é que cada estado ou município teve uma participação sensivelmente reduzida.

O caso do IR é bastante ilustrativo. Transferências são diminuídas face às perdas da arrecadação do imposto referentes à deduções (cadernetas de poupança, fundos de investimento, cultura, informática, Fundação EDUCAR e programas de alimentação do trabalhador), e incentivos (SUDAM, SUDENE, reflorestamento, turismo e pesca). Distorção mais evidente envolve as Contribuições ao PIN e PROTERRA, formadas a partir de parcelas do IRPJ arrecadado. Neste caso, o recurso é recolhido ao Tesouro e por uma operação contábil não é registrado entre a arrecadação tributária do IRPJ, mas entre as receitas de contribuições econômicas, não sujeitas à repartição com os governos estaduais e locais.

Outro problema relacionado ao poder discricionário do Executivo Federal em matéria fiscal-financeira diz respeito à ampla possibilidade de que dispôs para modificar sua estrutura de receita. Seja pela criação ou expansão das chamadas "contribuições parafiscais", seja pela ampliação de tributos não sujeitos à repartição constitucional, decresceu a participação prefixada e regular dos estados e municípios no total de receitas do orçamento federal. Vale a pena notar que a receita tributária constante do Orçamento da União representava em torno de 90% do total de receitas federais (excluídas operações de crédito), durante o período de 1967 a 1980. Porém, com o crescimento, no início da década de 80, das receitas de contribuições sociais (incluindo contribuições ao FINSOCIAL, Salário-Educação e Cota de Previdência) e econômicas (como Alíneas sobre o preço do Petróleo, Sobretarifas de Telecomunicações, Cotas de Exportações, Contribuição ao PIN/PROTERRA e sobre Consumo de Açúcar e Alcool), reduziu-se o peso das receitas tributárias a aproximadamente três quartos da receita líquida, em 1984. Estas mudanças na estrutura do orçamento fe-

deral significaram que para os governos subnacionais manterem a participação no total arrecadado seria necessário que fosse aumentado, em paralelo, a proporção que lhes cabe na arrecadação dos impostos sujeitos à partição.

A participação dos estados e municípios na receita federal também foi afetada pelo freqüente recurso das autoridades à elevação de impostos e taxas não repartidos. O IOF é o caso mais relevante. Tanto em resposta à Emenda Passos Porto de 1983, quanto em face das mudanças fiscais promovidas em fins de 1986 (no bojo do "Plano Cruzado - II"), as autoridades federais recorreram à imposição do IOF sobre operações de câmbio referentes à importação de petróleo bruto, esvaziando assim a receita do IULC que, em sua maior parte, é destinada a estados e municípios.

Ao verificar o peso dos tributos sujeitos a transferências constitucionais na receita líquida global da União, nota-se que a participação média decresce de 87% entre 1967/70 para 77% ao longo da década de 70 e cai para menos de dois terços entre 1980/85, apesar da expansão do peso do IR na arrecadação tributária no período.

c.3) desequilíbrios nas regras de rateio

Outra questão que também tem sido objeto de freqüente crítica cujo impacto é importante para as finanças estaduais e municipais diz respeito às fórmulas e critérios de rateio das transferências.

A definição das regras de distribuição do montante a ser repartido entre as unidades governamentais pode atender a distintos propósitos. A repartição simples ocorre quando o rateio é proporcional a própria arrecadação - como no caso já visto de partilha de receitas tributárias. No sistema de transferências constitucionais, aproximam-se deste critério as partições dos impostos únicos e do IST, considerados os resultados que produzem as fórmulas de rateio aplicadas e descritas no Quadro V.2. Situação dis-

tinta trata da utilização de fórmula redistributiva, que estabelece uma relação inversa entre a cota-parte de cada um e a respectiva renda. É o caso da distribuição do FPE e do FPM - Capitais. Uma terceira possibilidade relaciona a participação de cada um ao atendimento de necessidades da comunidade utilizando normalmente, a população como critério de rateio. No sistema vigente, o caso clássico é o do FPM.

Um sério problema do sistema atual é a ausência de princípios claros de repartição. Como cada fundo adota critérios particulares, a distribuição final de recursos fica dependente do peso de cada um no conjunto e, por extensão, do comportamento da arrecadação dos impostos. Analisando-se as transferências para os estados, por exemplo, verifica-se que até meados dos anos 70 as transferências do IULC e, em menor grau, das demais cotas-parte eram tão expressivas que anulavam todo o efeito redistributivo do FPE, pois aquelas partições ao ponderarem população, consumo e produção resultavam em distribuição de recursos extremamente concentrada nas unidades federadas mais desenvolvidas, das regiões Sudeste-Sul. Como o sistema não obedece a uma lógica global definida prévia e claramente, não surpreende que a situação tenha se invertido radicalmente no período recente, dos anos 80. Com a diminuição na importância relativa das receitas tributárias federais repartidas, com exceção do IR, aumenta a importância da partição via FPE/FE; logo, os estados menos desenvolvidos passaram a ser privilegiados no rateio de recursos transferidos.

A crítica principal é que o sistema não é definido quanto aos seus princípios. De acordo com o movimento cíclico da economia e a política tributária do momento altera-se a composição das transferências gerando instabilidade, a médio prazo, na estrutura global de distribuição dos recursos. A experiência recente na recessão do início dos anos 80 evidenciou que exatamente no momento em que os grandes estados e municípios mais necessitaram de receitas transferidas - para compensar o decréscimo na arrecadação do ICM e de sua respectiva partilha (pois o efeito pró-cíclico manifesta-se com mais força nas regiões mais industrializadas),

ou de precária base de tributação própria (como Acre, Piauí, e principalmente, Distrito Federal), essas transferências são ainda mais expressivas. Quanto aos municípios note-se que, em geral, não representam estas transferências fonte das mais expressivas de receitas - considerando o orçamento de 3.946 prefeituras, um grau de dependência acima de 10% é encontrado em 183 localidades em termos de "outras transferências federais" e em 505 municipalidades em termos de "outras transferências estaduais". Considerando indicadores para uma amostra de balanços locais, os graus de dependência mais relevantes são encontrados entre aqueles das capitais, sedes de regiões administrativas e de função terciária.

As distorções provocadas pela dependência de transferências constitucionais acrescentam-se outros aspectos em razão da expansão dos mecanismos informais de repasses oriundos, basicamente, do governo federal. As conseqüências vão além de acentuar a perda de autonomia financeira e política envolvendo instabilidade das receitas, imprevisibilidade na programação financeira e vulnerabilidade pelo comprometimento da arrecadação futura, entre outras.

A ampliação da dependência de transferências negociadas representou uma mudança na destinação destes recursos. A exemplo do endividamento, antes concentrado no financiamento de obras e outros investimentos fixos, as mesmas tornaram-se paulatinamente importantes para sustentação até da própria atividade corrente. Os danos são maiores quando se verifica que grande parte dos repasses são destinados à área social. O livre andamento de atividades governamentais em educação, saúde e serviços públicos urbanos, cada vez mais fica na expectativa da renovação dos convênios. A hipótese da não renovação pode pôr em risco a possibilidade de honrar com a folha de pagamento ou adquirir materiais, enfim, a continuidade de muitos programas de governo.

A natureza das transferências negociadas impede ainda uma racionalização da programação financeira. Dependendo de fatores aleatórios (os interesses estabelecidos, a capacidade de arti

rios brasileiros, equiparando o Estado do Espírito Santo ao Território Federal de Roraima, embora a população do primeiro seja 22 vezes superior à do segundo. Em termos dos 4.121 municípios, 40% destes (1.641) são classificados no "coeficiente piso", o que significa atribuir uma mesma cota de FPM a localidades como Borã/SP, com 656 habitantes, e Coronel Bicaco/RS, com 9.579 habitantes. Com a aplicação dos tetos, incluem-se na mesma categoria estados como São Paulo e Minas Gerais, no caso do FPE, ou municípios Nova Iguaçu/RJ e Duque de Caxias/RJ, no caso do FPM, sendo que em ambos exemplos a diferença entre as populações é de pelo menos 100%.

A utilização de intervalos populacionais gera também distorções ao estimular de certa forma, a multiplicação ou fragmentação das municipalidades. Por exemplo, o município de Cabo Frio/RJ enquadrava-se no coeficiente 2.8 e receberia do FPM em 1986 Cz\$ 18 milhões. Mas, como parte da localidade ganhou autonomia com a criação do município de Arraial do Cabo/RJ, atribuiu-se à antiga sede o coeficiente 2.4, o que representa transferência no ano de Cz\$ 15,4 milhões, e ao novo município o coeficiente 1.2, com recursos do FPM de Cz\$ 7,7 milhões. Desta forma, em 1986, a mesma população recebeu Cz\$ 5,1 milhões (ou 29%) a mais de recursos do Fundo de Participação, comparativamente à situação anterior ao desdobramento do município.

Não bastando o absurdo de que por causa de apenas uma pessoa um município ou estado de dezenas de milhares ou milhões de habitantes pula de faixa e recebe milhões de cruzados a mais ou menos, as regras ainda apresentam margem para interpretações dúbias ou manipulação na aplicação dos critérios. Na atual distribuição do FPM (Resoluções do TCU nºs 224/85 e 225/86) grande número de municípios têm população coincidentemente igual ao intervalo inferior de faixa mais um habitante. Por exemplo, atualmente, dos 78 municípios não-capitais classificados no fator 4,0 (ou seja, com mais de 156.216 habitantes), estranhamente 7 têm exatamente esta população com mais um habitante. O interessante, ou mais sério, é que a situação se repete em outros casos - principalmente no piso (coeficiente 0,6).

de ser submetida aos procedimentos normais de controle pelo Legislativo e pelo Tribunal de Contas estadual.

O repasse de recursos submetia-se, ainda, à chamada "vinculação bancária", hoje extinta. Além da abertura de diversas contas correntes, a irracionalidade levava ao congelamento de superávits, aguardando o empenho de projeto específico, enquanto registrava-se déficit de caixa para cobertura de outras despesas não atendidas por aquela transferência.

Como mencionado antes, no início dos anos 80, boa parte das vinculações citadas foram abolidas. Persistiu, porém, com as últimas revisões da Constituição, a obrigatoriedade de aplicação em determinadas funções de governo (Quadro V.2).

Cabe ressaltar que a vinculação de recursos não é intrinsecamente nociva. Pode ser utilizada como um mecanismo para a implementação de políticas nacionais desde que baseada em critérios de apoio às peculiaridades locais e regionais, bem como fruto de compromisso e acordo entre as unidades interessadas.

c.5) diversas críticas

A eficácia das transferências federais vem sendo afetada também pela falta de transparência. Objetivamente, não há qualquer mecanismo legal que permita às partes interessadas na participação da receita fiscalizar o cálculo e a distribuição e cobrar possíveis correções.

Já foram discutidos anteriormente os parâmetros utilizados nas fórmulas de rateio, mas, aqui, a crítica refere-se à pouca ou nenhuma divulgação dada às estatísticas utilizadas e às etapas do cálculo para obtenção dos índices de participação. Apenas o TCU publica os procedimentos de cálculo para o FPDM no Diário Oficial. Além do cálculo das cotas também é impossível verificar a exatidão do montante de recursos retirados da arrecadação federal para distribuição entre as unidades da federação.

Questão também relacionada aos critérios de repartição e pouco comentada diz respeito à atualização dos dados referentes às variáveis utilizadas nas fórmulas. Os parâmetros mais utilizados submetem-se à defasagem tradicional na produção de estatísticas, com enormes atrasos na geração e divulgação dos resultados. Assim, a atualização dos dados sobre população depende da conclusão dos Censos Demográficos cuja periodicidade é decenal.

A distorção é séria em termos das transferências municipais concentradas no FPM e proporcionais ao tamanho da população. Movimentos migratórios intensos entre microrregiões do país não são captados pela fórmula e são beneficiados de certa maneira os municípios com taxa demográfica decrescente ou negativa, justo aqueles onde reduz-se a pressão pelo atendimento de necessidades básicas da comunidade. Mesmo com atualizações quinzenais, tal como o IBGE procede agora, o uso do parâmetro população induz a distorção citada.

Quanto ao FPE, a defasagem entre os anos de referência dos dados e a sua atualização também acarreta distorções no que respeita à renda per capita. Os valores de 1970 foram utilizados para cálculo dos coeficientes até 1983, e a adoção de dados referentes a 1980 somente ocorre a partir de 1986 (ainda com resultados preliminares). O atraso na atualização da renda per capita coloca em risco o propósito redistributivo pretendido. A dispersão das rendas estaduais depende do movimento cíclico da economia. Ora, no período recessivo, mais atingida a indústria, a renda per capita é proporcionalmente mais afetada nos estados mais desenvolvidos - o que implica aumentar a participação destes no FPE. Porém, dado o atraso para se calcular e ponderar a nova estrutura relativa da renda interna referente ao período de crise, quando ocorre o ajustamento a economia já está em expansão e a realidade é bastante diferente, beneficiando-se relativamente os estados com maior crescimento da indústria e, por extensão, da arrecadação tributária própria.

Deve-se mencionar, ainda, os desvios provocados por fun

os Fundos de Participação careceram de mecanismos que permitissem a eles atenuar, em parte, aquela retração mais forte das receitas próprias. Ao mesmo tempo, permitiram que os governos com alto grau de dependência, e menos vulneráveis ao impacto recessivo sobre a arrecadação própria e partilhada, tivessem melhor desempenho relativo das receitas disponíveis (como ilustra a Tabela V.4, no caso de uma amostra de municípios).

Além da indefinição quanto aos propósitos alocativos, há distorção também grave quanto à forma de utilização dos parâmetros. As fórmulas de rateio vigentes tornaram-se extremamente complexas ao utilizarem as mais diversas variáveis e com critérios os mais diferentes, conforme visto no Quadro V.2.. Observando-se as distribuições dos vários parâmetros, concluiu-se que é possível deduzir uma mesma estrutura de partição ponderando tanto apenas um quanto diversos parâmetros. Algumas vezes os pesos atribuídos a determinados parâmetros são tão pequenos que estes em quase nada contribuem para formação de índice de participação de cada unidade federada - por exemplo, as variáveis "produção de energia elétrica" e "área inundada" determinam apenas 2% e 3%, respectivamente, do rateio do IULC. Outras vezes, são fórmulas bastante complicadas para ratear uma magra parcela de um imposto, cuja arrecadação, por sua vez, também é inexpressiva (caso das cotas municipais do IUM e do IUEE).

Merecem atenção especial as distribuições baseadas no parâmetro "população", constantemente utilizado para dedução de índices de participação diretamente proporcionais ao número de habitantes como é o caso do FPE e do FPM, principalmente. Críticas severas dirigem-se à forma arbitrária de definição de intervalos populacionais e de pisos e tetos utilizados no cálculo dos coeficientes de participação de cada localidade ou estado.

A fixação de limites inferiores e superiores produz resultados incoerentes ao dar tratamento uniforme a unidades distintas. Pelas normas vigentes, aplicadas ao FPE são enquadradas no fator mínimo (coeficiente 2,0) a metade dos 26 estados e territó-

tas de IULC ou do TRU vinculadas a esta função. Há casos em que a aplicação de 10% das transferências em educação, já atende, razoavelmente, às necessidades locais do ensino básico, mas como a Constituição estipula o mínimo de 20% (Emenda Calmon) canalizam-se recursos para a manutenção de faculdades, cujos cursos formam profissionais muitas vezes não adequados às demandas do mercado de trabalho regional. No que se refere a categorias de gasto, a vinculação a despesas de capital - abolida atualmente - levou a situações em que sobravam recursos para construção de escolas ou hospitais, enquanto professores e médicos das unidades já em funcionamento não recebiam salários por falta de dotação para despesas de custeio.

Como as distorções na gestão do gasto público provocadas pelas vinculações têm maior impacto quanto maior dependência de receitas vinculadas transferidas, agrava-se a incoerência da medida. Estados e municípios com menor disponibilidade de recursos próprios são penalizados, pois têm grande parte dos gastos predeterminados pela condicionalidade das transferências.

A ampliação das vinculações conduziu à montagem de um complicado controle burocrático, destinado a controlar o cumprimento das exigências. O repasse dos recursos ficava condicionado à elaboração de planos de aplicação e à prestação de contas (detalhando natureza do gasto, finalidades e cronogramas) esquecendo que muitos estados e a maioria dos municípios não dispõem de profissionais qualificados, sequer para efetuar a contabilidade pública. Como programas de assistência técnica não são suficientes (ou interessantes), autoridades locais ficavam à mercê dos escritórios de assessoria e projetos, normalmente localizados apenas nas capitais.

Questiona-se também a eficiência dos sistemas de controle. O sistema tal como montado requeria uma sofisticada estrutura burocrática para avaliação dos planos de aplicação apresentados por milhares de municípios e duas dezenas de estados. A mesma conta, por vezes, era examinada por diversos órgãos federais, além

Por trás destas coincidências, é revelada a estranha divergência entre a população referente a 1985 considerada pelo TCU no cálculo do FPM e o número de habitantes por municípios estimado para o mesmo ano pelo IBGE e publicado em seu "Anuário Estatístico". E esta Fundação é citada como fonte dos dados nas Resoluções do Tribunal. Dos municípios para os quais o número de habitantes para fins do FPM é considerado igual a 156.217 por exemplo, todos teriam população menor segundo o Anuário do IBGE: a diferença é superior a 6 mil habitantes no caso de Arapiraca/AL (148.416), Caxias/MA (148.750), Guarapuava/PR (149.394), Santa Maria/RS (149.392) e Jacareí/SP (149.824). Se estes municípios fossem enquadrados no coeficiente 3.8, correspondente à estimativa oficial de população, teriam recebido, em conjunto, Cz\$ 24,4 milhões à conta de transferências do FPM. Classificados no coeficiente 4.0 pelas Resoluções vigentes recebem a mais Cz\$ 1,3 milhão e ainda participam da "Reserva Especial" destinada apenas aos municípios com mais de 156.216 habitantes.

A crítica mais pertinente ao critério de rateio do FPM diz respeito a que o objetivo de compensar municípios de menor renda pela incapacidade de gerar recursos por conta própria não está embutido coerentemente nas regras vigentes. Muito pelo contrário, estas provocam resultados acentuadamente assimétricos do ponto de vista da disponibilidade de recursos por habitante nos municípios do país. Não obstante a concentração crescente da pobreza nos grandes centros urbanos, o FPM despreza esse fenômeno. As capitais de estados e territórios respondem por um quarto da população atual do país; no entanto, o Fundo destina-lhes apenas 10% do montante repartido pelo IR e IPI. Se é verdade que em regra estes municípios têm base econômica relativamente mais ampla para a tributação própria, não se explica porém a restrição a um percentual fixo tão baixo. Ao mesmo tempo, a distribuição de FPM pelos municípios do interior é demasiadamente regressiva a ponto de conflitar com o equilíbrio das finanças locais. Quando listada a "receita total per capita" dos municípios de cada unidade da federação, de acordo com a população via de regra verifica-se que as localidades de menor porte de cada estado são as que apresentam a maior disponibilidade de recursos por habitante.

Por trás da dificuldade para auditar as transferências surgem motivos aparentes para o que é em períodos inflacionários distorção das mais graves das transferências constitucionais: a defasagem entre a data de recolhimento do imposto e a data da respectiva repartição com estados e municípios, em época de inflação elevada e crescente, o prejuízo financeiro pode superar, muitas vezes, o ganho com o aumento das percentagens dos impostos federais transferidos. A ocorrência de defasagem entre arrecadação e transferência não é questão de falta de determinação legal, pois existem normas expressas fixando a distribuição automática ou em curtíssimo prazo. A carência é de mecanismos que permitam conferir e exigir o cumprimento de tais regras e responsabilizar judicialmente as autoridades responsáveis pela demora nas liberações. Por exemplo, parte da arrecadação do IR em dezembro de 1985 gerou um desembolso com Fundos de Participação em fevereiro de 1986, logo contabilizando-se a receita em um exercício e a transferência em outro.

É interessante notar que pela Emenda nº 27/85 a Constituição passou a exigir a divulgação em Diário Oficial dos montantes arrecadados pela União (pelos estados nos casos de partilha) com impostos e os respectivos valores transferidos (Art. 21, § 7º e Art. 23, § 14 - conforme Quadros V.1/2). Meses após a entrada em vigor desse dispositivo não foi publicada qualquer uma das informações determinadas, provavelmente devido às dificuldades anteriormente apontadas para homogeneizar as fontes de dados sobre a arrecadação tributária e sobre o fluxo de transferências.

A exemplo da partilha tributária constata-se, por vezes, o desconto do montante a ser repartido de despesas administrativas ou comissões bancárias. Embora a prática tenha se reduzido nos últimos anos, vale registrar que a cobrança destas taxas de custeio não é prevista na Constituição e normalmente foi instituída por Decreto ou regulamento do próprio órgão administrador.

É questionável também a participação dos Territórios nas transferências estabelecidas na Constituição introduzida por

dos e reservas especiais. Estes representam um distanciamento dos objetivos das transferências constitucionais, que devem obedecer a regras de proporcionalidade na distribuição e de estabilidade dos parâmetros de rateio. O caso mais importante é o do Fundo Especial que redistribui os recursos a partir de critérios aleatórios, com base na negociação de programas de aplicação apresentados pelos governos interessados. Nestas situações, apesar do requisito técnico de avaliação de cada projeto, a aprovação é eminentemente política sem obedecer a indicadores pré definidos - a exemplo das transferências negociadas ou não regulares.

c.4) vinculações na aplicação dos recursos.

Questão bastante controversa e criticada, embora ultimamente atenuada, refere-se às vinculações na aplicação dos recursos transferidos. A introdução de vinculações no esquema de transferências constitucionais (não previstas no projeto original da Reforma Tributária de 1965) envolve dois aspectos distintos: a condicionalidade da aplicação dos recursos em categorias de gastos ou função de governo e a exigência de apresentação de projetos definindo previamente a alocação da receita e sua posterior comprovação. A crítica óbvia dirige-se à limitação da autonomia dos governos subnacionais.

Tomando por base os princípios definidos pela última Reforma, as vinculações não se justificariam caso as transferências constitucionais visassem simplesmente exercer uma função compensatória. O pretense objetivo de aumentar a eficiência na alocação de recursos pelo setor público não resiste à própria ineficácia das vinculações. A fixação de metas específicas e inflexíveis não leva em conta a extrema desigualdade entre estados e municípios do ponto de vista de fatores sociais e históricos, níveis de riqueza e bem-estar, demandas setoriais, etc.

Situações absurdas proliferam, levando governos onde a comunidade é carente de serviços de saúde, por exemplo, a gastar em transportes, pois para isto haviam recursos provenientes de co

tas transferências provêm de fontes as mais distintas. Algumas submetem-se ao processo orçamentário tradicional repassando recursos do Tesouro em geral ou, o mais comum, pela vinculação de contribuições sociais - caso do FINSOCIAL e do Salário-Educação. Algumas vezes as dotações transitam pelo orçamento de entidades da administração descentralizada, outras vezes não são contabilizadas em qualquer orçamento - como os repasses de cotas das loterias. Recursos que não exigem retorno "fundo perdido", exigem, como contrapartida, a contratação de empréstimos - inclusive externos, como os programas de financiamento a investimentos urbanos cobertos pelo Banco Mundial.

O acesso às transferências negociadas é comumente precedido por uma Exposição de Motivos do Ministério responsável ao Presidente da República estabelecendo, em linhas gerais, os programas e atividades a serem contemplados e o montante dos recursos. Dada a irrealidade das previsões orçamentárias é necessária uma freqüente revisão dos valores o que se traduz em diversas Exposições de Motivo no mesmo ano.

A realização da transferência requer a assinatura de convênios entre governos estaduais - os municipais, assinam como co-participantes - e as instituições encarregadas de administrar os diferentes programas ou fundos federais. Não há uniformidade nesses convênios, nem quanto às exigências que devem ser cumpridas pelos beneficiários, nem quanto à periodicidade de sua renovação. Esta depende, geralmente, de uma avaliação unilateral dos resultados conseguidos com o convênio anterior.

A análise dos orçamentos dos estados, incluindo autarquias e fundações, revela que a participação das transferências negociadas em sua receita total é bastante variada - vide tabelas sobre estrutura da receita estadual ou local na Seção A.4 do anexo. Estados com elevada arrecadação tributária per capita apresentam baixos índices de dependência, enquanto que para a maioria dos estados nordestinos provêm desta fonte em torno de 30% dos recursos. Para unidades recém criadas (como Mato Grosso e Rondônia),

Ato Complementar, em 1969. Como os Territórios são definidos como autarquias (Decreto-lei nº 411/69), as cotas não representam transferência inter mas intragovernamental; logo, resultam em diminuição do montante rateado para os governos estaduais.

2.3.2. Transferências negociadas ou não regulares

O sistema de transferências compreende também formas de repartição indireta e não-regular de tributos. Repasses são efetuados através de convênios, fundos e programas especiais, ajudas e auxílios, e outras formas não convencionais. Nas chamadas transferências "negociadas" ou "não regulares", o traço comum é o acesso através de negociações políticas, a irregularidade dos fluxos, a vinculação a aplicações específicas e a informalidade dos procedimentos.

A elaboração de quadro sintetizando os principais mecanismos operacionais destas transferências é impossível pois cada uma tem seu aparato particular. Assim, o que marca a situação desse sistema é a não uniformidade de procedimentos. Não existem regras definidas, publicadas e duradouras sobre o montante ou a origem dos recursos a serem repartidos. Muito menos se conhecem os critérios de distribuição, uma vez que dependem de fatores ocasionais e do poder de barganha de cada autoridade local ou regional.

A própria mensuração dos recursos transferidos é quase impossível, dada a carência de norma geral para trânsito das dotações entre as partes envolvidas; ou, em termos do beneficiário, entre Tesouro e administração descentralizada. A contabilização se dá ou não conforme o programa ou a prática de cada administrador. Desta maneira, a análise deste sistema de transferências é seriamente afetada pela não padronização dos procedimentos administrativos e contábeis. Informações fragmentadas permitem identificar os aspectos mais relevantes dos repasses de órgãos do governo federal para estados, e destes para municípios.

Cita-se, inicialmente, que os recursos utilizados nes-

culação dos políticos locais, etc.), a possibilidade de previsão realista tanto na elaboração do orçamento quanto do cronograma de desembolso é mínima. Assim, no confronto entre a receita orçada e a efetivamente arrecadada constata-se uma tendência ao aumento das discrepâncias nos casos de governos com maior peso das chamadas "outras transferências" na composição total dos recursos.

A imprevisibilidade sobre a efetivação e a liberação dos convênios, somada à vinculação total das aplicações, vêm reforçar o "antiplanejamento" nos governos locais. Impede-se a visão de longo prazo na organização da atividade pública justamente naqueles setores que mais reclamam ações a desenrolar-se ao longo de período superior ao ciclo anual do processo orçamentário. A dependência dos investimentos de negociações casuísticas compromete as metas de expansão na capacidade de atendimento a alguns programas sociais, acarretando danos sérios quanto à possibilidade de sustentação futura dos níveis atuais de atendimento.

O "antiplanejamento" introduzido pela mudança na estrutura de financiamento do gasto público é sentido na própria organização administrativa. Como muitas vezes os convênios são firmados diretamente com secretarias setoriais, ou respectivas autarquias e fundações, cada vez menos as instituições da administração direta encarregadas formalmente do planejamento estadual ou municipal são capazes de interferir nas decisões à respeito da destinação setorial dos recursos públicos. O caráter setorial da ação estatal sobrepõe-se, portanto, a qualquer idéia de planejamento integrado visando a um maior equilíbrio urbano ou uma maior equidade social.

Cabe destacar ainda o aspecto negativo das transferências negociadas que não se fazem integralmente a fundo perdido. É o caso dos contratos prevendo critérios constantemente alterados quanto à responsabilidade de cada esfera governamental. Ou seja, a adesão dos estados e municípios aos programas federais é condicionada a algum mecanismo de contrapartida que tanto pode ser aporte de parcela dos recursos tributários próprios ou co-responsabilidade na contratação de empréstimos, inclusive externos.

As exigências de contrapartida dificilmente levam em conta a situação financeira global do governo local, muito menos as perspectivas futuras do ponto de vista do cumprimento dos encargos então assumidos. A hipótese de co-responsabilidade nos empréstimos pode assumir contornos distintos, conforme a destinação setorial dos recursos, de forma que para os setores considerados prioritários pelas autoridades federais concedem-se privilégios especiais no sentido de afrouxar as normas restritivas ao endividamento público estadual e municipal.

Embora seja impossível pelas informações atualmente disponíveis descrever e avaliar o conjunto das transferências negociadas, pode-se tomar três importantes fontes de recursos, como o FINSOCIAL, a cota-federal do Salário-Educação e os recursos provenientes do FAS-Lotérias repassados como fundo perdido. Essas são típicas transferências negociadas que obedecem aos mais variados padrões de distribuição de recursos e representam boa parte das mesmas (recorda-se que a análise destes recursos enquanto tributos, consta do Capítulo 4 deste trabalho).

O caso do FINSOCIAL é bastante expressivo dessa realidade. Constituindo-se atualmente na terceira receita tributária da União, depois do IR e do IPI, seu orçamento prevê a distribuição, no ano de 1986, por oito Ministérios: Educação, Fazenda, Interior, Previdência, Saúde, Planejamento, Desenvolvimento Urbano e Reforma Agrária. Um total de 57 projetos/atividades recebem recursos do FINSOCIAL, discriminados da seguinte maneira: 1 no MEC, 2 na Fazenda, 2 no Interior, 1 na Previdência, 32 na Saúde, 3 no Desenvolvimento Urbano, 2 na Reforma Agrária - vide Quadro A.V.1, em anexo. No âmbito da SEPLAN, sob a rubrica de Encargos Gerais da União - EGU, estão 14 projetos cuja execução fica a cargo dos Ministérios: 1 na Agricultura, 2 no Desenvolvimento Urbano, 5 no BNDES, 2 na própria SEPLAN e 4 componentes do Projeto Nordeste que envolve os Ministérios do Interior, Saúde, Educação e Desenvolvimento Urbano.

A Tabela V.7 mostra que na distribuição orçamentária do

TABELA V.7

DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FINSOCIAL, POR MINISTÉRIOS
E POR NÍVEIS DE GOVERNO - 1986

(Em %)

MINISTÉRIOS	ALOCAÇÃO ORÇAMEN- TÁRIA	NÍVEIS DE GOVERNO		
		Federal	Estadual	Municipal
Total	100%	68,8	21,0	10,2
MEC	23,5	85,9	7,7	6,4
MINIFAZ	0,2	100,0	-	-
MINTER	0,2	100,0	-	-
MPAS	1,4	19,6	18,1	62,3
Ministério da Saúde	30,9	83,2	13,5	3,3
EGU/SEPLAN	40,8	52,1	32,4	15,5
MDU	1,8	-	74,3	25,7
MIRAD	1,2	75,9	24,1	-

FONTE: Orçamento do FINSOCIAL, 1986 para alocação orçamentária e diversos Ministérios para repasses a estados e municípios (vide Tabela A.V.11).

FINSOCIAL para o ano de 1986 destacam-se, pela ordem, a SEPLAN, com 40,8% do total de recursos (com a supervisão dos 14 projetos acima mencionados), o Ministério da Saúde, com 30,9% e o MEC com 23,5%. Do total de recursos do FINSOCIAL, distribuídos em 57 projetos, 68,8% ficam em mãos da União para execução direta, 21,0% vão para os governos estaduais e 10,2% são repassados para os governos municipais - a distribuição dos recursos entre níveis de governo por programa consta na Tabela A.V.11 em anexo. O Ministério do Desenvolvimento Urbano é o único que nada executa diretamente, transferindo a totalidade dos recursos para as administrações subnacionais, seguido de perto pelo Ministério da Previdência Social (para uma idéia de quanto os recursos do FINSOCIAL respondem no financiamento de cada programa/projeto por Ministério, vide Tabela A.V.12 em anexo). Vale esclarecer, entretanto, que esses 31,2% do FINSOCIAL transferidos a fundo perdido para os governos subnacionais constituem o chamado "dinheiro carimbado". O grau de autonomia para utilização do recurso é mínimo, a variação de critérios de acesso é tão grande quanto o número de projetos, a garantia da continuidade do repasse em anos subsequentes é extremamente frágil.

O Salário-Educação é partilhado com os governos estaduais - dois terços da arrecadação, cabendo à União o restante, conforme a legislação em vigor (Quadro V.1). A cota-federal do Salário-Educação apresenta uma situação distinta do FINSOCIAL embora mantenha algumas similaridades - dentre elas, a principal de ser também uma transferência negociada e um recurso que vai totalmente vinculado para governos estaduais e municipais. O controle dessa parte do Salário-Educação fica exclusivamente com o Ministério da Educação, através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Em 1986, esse recurso está distribuído no orçamento por 17 projetos/atividades distintos - vide Quadro A.V.3 em anexo. Diferentemente do FINSOCIAL, a maior parte é transferida para governos estaduais e municipais - respectivamente, 43,9% e 47,7% (para analisar a distribuição intergovernamental por programa, ver Tabela A.V.15, ou para verificar a participação da cota-federal no financiamento de cada programa, Ver Tabe-

la A.V.16). Entretanto, da mesma maneira que o FINSOCIAL, também essa transferência negociada, com sua diversidade de projetos, padece da multiplicidade de critérios para o acesso aos recursos, da irregularidade e insegurança do fluxo dos mesmos, da vinculação estrita aos padrões federais.

O Caso do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, se distancia ainda mais das transferências negociadas de recursos do FINSOCIAL e da cota-federal do Salário-Educação. Embora mantendo a característica comum de repasse federal a fundo perdido, com vinculações setoriais, o FAS destina também uma parte de seus recursos - 30% da renda bruta da Loto, para aplicações financeiras que devem gerar retorno. Relata-se neste trabalho, de forma breve, apenas a parte do FAS que é repassada a fundo perdido; ou seja, o conjunto de recursos provenientes de 50% da renda líquida das Loterias Federal e Esportiva. Esse montante se distribui em repasses feitos diretamente pela CEF aos Ministérios da Educação, Saúde e da Previdência e em transferências a entidades federais, estaduais, municipais e privadas a partir de pleitos encaminhados à SEPLAN e aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Social.

Vale apontar que os recursos de loterias supervisionados pela SEPLAN não obedecem a qualquer definição prévia de projetos/atividades específicas e sim a normas vagamente estabelecidas na legislação do FAS. Demandas isoladas são apresentadas à SEPLAN, que as seleciona com base em critérios que privilegiam a área social. Uma análise rápida do conteúdo dessas demandas vai mostrar um atendimento o mais variado possível, desde a construção de creches até aquisição de ambulâncias, passando por apoio a ex-hansenianos, implantação de gabinetes odontológicos, consolidação de campus universitários, etc. No ano de 1985, do total de recursos do FAS geridos pela SEPLAN, 66,3% distribuíram-se para entidades federais, 25,5% para entidades privadas, 7,3% para entidades municipais e apenas 0,9% para estaduais. O ano de 1986, até o mês de julho, apresenta uma mudança acentuada na destinação desses recursos: diminui expressivamente a parcela que permanece no governo federal (6,8%), há um relativo acréscimo para os governos

estaduais e municipais (respectivamente, 3,3% e 3,8%) e um avanço considerável da parte que cabe a organizações privadas (81,5%).

A parte do FAS - Loterias destinadas aos Ministérios da Educação, Saúde e Previdência mostra semelhança com os mecanismos de distribuição do FINSOCIAL e da cota-federal do Salário-Educação, conforme pode ser visto na Tabela V.8 (para detalhamento da alocação por programa, ver tabela A.V.13 em anexo). Os recursos são alocados com base em projetos/atividades e geralmente complementam outras fontes já destinadas a tais rubricas - vide relação de programas financiados em 1986 no Quadro A.V.2, em anexo. No que se refere ao Ministério da Educação, um total de 12 projetos destina 84,1% dos recursos ao governo federal, 11,6% vão para os governos estaduais e 4,3% aos governos municipais. No caso do Ministério da Saúde não se altera muito a forma de distribuição, ficando 87,0% com a União e transferindo aos estados e municípios respectivamente, 9,4% e 3,6%, num total de 6 projetos/atividades distintos. Outra informação sobre os repasses a esses dois Ministérios, a proporção que representa os recursos do FAS no montante de recursos alocados por programa, é indicado em anexo na Tabela A.V.14. Devido à impossibilidade de desagregar os dados referentes ao FAS na alocação dos recursos previdenciários não se pode complementar as informações referentes ao Ministério da Previdência.

TABELA V.8
DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS RECURSOS DE LOTERIAS,*
POR MINISTÉRIOS E POR NÍVEIS DE GOVERNO - 1986

MINISTÉRIOS	ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	NÍVEIS DE GOVERNO		
		Federal	Estadual	Municipal
TOTAL	100,0	84,5	11,3	4,2
MEC	89,5	84,1	11,6	4,3
Saúde	10,5	87,0	9,4	3,6

* Não incluídas partes da SEPLAN e do MPAS.

FONTE: SOF/MEC e SOF/Min. da Saúde (vide Tabela A.V.13).

A reunião na Tabela V.9 do conjunto dos dados relativos ao FINSOCIAL, a cota-federal do Salário-Educação e ao FAS - Loterias, mostram que a União foi responsável direta por 59,4% das aplicações cabendo 24,6% aos governos estaduais e 16% aos municípios. Esses números referem-se a 92 projetos distintos - alguns com objetivos semelhantes sustentados por máquinas administrativas complexas e custosas. Configura-se assim o cenário já referido anteriormente das competências concorrentes entre as três esferas de governo, onde à União cabe parte expressiva dos recursos e, conseqüentemente, da responsabilidade na execução dos serviços.

Mesmo reconhecendo que essas não são as únicas fontes de transferências negociadas para estados e municípios, elas conformam uma parte expressiva das mesmas e ilustram o quadro descrito inicialmente quanto à centralização decisória e à irracionalidade do aparato político-institucional. Qualquer proposta de redistribuição de recursos financeiros entre as três esferas do governo e de redefinição de responsabilidades funcionais deve levar em consideração esse problema.

TABELA V.9

DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO FINSOCIAL, SALÁRIO-EDUCAÇÃO
(COTA FEDERAL) EFAS - LOTERIAS, POR NÚMERO DE
PROJETOS E NÍVEIS DE GOVERNO - 1986

FONTES DE RECURSOS	Nº DE PROJETOS	NÍVEIS DE GOVERNO (em %)			
		Federal	Estadual	Municipal	Total
FINSOCIAL	57	68,8	21,0	10,2	100,0
Salário-Educação (cota federal)	17	8,3	43,9	47,8	100,0
Loterias*	18	84,5	11,3	4,2	100,0
TOTAL	92	59,4	24,6	16,0	100,0

* Não incluídas partes da SEPLAN e MPAS.

FONTE: Orçamento do FINSOCIAL - 1986, SOF/MEC, SOF/Ministério da Saúde e FNDE/MEC.

