
gestión pública

Transferências fiscais
intergovernamentais no Brasil:
avaliação das transferências
federais, com ênfase no sistema
único de saúde

Angelo José Mont'Alverne Duarte
Alexandre Manoel Angelo da Silva
Everaldo Manoel Luz
José Carlos Gerardo

ILPES



Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, janeiro do 2009

Este documento foi preparado por Angelo José Mont'Alverne Duarte, Secretário-Adjunto de Política Macroeconômica no MF/SPE; Alexandre Manoel Angelo da Silva, Coordenador-Geral de Política Fiscal no MF/SPE e Everaldo Manoel Luz, Coordenador de Política Fiscal no MF/SPE; José Carlos Gerardo, Chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Política Fiscal no MF/SPE. Erros remanescentes são de nossa inteira responsabilidade

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido a revisão editorial.

Publicação das Nações Unidas
ISSN versão impressa 1680-8827 ISSN versão eletrônica 1680-8835
ISBN: 978-92-1-323261-3
LC/L.2988-P
LC/IP/L.297
N° de venda: P.08.II.G.95
Copyright ©, Nações Unidas Janeiro do 2009. Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago Chile

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N.Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

Índice

Resumen	5
1. Introdução	7
2. Fundamentos econômicos das transferências	11
2.1 Perspectiva econômica do federalismo	11
2.2 Fundamento teórico para a arrecadação das receitas nos governos centrais	12
2.3 Fundamento teórico para a realização das despesas nos governos locais	13
2.4 Racionalidade econômica das transferências fiscais intergovernamentais	14
3. Aspectos metodológicos	17
3.1 Tipologia das transferências intergovernamentais	17
3.2 Critérios a serem observados para construção de um	
4. Transferências intergovernamentais no Brasil	23
4.1 Histórico	23
4.2 Aplicação de tipologia ao sistema de transferências vigente no Brasil.....	28
4.3 Brecha vertical.....	31
4.4 Desequilíbrio horizontal: o caso de Sistema Único de Saúde (SUS)	36
5. Propostas para aperfeiçoamento dos sistemas de transferências do SUS	41
6. Conclusões	43
Referências bibliográficas	45
Anexos	47
Serie gestión pública: números publicados	67

Índice de tabelas

Tabela I	TAXONOMIA DAS TRANSFERÊNCIAS E SEUS IMPACTOS CONCEITUAIS.....	19
Tabela II	OBJETIVOS PARA AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS	20
Tabela III	RECEITA CORRENTE NO BRASIL EM 2006, POR ESFERA DE GOVERNO	28
Tabela IV	RECEITA E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES NO BRASIL EM 2006, POR ESTADO	29
Tabela V	PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES NO BRASIL EM 2006, POR TIPO	30
Tabela VI	DESPESAS DO GOVERNOS REGIONAIS EM 2006	32
Tabela VII	TRIBUTOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS E ARRECADAÇÃO EM 2006.....	33
Tabela VIII	BRECHA VERTICAL EM 2006, POR GOVERNO REGIONAL	35
Tabela IX	PARTICIPAÇÃO NA DESPESA COM SAÚDE, POR ESFERA DE GOVERNO.....	37
Tabela X	MORTALIDADE INFANTIL, COBERTURA DOS PLANOS PRIVADOS DE SAÚDE E TRANSFERÊNCIAS DO SUS AOS ESTADOS E SEUS RESPECTIVOS MUNICÍPIOS	38
Tabela XI	TOTAL DO GASTOS DO SUS PER CAPITA COM PROCEDIMENTOS DE ATENÇÃO BÁSICA (BAIXA COMPLEXIDADE), EM 2006	39
Tabela XII	TOTAL DOS GASTOS DO SUS PER CAPITA COM PROCEDIMENTOS DE ALTA E MÉDIA COMPLEXIDADE, EM 2006	40

Índice de gráficos

Gráfico I	TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (%) X SUS PER CAPITA (R\$) ESTADOS E MUNICÍPIOS	39
-----------	---	----

Resumen

Esse trabalho discute a fundamentação econômica, baseando-se na literatura de finanças públicas, para a repartição das competências tributárias entre os níveis de governo, e para a descentralização das despesas do governo central para os governos regionais, com a consequente necessidade de transferências fiscais intergovernamentais. Apresenta-se também uma classificação (tipologia) para as transferências intergovernamentais de acordo com a contrapartida exigida do governo receptor da transferência; e comenta-se, em seguida, acerca dos objetivos, em termos de política fiscais, que se pretende atingir ao se construir um sistema de transferências, dando-se ênfase à necessidade de se reduzir os desequilíbrios fiscais vertical e horizontal. Em termos aplicados, usa-se a tipologia descrita anteriormente para classificar as transferências intergovernamentais vigentes no Brasil, calcula-se a brecha fiscal vertical dos governos regionais e analisa-se o desequilíbrio horizontal gerado nas transferências do Sistema Único de Saúde - SUS. Por fim, algumas medidas de aperfeiçoamento do SUS são propostas.

1. Introdução

As transferências fiscais intergovernamentais representam importante mecanismo de equilíbrio das finanças das unidades subnacionais, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos países industrializados, mas principalmente naqueles que pela extensão territorial se organizam como federações. No Brasil, essas transferências responderam por aproximadamente 42% das despesas dos governos subnacionais no ano de 2006. Todavia, é importante considerar que, além de financiar as despesas dos entes subnacionais, essas transferências criam mecanismos de responsabilização¹ e incentivos que afetam o desempenho fiscal, a prestação de contas dos governantes aos cidadãos e a eficiência e a equidade no acesso aos serviços públicos.

Em tese, há ao menos duas justificativas econômicas para efetuar essas transferências. A primeira advém dos ganhos de eficiência obtidos na arrecadação dos tributos pelo governo central, que pela amplitude da base tributária concentra maior volume de recursos, e da capacidade dos governos locais de proverem a maior parte dos serviços públicos de forma mais eficiente. Isso origina um descompasso contábil da arrecadação de recursos versus necessidade de prover serviços públicos nas unidades da federação, que se denomina brecha fiscal vertical², segundo a literatura sobre finanças públicas.

¹ Neste artigo, as expressões “responsabilização” e “*accountability*” são usadas como sinônimos.

² Como mencionado a brecha fiscal vertical seria definida como a deficiência de receita que se origina em função do desequilíbrio entre a receita própria e a necessidade de gastos, o que é típico dos níveis inferiores de organização do governo. Em geral, implica desequilíbrio fiscal vertical, que é a situação na qual a brecha fiscal vertical não é adequadamente tratada, seja pela redefinição de responsabilidades ou por meio das transferências fiscais. No entanto, quando tratarmos desta questão no texto, estaremos considerando qualquer tipo de desequilíbrio como brecha fiscal vertical.

A segunda que é um tanto quanto subjetiva³, mas não menos importante que a outra, justifica-se na provisão de serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade em todas as unidades da federação circunscritas em um mesmo País. Em outras palavras, qualquer indivíduo independentemente da localidade onde resida, considerando-se as fronteiras de um mesmo País, deveria ao menos acessar um serviço público com padrão de qualidade mínimo. Quando a provisão de serviços públicos é oferecida de forma heterogênea no espaço geográfico de um País, ocorre o que na literatura é conhecido como *desequilíbrio horizontal*.

Portanto, as transferências intergovernamentais visam diminuir os *desequilíbrios verticais e horizontais* que surgem em uma federação. Porém, em muitos casos, é possível não existir uma preocupação sobre o desenho do sistema de transferências efetuadas com vistas a cobrir *desequilíbrios verticais e/ou horizontais*. Nesse caso, as transferências não ratificariam os resultados esperados. A título de ilustração, segundo Guedes & Gasparini (2007), no Brasil, um aumento da participação das transferências nas receitas totais do município aumenta o tamanho do governo, o que seria bastante justificável, pois o sistema brasileiro de repartição das transferências não possui qualquer mecanismo indutor de eficiência.

Assim, mesmo que as transferências intergovernamentais sejam mero resíduo, determinando o equilíbrio orçamentário para todos os níveis de governo depois de efetuadas a arrecadação dos tributos e a alocação das despesas entre as esferas de governo, i.e., sejam apenas usadas para fechar a brecha vertical, se não forem providas por meio de um desenho que induza à eficiência, poderão tornar-se inócuas.

Outrossim, há sistemas de transferências que promovem maior equalização no acesso aos serviços públicos de qualidade que outros, em decorrência das diferenças nas estruturas de incentivos ensejadas pelos respectivos sistemas. De fato, é preciso ter em mente que, conforme mencionado anteriormente, além de financiar despesas das esferas de governo, as transferências intergovernamentais criam incentivos e mecanismos de *accountability* que afetam a gestão fiscal, eficiência e equidade da prestação dos serviços públicos à população.

Dessa forma, ao avaliar a estrutura dos programas de transferências, é essencial se ater aos incentivos que o governo central emite aos governos locais e, indiretamente, às populações residentes nas diferentes regiões do País, pois os resultados obtidos por meio das transferências intergovernamentais podem ser positivos ou negativos, dependendo da estrutura de incentivos engendrada na montagem do sistema de transferências⁴.

A tarefa básica na elaboração do desenho do sistema de transferências é especificar os preços “corretos” no setor público, no sentido de fazer os governos locais inteiramente responsáveis, ao menos marginalmente pela tomada de decisão, de modo que haja a prestação de contas para a população residente e, quando apropriado, para as esferas de governo mais elevadas. Sistemas de transferências que são desenhados corretamente podem atingir esse objetivo.

Diante disso, o objetivo deste artigo é identificar que tipos de transferências seriam mais adequadas na estruturação de um sistema de transferências que vise à eficiência e à equidade no acesso aos serviços públicos, propondo, em particular, específicos tipos de transferências para a consecução dos programas do Sistema Único de Saúde (SUS).

Nesse intuito, além desta introdução, o artigo está estruturado em quatro seções. Na próxima seção, detalham-se os Fundamentos econômicos das Transferências Intergovernamentais. Na seção 3,

³ A subjetividade encontra-se fato de essa justificativa supor que a função de bem-estar do País leve em consideração a equidade no acesso aos serviços públicos.

⁴ Em estudo empírico realizado para o Brasil, Blanco (2000) mostra que a descentralização ocorrida após a Constituição de 1998, conduziu a um contexto de perda do controle da política macroeconômica por parte do governo central.

elabora-se a tipologia das Transferências Intergovernamentais, com os critérios a serem observados para a construção de um sistema de Transferências Intergovernamentais eficiente e equitativo.⁵ Na seção 4, apresenta-se um breve histórico das Transferências Intergovernamentais no Brasil, aplicando-se, em seguida, a tipologia elaborada na seção 3 às principais transferências intergovernamentais em vigor atualmente no Brasil. Na seção 4, mostramos ainda estimativas da brecha vertical no federalismo brasileiro e discutimos a equidade horizontal das transferências do SUS. Na seção 5, apresentamos propostas para aperfeiçoamento do sistema de transferências do SUS. Por fim, na seção 6, apresentam-se algumas conclusões.

⁵ A principal fonte bibliográfica utilizada para a elaboração das seções 2 e 3 é a publicação do Banco Mundial: Shah; A; Boadway, R.:(2006). “Intergovernmental Fiscal Transfers Principles and Practice”; World Bank; Washington, DC.

2. Fundamentos econômicos das transferências

2.1 Perspectiva econômica do federalismo

Entende-se por federalismo a forma de organização dos Estados caracterizada pela repartição hierárquica de poderes. De fato, a divisão de direitos e obrigações entre pelo menos dois níveis verticais de governo, e.g., entre um nível central e dois ou mais níveis locais. O termo federalismo contém duas dimensões complementares: a política e a econômica. A dimensão política está relacionada à origem histórica das federações, a qual ocorre no momento em que ideais democráticos precisam ser inseridos em uma sociedade culturalmente diversificada, sem que isso destrua a unidade territorial. A dimensão econômica, que é o foco deste trabalho, está vinculada basicamente à alocação de recursos.

Essa alocação pode ocorrer de cima para baixo, em um movimento centralizador nas quais as diversas esferas subnacionais abdicam de parte de seus poderes em prol de um governo central; ou, de baixo para cima, em um movimento descentralizador, no qual o governo central delega parte de seus poderes para diversos governos subnacionais. A título de ilustração, os Estados Unidos da América constituem um exemplo de federação formada de baixo para cima, enquanto que países como Índia e Austrália são exemplos de federação instituída de cima para baixo. Nesse sentido, o Brasil seria exemplo de

uma federação híbrida, já que possui um governo central com forte capacidade de alocação de recursos, ao mesmo tempo em que detém municípios com plena autonomia para alocar seus recursos.⁶

2.2 Fundamento teórico para a arrecadação das receitas nos governos centrais

Um problema normativo importante em um país com organização federativa é a distribuição das competências tributárias entre os vários níveis de governo. A primeira questão a ser equacionada é a escolha do critério para essa distribuição. Assim, segundo a teoria econômica da tributação ótima, a distribuição das competências deve ser feita de tal modo que o bem estar da sociedade como um todo seja maximizado. Dessa forma, o arranjo institucional que permitiria cada membro da federação escolher livremente seus tributos não seria a solução adequada para a sociedade, porque daria margem a uma série de efeitos negativos provenientes de impostos ineficientes, que redundaria em perda de bem estar para a coletividade.

Conforme os princípios de eficiência supostos na teoria da tributação ótima, McLuren(1983) elaborou desenho de sistema tributário para um país organizado sob a forma de federação, cujas principais conclusões sobre a distribuição das competências tributárias são as seguintes:

- i) impostos sobre fatores de produção com grande mobilidade são mais adequados para o governo central, enquanto impostos sobre fatores sem mobilidade são apropriados para os governos locais;
- ii) impostos cobrados com base na residência ou no destino, tais como impostos de vendas a varejo e de valor adicionado do tipo consumo, são mais adequados para níveis subnacionais de governo, enquanto impostos cobrados com base na origem, tais como impostos de renda da pessoa jurídica e valor adicionado do tipo renda, são apropriados para o governo central;
- iii) impostos sobre recursos naturais, mesmo que cobrados na origem, devem ser de competência federal;
- iv) a capacidade fiscal pode ter uma distribuição bastante desigual entre os governos subnacionais, havendo necessidade de mecanismos de equalização horizontal, em geral implementado por meio do governo central;
- v) a receita tributária de vários governos subnacionais pode ser insuficiente para cobrir os seus gastos, enquanto o governo federal pode ser capaz de arrecadar mais do que precisa, havendo necessidade de um processo de transferência de recursos vertical.

Musgrave (1959) define que as três funções do governo são: estabilizadora, distributiva e alocativa. A função estabilizadora, por envolver políticas macroeconômicas que afetam a população em geral, deveria ficar a cargo do governo central. O mesmo aplica-se à função distributiva, pois está relacionada ao fluxo de capitais, de modo que poderia provocar guerra fiscal caso a distribuição fosse de responsabilidade dos governos subnacionais. Com respeito à função alocativa, Musgrave (1959) afirma estar nessa função a razão de ser do federalismo. A idéia é que impostos sobre base móvel, a fim de evitar fluxos migratórios, devem ser centralizados, enquanto que impostos sobre base imóvel, bem como taxas sobre serviços específicos, devem ser descentralizados. Assim, tanto pela análise de Musgrave (1959) quanto pela análise de McLuren (1983), ambas com fundamentos econômicos de bases sólidas, a maior parte das receitas deve ser

⁶ No caso brasileiro, ao consideramos a dimensão política, notamos que a hibridez reflete-se no fato de que as unidades da federação mais fracas, sob o ponto de vista econômico, enquadram-se no regime de cima para baixo, no que tange à consecução de acordos e alocação de recursos; enquanto que as mais fortes enquadram-se no regime de baixo para cima.

de responsabilidade do governo central, i.e, a conclusão que se chega é que, pelo lado do recolhimento de tributos, o mais economicamente adequado seria a centralização (salvo a existência de externalidades que atuem no sentido contrário).

2.3 Fundamento teórico para a realização das despesas nos governos locais

A importância da descentralização na execução da despesa é amplamente difundida entre os especialistas em finanças públicas. O argumento para a tomada de decisão de descentralização é familiar aos economistas e tem estreita vinculação com o trabalho de Tiebout (1956) e Oates (1972). A descentralização é justificada pelo fato de captar com mais facilidade as preferências dos cidadãos. Um governo central unitário tende a fornecer programas públicos uniformes por todo o país; acredita-se que governos locais são capazes de responder melhor às preferências e às necessidades de seus residentes. Além disso, as vantagens com a diminuição de informação assimétrica e a maior cobrança política podem permitir aos governos locais fornecer serviços públicos a menor custo e melhor distribuídos do que se estes fossem feitos pelos governos centrais.

Segundo Musgrave e Samuelson (Tiebout, 1956), não é possível determinar uma solução descentralizada eficiente, equivalente à solução de mercado do tipo *first best*, para a provisão de bens públicos. O problema estaria no fato de os consumidores não revelarem suas verdadeiras preferências por bens públicos, diferentemente do que ocorre perante bens privados, posto que, nesse último caso, revelam suas preferências no momento da compra. De fato, ao consumirem os bens públicos coletivamente, pagando ou não por eles, os consumidores obscurecem suas preferências, impedindo que uma solução ótima parecida com a de mercado seja identificada.

Tiebout (1956), no entanto, lembra que a revelação de preferências por bens públicos pode ser possível em níveis governamentais locais, embora não centrais. Ele argumenta que, embora não digam o quanto querem e o quanto estão dispostos a pagar por bens públicos, os consumidores ao menos escolhem a localidade em que querem viver, podendo se mudar de uma para outra a qualquer tempo, de acordo com o que cada localidade tem a lhes oferecer. Os governos locais conseguem identificar esses fluxos migratórios de modo que possam calibrar a provisão de bens públicos, segundo a atração ou repulsa que suas jurisdições exerçam nas pessoas. Por conseguinte, em nível local, a questão do bem público se reduz a um problema de escolha do tipo mercado, com a diferença de que o mecanismo de *vote-by-money* empregado para o bem privado é substituído por um mecanismo de *vote-by-foot*, representando a escolha que o consumidor faz entre as localidades. Decorre desse raciocínio a conclusão favorável a uma forma de governo mais descentralizada – economicamente mais federativa – e que imponha baixos custos à migração.

Apesar de simples, o modelo de Tiebout baseia-se em hipóteses consideravelmente restritivas e passíveis de críticas, como aponta Oates (1977, p. 7; Tiebout, 1956, p. 419):

- i) consumidores plenamente móveis e reativos à oferta de bens públicos;
- ii) consumidores com conhecimento total sobre as receitas e despesas das localidades;
- iii) grande número de diferentes localidades disponíveis à escolha;
- iv) desconsideração de restrições devido a emprego;
- v) desconsideração de externalidades positivas ou negativas entre as localidades;
- vi) localidades têm um ótimo populacional;

vii) localidades abaixo desse ótimo tentam atrair pessoas e acima tentam repeli-las.⁷

Apesar de esmiuçar críticas tanto às hipóteses quanto à conclusão do modelo de Tiebout, Oates (1972) reconhece que cada serviço deve ser ofertado pela esfera de governo que exerça controle sobre a extensão dos seus benefícios em termos de área geográfica mínima, de modo a internalizar os benefícios e os custos de sua prestação. Esse princípio, conhecido como “princípio da subsidiaridade”, busca a satisfação das preferências dos contribuintes e a eficiência na distribuição dos encargos. Em outras palavras, de acordo com esse princípio, na partilha intergovernamental das despesas públicas, a maior parte caberia aos governos locais.

2.4 Racionalidade econômica das transferências fiscais intergovernamentais

Em conseqüência do que entendemos nas duas subseções anteriores, do ponto de vista econômico, em geral, as receitas devem ser arrecadadas pelo governo central e as despesas devem ser efetuadas pelos governos locais, tornando-se óbvia a necessidade de se instituir transferências de recursos do nível central para os níveis locais. Esta questão é conhecida na literatura como a consecução de transferências para suprir o desequilíbrio vertical, pois, enquanto a maneira mais eficaz de arrecadação é centralizada, a mais eficaz para efetuar as despesas públicas é descentralizada via governos locais, que não possuem capacidade fiscal suficiente para bancar o conjunto dessas despesas.

Assim, do ponto de vista econômico, o resultado natural da equação resultante da divisão de responsabilidades versus concentração na arrecadação dos tributos é o desequilíbrio entre despesas e receitas entre as esferas de governo e entre as jurisdições de uma mesma esfera⁸. Esse desequilíbrio pode ser corrigido por meio de um sistema de transferências intergovernamentais, que permite o ajuste entre a distribuição de recursos entre as jurisdições de forma a perquirir o atendimento das demandas da sociedade. É importante ressaltar que na distribuição das transferências, as receitas e as despesas dos governos subnacionais devem ser vistas como componentes essenciais de um *sistema* de relações fiscais intergovernamentais. De fato, a existência de um sistema de transferência de recursos entre esferas de governo ou dentro de uma mesma esfera é fundamental para que se atinjam seus objetivos, pois são as transferências que permitem não só a correção entre o volume de arrecadação e as despesas das jurisdições como também a redução das disparidades entre os governos subnacionais.

Além das supostas transferências intergovernamentais para suprir os desequilíbrios verticais, a literatura sobre federalismo fiscal também recomenda as transferências para corrigir os desequilíbrios horizontais. Em tese, essa correção é subjetiva, pois parte do princípio que a função de bem-estar social maximizada contém não apenas princípios de eficiência, mas também de equidade. Nesse caso, o tratamento diferente a entes diferentes deveria ser efetuado pelo fato de que, ao suprir a brecha vertical, a sociedade estaria apenas fechando uma equação contábil. Esquecendo, no entanto, que unidades da federação mais ricas teriam mais condições e facilidades para elevar arrecadação própria; aumentando, pois, a quantidade e até mesmo a qualidade dos serviços prestados às suas respectivas populações.

Em outras palavras, ao corrigir desequilíbrios horizontais, o governo central ensejaria manter serviços públicos com padrões mínimos em todos os entes da federação. Haja vista que alguns

⁷ Especialmente polêmica é a desconsideração das externalidades nas despesas e receitas das localidades. Em virtude das facilidades de locomoção (dadas, por exemplo, pelos automóveis) e da natureza pública dos bens oferecidos pelos governos locais, nada impede que o morador de uma jurisdição usufrua os benefícios de outra jurisdição vizinha sem que precise migrar e se tornar um cidadão-contribuinte da unidade jurisdicional vizinha.

⁸ No caso brasileiro, teríamos as esferas federal, estadual e municipal, com as respectivas jurisdições estaduais e municipais.

entes têm melhor acesso aos recursos naturais e demais vantagens competitivas frente aos demais que compõe a federação, desfrutando de base tributária e volume de recursos mais elevados do que aqueles que não os possuem, dispondo adicionalmente de níveis de renda mais elevados do que as demais localidades. Naturalmente, nesses entes existe mais facilidade para explorar fiscalmente as bases econômicas⁹.

Apesar de toda racionalidade econômica para efetuar transferências para suprir brechas verticais e desequilíbrios horizontais, não é óbvio qual seria o mecanismo mais apropriado para se efetuar essas transferências, nem a magnitude dos valores que devem ter. Uma característica importante das transferências intergovernamentais é a não existência de um padrão simples e uniforme aplicável a todos os países. Além disso, o montante apropriado de transferências de recursos depende das circunstâncias e objetivos do processo de descentralização fiscal, assim como da noção de justiça e equidade da sociedade.

Uma série de questões se coloca quando se discute o desenho de um sistema de transferências intergovernamentais, tais como: qual o objetivo da transferência? Em que tipo de gasto ela pode ser usada? Deve ser uma transferência incondicional com objetivos gerais ou deve haver uma condição específica imposta para seu uso? Nesse sentido, é válido mencionar que, de acordo com a fórmula para sua distribuição entre as jurisdições e da exigência ou não de vinculação do seu uso, as transferências podem se constituir um importante e poderoso instrumento de cooperação intergovernamental, podendo ser usado pelo governo central para o direcionamento de recursos para as funções ou setores considerados prioritários em um plano de desenvolvimento nacional que vise reduzir as disparidades sócio-econômicas no território nacional.

⁹ Existe ainda a racionalidade econômica para efetuar transferências com vistas a suprir problemas decorrentes “externalidades espaciais”, pois empiricamente se constata que alguns serviços públicos geram externalidades nas unidades jurisdicionais vizinhas. A título de ilustração, ver Resende & Silva (2007). Contudo, em virtude de na metodologia utilizada neste trabalho não utilizarmos técnicas para aferir as “externalidades espaciais”, não utilizaremos essa racionalidade para justificar as transferências.

3. Aspectos metodológicos

3.1 Tipologia das transferências intergovernamentais

A criação de uma tipologia para as transferências fiscais intergovernamentais inicia-se pela observação do propósito a que se destinam. Dessa forma, essas transferências podem ser divididas em dois grandes grupos: as que possuem propósito geral e aquelas com propósito específico. A partir da definição do propósito a que se destinam, outros elementos como a colocação ou não de condicionalidades e a exigência ou não de contrapartidas financeiras são utilizados para criar essa tipologia.

As transferências com propósito geral, como o próprio nome sugere, são transferências destinadas a fomentar o orçamento geral do ente beneficiado, visando preservar a autonomia local e melhorar a equidade entre as unidades de uma federação. Normalmente são expressas por lei, mas em alguns casos podem ter natureza discricionária. Do ponto de vista econômico, essas transferências acarretam apenas o efeito-renda, pois simplesmente aumentam os recursos do receptor, que não possui qualquer obrigação junto a elas. Este é um ponto importante, pois em virtude de razões de ordem burocrática e política, essas transferências para os governos locais tendem a incentivar um comportamento perdulário por parte desses governos. Ademais, evidências empíricas sugerem que essas transferências induzem à subutilização das bases de tributação pelos governos receptores dos recursos.¹⁰

¹⁰ Ver Gasparini & Melo (2004).

A exigência de contrapartida (*matching grant*) é o elemento que serve para gerar uma subdivisão nas transferências com propósito específico, que são destinadas à consecução de determinadas ações orçamentárias. No caso das que não têm exigência de contrapartida, objetivam prover ao ente receptor um dado nível de recursos, no intuito de que esses recursos sejam gastos em um propósito particular, sem contrapartida alguma por parte do receptor. A atratividade desse tipo de transferências encontra-se no fato de que ela permite subsidiar atividades consideradas de alta prioridade pelos níveis mais elevados de governo, mas de baixa prioridade para os governos locais. Essas transferências podem ser obrigatórias ou discricionárias.

Em relação às condicionalidades¹¹, três tipos podem ser observados: a condicionalidade baseada no insumo (*input*), que especifica os tipos de gastos que podem ser custeados com os recursos transferidos; a condicionalidade baseada no produto (*output*), que exige o alcance de determinada meta em função dos recursos transferidos e do propósito (atividade ou programa) ao qual esse recurso está associado e a condicionalidade baseada no resultado (*outcome*), que exige o alcance de determinados resultados em função dos recursos transferidos e do propósito ao qual esse recurso está associado¹².

Do ponto de vista dos mecanismos de responsabilização (*accountability*) e incentivos, pode ser observado que a condicionalidade baseada no insumo incentiva o controle sobre o processo em vez de incentivar sobre os produtos e/ou resultados, criando, pois, custos adicionais com a burocracia. Por sua vez, a condicionalidade baseada no produto e/ou no resultado incentiva uma melhoria na responsabilização das finanças dos entes receptores dos recursos. No entanto, vale destacar que, em geral, resultados são influenciados por fatores que estão além do controle de um gestor público, de forma que isso pode dificultar um alcance de uma melhor responsabilização.

Em consequência disso, sob a ótica econômica, muitas vezes é preferível impor uma condicionalidade baseada no produto, pois essa concede poder aos cidadãos, haja vista que aumentam a base de informação e reduzem os custos de transação em demandar ações (corretivas), incentivando a criação de vínculos entre a concessão das transferências e o desempenho do serviço colocado à disposição dos residentes.

As transferências com propósito específico e exigência de contrapartida¹³, mais conhecidas como programas de divisão de custos, podem ainda ser subdivididas em dois ramos: as transferências em que nenhum limite é imposto para a assistência disponibilizada pelo repassador dos recursos (*open ended*), mediante a contrapartida do receptor e aquelas em que o repassador dos recursos define um limite até o qual as transferências são realizadas (*closed ended*), mediante contrapartida do recipiente. Em outras palavras, no caso de não impor limite, enquanto o receptor prover contrapartida, o transferidor pode efetuar transferências; na hipótese de impor limite, o transferidor somente transfere recursos até um determinado montante pré-estabelecido, mesmo que o receptor esteja determinado a aumentar a contrapartida.

As transferências com propósito específico que não colocam exigência de limite para disponibilizar recursos, mediante contrapartida do receptor, são atrativas no sentido de corrigir ineficiências na provisão de bens públicos que se originam em função de externalidades positivas, mas não resolvem problemas relacionados a desigualdades nas capacidades fiscais entre os entes, mencionando-se que se deve diferenciar a desigualdade advinda da ausência de exploração plena da base tributária daquela que se origina das diferenças econômicas entre os entes. Do ponto de vista

¹¹ Vale observar que se a transferência é com propósito específico, por natureza está condicionada a algo. Assim, a condicionalidade é uma resultante natural da transferência de propósito específico.

¹² É importante diferenciar produto (*output*) de resultado (*outcome*). Nesse sentido, suponha uma transferência governamental para construir X km de estrada (produto) no trecho W-Z localizado na região alfa, que vise diminuir em Y R\$ o custo de transporte (resultado) da região alfa, é um exemplo ilustrativo.

¹³ Neste caso, os tipos de condicionalidades observados anteriormente permanecem válidos, pois, conforme já mencionado, o que caracteriza o propósito específico da transferência é a exigência da condicionalidade.

econômico, essas transferências podem acarretar uma situação que na literatura recebe o nome de *fungibility effect*, que é a situação em que o gasto em uma área específica aumenta menos do que deveria com a quantidade da transferência, pois há um deslocamento dos recursos que deveriam ser gastos nessa área, que são destinados a outros bens ou serviços públicos e isenções fiscais.

Do ponto de vista dos repassadores dos recursos, é preferível a utilização da transferência com propósito específico impondo-se limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, pois, assim, conseguem manter um maior controle sobre os seus orçamentos. Contudo, do ponto de vista econômico, as transferências de propósito específico com limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, podem acarretar distorções na produção do bem que está sendo incentivado, causando ineficiências. Estudos empíricos mostram que as transferências com limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, estimulam gastos nas atividades subsidiadas mais do que aquelas sem limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida. Nesse sentido, pode ser mais eficaz em induzir os níveis mais baixos de governo a aumentar o gasto no programa que está sendo atingido.¹⁴

Após a apresentação da tipologia das transferências fiscais intergovernamentais, a questão que se coloca é como construir um sistema de transferências que possa assegurar a eficiência e a equidade na provisão de serviços locais e a saúde fiscal dos governos subnacionais? Essa não é uma questão simples.

A partir do que discutimos, percebe-se que essas transferências envolvem uma série de implicações econômicas, acarretadas pelos efeitos renda e substituição, e engendram mecanismos de incentivos e responsabilização que não deixam claro à priori qual seria o efeito líquido das transferências sobre a federação. Na tabela I, reproduzimos algumas constatações de um experimento realizado por Shah (1994), que permite vislumbrar um resumo dos diversos tipos de transferências e seus impactos conceituais. Com essa tabela em mente, uma primeira constatação é que um desenho das transferências fiscais intergovernamentais baseado em uma condicionalidade sobre o produto pode ajudar a alcançar uma responsabilização voltada para resultados, embora outros tipos de transferências possam ter efeitos similares sobre a despesa da função a que se destinam. Conquanto, o que a tabela I realmente evidencia é a existência de *trade-offs* entre os vários critérios, que conduzem a diferentes alternativas em termos de desenhos de transferências, e que precisam ser priorizadas com base em alguns critérios.

Tabela I
TAXONOMIA DAS TRANSFERÊNCIAS E SEUS IMPACTOS CONCEITUAIS

Tipo de Transferência	Efeito Renda		Efeito Substituição		$\delta FA/\delta Tf$	Responsabilização por resultados (*)
	FA	FNA	FA	FNA		
Condicional baseada no insumo com contrapartida						
- Sem limite	+	+	+	-	>1	nenhum
- Com limite						
- restrição atendida	+	+	+	-	≥ 1	nenhum
- restrição não atendida	+	+	n.a.	n.a.	≤ 1	nenhum
Condicional sem contrapartida	+	+	n.a.	n.a.	≤ 1	nenhum
Condicional baseada no produto sem contrapartida	+	+	n.a.	n.a.	≤ 1	alta
Geral sem contrapartida	+	+	n.a.	n.a.	<1	nenhum

Fonte: Adaptada de Shah; A & Boadway, R.;(2006). Elaboração dos autores.

(1) Rank baseado em uma função objetivo.

FA = função de despesa assistida, FNA = função de despesa não-assistida, e Tf = transferência.

n.a - não aplicável.

(+) = impacto positivo.

(-) = impacto negativo.

¹⁴ Portanto, em tese, enquanto nas transferências com propósito específico sem limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, o efeito-renda supera o efeito-substituição; nessas transferências com o aludido limite, o efeito-substituição supera o efeito-renda. Dessa forma, a escolha por um desses tipos de transferência (com ou sem limite) dependeria do objetivo da política pública.

3.2 Critérios a serem observados para construção de um sistema de transferências intergovernamentais

No sentido de construir um sistema de transferências que não represente apenas uma divisão dos recursos de uma federação, são identificados seis amplos objetivos que as transferências fiscais em um país deveriam obedecer (tabela II), sendo que cada um desses objetivos pode variar em termos de sua aplicabilidade de país para país. Observe que, a partir de cada um desses objetivos, deriva um desenho específico para as transferências fiscais.¹⁵

Tabela II
OBJETIVOS PARA AS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS

Preencher a brecha fiscal vertical
Lidar com a separação fiscal por meio das transferências de equalização fiscal
Adotar padrões mínimos nacionais
Influenciar as prioridades locais
Lidar com as deficiências de infra-estrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres
Criar compensações para as externalidades

Fonte: Adaptada de Shah; A & Boadway, R.;(2006). Elaboração dos autores.

Cobrir a brecha fiscal vertical

A brecha fiscal vertical é definida como a deficiência de receita que se origina em função do desequilíbrio entre a receita própria e a necessidade de gastos, o que, conforme já discutido, é típico dos níveis inferiores de organização do governo. A ocorrência da brecha fiscal vertical está associada a quatro causas: (i) assunção inapropriada de responsabilidades; (ii) centralização do poder de tributação; (iii) busca pelos governos subnacionais de políticas do tipo “beggarthy-neighbor tax”,¹⁶ e (iv) a falta de espaço para a tributação em nível subnacional, em virtude da pesada carga de tributação imposta pelo governo central.

Segundo os conceitos metodológicos apresentados, notamos que, para lidar com a brecha fiscal vertical, transferência com propósito geral (sem condicionalidade) deveria ser utilizada apenas em última instância, visto que essas práticas enfraquecem a criação de mecanismos de responsabilização (*accountability*).

Lidar com a separação fiscal por meio das transferências de equalização fiscal

As transferências de equalização fiscal são advogadas como forma de lidar com as questões de equidade fiscal regional, envolvendo considerações de ordem econômica e política. A busca de equidade horizontal em uma federação é motivada pelo fato de que a descentralização de gastos e receitas, embora mitigada pelas transferências que cobrem a brecha fiscal vertical, acarreta inevitavelmente a criação de diferentes capacidades fiscais entre as regiões, o que torna impossível para elas prover níveis similares de serviços públicos em função de taxas de tributação similares. Ou seja, a necessidade para a existência de transferências desse tipo aumenta conforme mais descentralizado seja o sistema tributário, visto que decisões descentralizadas resultam em diferenciais nos benefícios fiscais líquidos.¹⁷

¹⁵ Além disso, note que o primeiro objetivo é relacionado à justificativa econômica de efetuar transferências em virtude dos desequilíbrios verticais, enquanto os demais são associados aos desequilíbrios horizontais.

¹⁶ Uma espécie de comportamento em que localidades vizinhas procuram se beneficiar do poder de tributação uma da outra.

¹⁷ Benefícios líquidos do governo – benefícios imputados a partir do gasto público em determinada função menos a carga de tributos incidente - que são recebidos por famílias que de outra forma (sem os benefícios) seriam idênticas.

Esses diferenciais conduzem a situações de desigualdade fiscal e a ineficiência na alocação dos recursos. Assim, uma federação cuja função de bem-estar social ponderasse fortemente a equidade horizontal e a eficiência necessitaria corrigir a ineficiência e a injustiça fiscais que surgem naturalmente em um sistema descentralizado. A eliminação dos benefícios fiscais líquidos requer um completo e abrangente programa de equalização fiscal, o que pode ser feito pelo nivelamento da capacidade fiscal em termos de uma média nacional, de modo a compensar os diferenciais nas necessidades de gastos que se originam devido às inerentes desvantagens em termos de custos.

Na tentativa de adotar um padrão de equalização e estabelecer meios para o financiamento das necessidades por meio das transferências, o objetivo de equalizar os benefícios fiscais líquidos entre as regiões conduz ao desenvolvimento de medidas para averiguar as diferenças nas habilidades de aumentar a receita (medição da capacidade fiscal dos entes) e as necessidades de gastos (custos de prover serviços públicos) em diferentes governos subnacionais.¹⁸

Adotar padrões mínimos nacionais de serviços públicos

Uma das principais razões para que no desenho de um sistema de transferências exista a preocupação com a adoção de padrões mínimos de serviços do ponto de vista regional (local) diz respeito ao fato de que uma proporção considerável dos gastos regionais ocorre nas áreas de educação/saúde e em programas de bem-estar social, que desempenham um importante papel nas políticas de equidade.

Uma segunda razão, é que existe uma vantagem para a federação como um todo, pois o estabelecimento de padrões contribui para o livre fluxo de bens, serviços, capital e trabalho, assim como reduz o desperdício com as despesas da competição entre as diversas jurisdições, melhorando os ganhos de comércio a partir da existência de um mercado comum interno.

Criar compensações para os benefícios que decorrem das externalidades

A ocorrência de externalidades acarreta o problema de prover o nível adequado de serviços públicos, visto que os governos locais não têm o incentivo correto para fazê-lo, porque isso beneficiaria os residentes das outras jurisdições que não as respectivas. Este é o caso para que se argumente em favor da utilização das transferências de propósito específico com contrapartida. Um sistema de transferências com limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, com foco nas despesas que dão origem às externalidades espaciais, tende a prover os incentivos para que as despesas que geram essas externalidades aumentem¹⁹. A experiência mostra que esse desenho não costuma ser adotado pelos países em desenvolvimento, que são os que mais enfrentam problemas em lidar com o custo-benefício associado às externalidades.

Influenciar as prioridades dos governos locais

Em uma federação, é comum a existência de algum grau de conflito entre as prioridades estabelecidas pelos vários níveis de governo. Uma forma de tentar induzir os níveis mais inferiores de governo a seguir as prioridades estabelecidas pelo nível mais alto de governo seria estabelecer as transferências de propósito específico sem limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, de modo que essa contrapartida variasse de acordo com o inverso da capacidade fiscal do receptor.

¹⁸ Com vistas à medição da capacidade fiscal, duas metodologias se sobressaem: (i) utilização de indicadores macroeconômicos e (ii) abordagem do imposto representativo. No caso da aferição da necessidade de gastos, existem três abordagens comumente utilizadas: (i) determinação "ad hoc" das necessidades de gastos; (ii) sistema de gastos representativo utilizando o método da imputação direta; e (iii) a teoria baseada no sistema de gasto representativo.

¹⁹ A questão crucial do desenho da transferência encontra-se em como determinar a que taxa a contrapartida será estabelecida, visto que não é uma tarefa trivial medir a extensão da externalidade.

Lidar com as deficiências de infra-estrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres

Um outro critério que pode ser observado, quando do desenho de um sistema de transferências fiscais, diz respeito a que essas transferências podem servir aos objetivos do governo central em manter a estabilidade das regiões. Esse é o caso em que as transferências de capital são mais apropriadas, principalmente no sentido de lidar com as deficiências de infra-estrutura nas localidades mais pobres.

4. Transferências Intergovernamentais no Brasil

4.1 Histórico

A estrutura federativa que vigora no Brasil tem como marco as reformas instituídas no regime militar, em 1995-67. Data dessa época a aprovação, por meio da Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966, do Código Tributário Nacional (CTN) que vigora até hoje, mesmo depois de elaborada uma nova Carta Magna, em 1988. Traçar um perfil sobre o moderno federalismo fiscal brasileiro, significa, portanto, descrever as principais inovações introduzidas nas relações intergovernamentais decorrente do CTN, bem como das alterações incorporadas a esse que, apesar de manter sua estrutura, promoveu substanciais alterações em sua concepção original.

Antes de efetuar análise do período recente, contudo, procede-se um breve relato da federação brasileira dado que as mudanças institucionais derivam de um processo de maturação, ou seja, a evolução histórica pressupõe um *continuum*, que agrega pontos de ruptura e catarse.

4.1.1 Antecedentes

O Brasil constituiu-se como federação, desde os primórdios de sua descoberta pelos portugueses. Os Governos Gerais e as Capitânicas Hereditárias são exemplos que remontam às origens de sua constituição.

Esse caráter federal não decorreu de fatores religiosos, culturais ou étnicos. O fator fundamental para a sua configuração foi a extensão territorial e o desenvolvimento econômico direcionado para o exterior, a partir de pólos exportadores desarticulados, que se alternaram na liderança dos processos primário-exportadores. Essa conformação levou ao desenvolvimento na sociedade de elites com interesses locais muito antes que, nos anos trinta e quarenta do século vinte, começasse a efetiva integração do mercado nacional.

Diferentemente de outras federações que se constituíram por agregação, como Canadá, Estados Unidos e Austrália, o estado central brasileiro nunca teve, até a era Vargas na década de 1930, expressão nacional. Reflexos dessa formação histórica é que, segundo Prado (2007), a nação brasileira, desde os seus primórdios, apresenta três níveis de governo de fato autônomos:

“Em vivo contraste com o padrão histórico dominante na totalidade das federações existentes, nunca existiu no Brasil a subordinação financeira e administrativa dos governos locais aos governos estaduais. Cada constituição desde a primeira sempre reafirmou a autonomia municipal, culminando, em 1988, com a equiparação dos governos locais aos outros dois governos, como ente federado autônomo.”

De fato, como destacado por Souza (2005), o Brasil é um dos únicos países do mundo cuja estrutura federativa apresenta três níveis de governo formalmente instituído:

“Diferentemente de muitas federações, a brasileira, assim como a belga, é um sistema de três níveis triplo federalismo, porque incorporou os municípios, juntamente com os estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de escasso controle dos estados sobre as questões locais. Como se sabe, os três níveis de governo têm seus próprios poderes legislativos e os níveis federal e estaduais têm seus próprios poderes judiciários. Os estados são representados no Senado Federal mas não no Executivo, embora informalmente se mantenha a tradição de assegurar a representação dos interesses de vários estados no poder Executivo federal por meio da indicação para cargos, os quais combinam, em geral, filiação”

O acabamento da Federação, tal como existe, é, a rigor, uma construção pós 1930, que retirou dos estados toda capacidade para legislar sobre a regulação da economia. Esse período demarca o surgimento do estado central como ator político e econômico relevante para as grandes massas da população, que redundaram em várias proposições que definiram a estrutura política, econômica e social do País. A partir desse período, o caráter centrífugo e autonomista do arranjo federativo redundou em movimentos que tal sístoles e diástoles, que impunham a centralização em governos autoritários – como os governos da era Getúlio Vargas e do Regime Militar de 1964 – e, a descentralização nos períodos de redemocratização – como os ocorrido com a aprovação da Constituição de 1946 e todo o processo de *deblace* do Regime Militar, ao longo dos anos oitenta. Nos dois períodos, a democracia se restabelece sob a bandeira destacada da autonomia subnacional

Observa-se que a configuração da estrutura federativa brasileira decorre de um longo processo histórico, que resultou na conformação atual com importante impacto nas relações políticas e econômicas entre as esferas de governo.

A estrutura das relações federativas resultante da evolução do processo histórico dá origem aos pactos federativos que regem de forma dinâmica as relações intergovernamentais. A expressão destas interrelações é refletida nas Constituições e demais legislações infraconstitucionais. Para o nosso estudo é particularmente importante efetuar análise mais detalhada do período pós 1964, que definiu as bases do Pacto Federativo em vigor no Brasil.

4.1.2 Aspectos históricos da federação brasileira 1965-1987

A reforma tributária de 1966 e a nova arquitetura das relações intergovernamentais

Em 1964, com o regime militar, a Federação passa por profunda transformação, com desdobramentos sobre o papel dos três níveis de governo. Os militares promulgaram uma nova constituição em 1967 e elaboram uma série de normas com vistas a regular vários aspectos da vida política e econômica do País. Dentre as normas elaboradas, é de especial interesse para nosso estudo a Lei nº 5.172, de 25 de Outubro de 1966, que institui o Código Tributário Nacional (CTN).

O Código Tributário Nacional trouxe uma série de inovações no sistema federativo brasileiro. As suas principais características foram:

- i) Criação do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias – ICM, de competência dos estados e do Imposto sobre Serviços – ISS, dos municípios, promovendo importante reforço na capacidade tributária própria dos entes federados.
- ii) Instituição dos Fundos de participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM) promovendo a Partilha de recursos federais para unidades subnacionais com menor desenvolvimento econômico.
- iii) Criação de Fundos de Desenvolvimento Regional (FNE, FNO, FNCO) visando financiar projetos de desenvolvimento em regiões menos desenvolvidas do País.
- iv) partilha da receita estadual originária do ICM para os municípios.
- v) Criação do Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, também partilhado com os Municípios.

Essas inovações alteraram profundamente o perfil do federalismo até então vigente no País. A adoção do ICM, um imposto sobre o valor adicionado, em substituição ao antigo Imposto sobre Vendas e Consignações, que incidia em cascata sobre o faturamento, foi pioneiro em nível mundial.

O FPE e o FPM, ambos formados pelo aporte de 10% das receitas do Imposto de Renda – IR e Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI – dois dos principais impostos de competência federal, tinham objetivos distintos. O FPE, ao estabelecer como critérios de rateio o inverso da renda *per capita* estadual e a população visava atenuar desequilíbrios horizontais e promover a equidade. O FPM baseava-se apenas no critério populacional e tinha como objetivo reduzir o fluxo migratório ao distribuir recursos para que os pequenos e médios municípios, sem base econômica passível de ser explorada em termos fiscais, pudessem prover serviços públicos com padrão mínimo de qualidade de forma desestimular a migração.

A centralização fiscal 1968-1983

O período entre 1968 e 1983, que se inicia com a edição do Ato Institucional no. 5, em 1968, promoveu uma centralização de recursos públicos e de poder político no governo central sem precedentes na História do Brasil. A forma utilizada para promover a centralização foi via redução das transferências aos fundos de participação e uma forte ampliação das condicionalidades incidentes sobre estas transferências. A centralização atendia a dois objetivos. Do ponto de vista político, permitia ao regime militar manter um estrito controle sobre os governos estaduais, viabilizando a manutenção mínima de algumas aparências de instituições democráticas. No que tange ao aspecto econômico, garantia a União controle sobre o gasto público para implementação do II Plano de Desenvolvimento Nacional baseado em um sistema formado pelas empresas estatais e por autarquias setoriais.

Em meados da década de setenta, com processo de distensão política, ocorre um gradativo processo de descentralização de recursos para as unidades subnacionais, primeiro pela eliminação de grande parte das condicionalidades impingidas às transferências e nos oitentas, pela progressiva

ampliação dos percentuais de transferências aos fundos de participação. Essas medidas, todavia, têm seu efeito defasado pela recessão ocorrida no início dos oitenta, postergando a elevação das demais esferas de governo na receita disponível, que só ocorre a partir de 1984.

O esforço descentralizador: 1984-1987

Os anos oitenta se iniciam sob a égide da crise externa e do início da decadência do regime autoritário. No que tange às questões federativas, observa-se o fortalecimento político dos governos subnacionais, que se manifesta na forte campanha pela ampliação da autonomia política e financeira destes governos. A normalização democrática ocorre após a anistia política e via eleições para os governos subnacionais, a partir de 1982. Cresce nesse período a polarização entre um governo federal autoritário e governos legitimamente eleitos nos estados e municípios. Sucessivas emendas constitucionais ampliaram progressivamente a base dos fundos de participação.

O acirramento do conflito decorrente de um pacto federativo ultrapassado se expressa pelo progressivo agravamento da situação fiscal dos estados brasileiros. O prolongado período de restrição financeira, mantendo arrecadação e receita disponível estagnada em 6% do PIB, empurrou os estados para práticas pouco ortodoxas de financiamento, desenvolvendo obscuras relações financeiras com seus bancos e empresas estatais²⁰.

A partir de 1985, a incapacidade do governo federal de negociar ou impor um ajustamento fiscal aos estados, conduziu ao denominado *soft budget constraint*: sucessivos períodos de “salvamento” dos governos estaduais, com início em 1985, com a crise dos bancos estaduais, e se prolongando até a primeira metade dos anos noventa, nos quais o governo federal absorvia os desequilíbrios, induzindo a uma nova rodada de déficits até uma nova renegociação. Os governos estaduais não quiseram, inicialmente, e depois não foram efetivamente capazes de controlar seus desequilíbrios orçamentários, implicando que, quando a estabilização da economia foi alcançada via Plano Real, em 1994, a situação das finanças estaduais encontrava-se fortemente fragilizada.

4.1.3 Aspectos históricos da federação brasileira 1988-2007

A Constituição de 1988 e as alterações no pacto federativo

O peso político dos governadores, a partir das eleições de 1982, e o sistema de alianças no Congresso apontavam a necessidade de revisão das atribuições e da distribuição dos recursos tributários. Entretanto, a reestruturação do pacto federativo, com a redistribuição da receita tributária e dos encargos entre as esferas de governo, envolvia ampla revisão das relações intergovernamentais.

Essa revisão ocorreu de forma mais intensa quando da elaboração da nova Constituição, em 1988. O novo desenho federativo teve como principais características²¹:

- i) Ampliação dos coeficientes dos fundos de participação, atingindo 44% da receita do imposto de renda e IPI;
- ii) Incorporação dos impostos únicos ao ICM, gerando o ICMS, com enorme expansão da base tributária disponível para os governos estaduais e, principalmente, incorporação da base com elevada produtividade tributária potencial, tendo em vista os processos de privatização que viriam ocorrer alguns anos depois e que levariam a enorme expansão de alguns desses serviços;

²⁰ Estas práticas implicavam em utilizar os bancos estaduais como fonte de financiamento dos próprios estados que os controlavam implicando em socorro recorrente do Banco Central e que foram institucionalizadas com a implantação, em 1994, do Regime de Administração Especial Temporária – RAET e o default no pagamento da energia gerada pela estatal federal e distribuída pelas empresas de energia elétrica estaduais, dentre outros. Para maiores detalhes ver Lopreato (2000).

²¹ Para uma descrição detalhada da estrutura do pacto federativo vigente no que tange às transferências intergovernamentais consultar o Anexo III a este artigo com a descrição das principais características das transferências intergovernamentais no Brasil.

iii) Eliminação de todas as possibilidades do Governo Federal interferir com a administração do imposto, concedendo ampla autonomia aos gestores estaduais;

iv) Elevação formal dos municípios à condição de entes federados com autonomia plena;

v) Determinação da obrigação de descentralizar o atendimento básico de saúde e a educação básica, ampliando em muito as transferências federais para financiamento de programas nacionais executados pelos governos locais, principalmente o SUS e depois o FUNDEF/FUNDEB.

Dado o contexto histórico, a reforma constituinte de 1988 transformou-se em palco para implementar ampla descentralização de recursos às expensas do governo federal. Considerando-se a situação que prevalecia anteriormente, as mudanças introduzidas na Carta Magna foram amplamente favoráveis aos governos subnacionais.

Por outro lado, sob o prisma do pacto federativo, a reforma continha elementos de caráter contraditório, pois possibilitava a instituição de contribuições sócias e econômicas pela União não prevalecendo a partilha com os governos regionais, o que implicava amplo potencial de recentralização fiscal, que foi efetivamente aproveitado posteriormente pelo Governo Federal. Essa conformação para o arranjo federativo deveu-se aos grupos de pressão interessados na ampliação e institucionalização das políticas sociais.

Esses grupos foram decisivos para efetuar a criação do Orçamento da Seguridade Social, integrando as áreas básicas de previdência social, saúde e assistência social. Visando garantir financiamento adequado para esse orçamento, instituiu-se a figura das contribuições sociais, que só poderiam ser criadas pelo Governo Federal e teriam sua receita vinculada ao orçamento da seguridade. O aspecto fundamental dessa iniciativa era que essas contribuições não fossem tratadas como impostos, ou seja, não serem incluídas no capítulo tributário da Constituição e, principalmente, não serem passíveis de compartilhamento com os governos subnacionais.

Essa medida possui um caráter paradoxal, pois, de um lado, amplia fortemente os recursos dos governos subnacionais, por meio do ICMS e dos fundos de participação. Do outro, concede ao governo federal a capacidade de ampliar, de forma exclusiva, a carga tributária, via contribuições, o que ocorreu de forma efetiva a partir de 1990.

A federação a partir da década de 90 – estabilização, reforma do estado, crise estadual e recentralização

Decorridos vinte anos da vigência da Constituição de 1988, identifica-se dois eventos de extrema relevância. O primeiro é a programa exitoso de estabilização econômica decorrente do Plano Real, em 1994. O segundo é, a partir de 1998, a implementação bem sucedida do programa de ajuste fiscal dos estados, que possibilitou o equacionamento de forma duradoura do equilíbrio das finanças estaduais.

Esses eventos, oriundos das mudanças nos cenários político e econômico, deram novos contornos ao federalismo brasileiro. O equacionamento do passivo externo do País, via Plano Brady, que redundou na reinserção do Brasil no mercado financeiro internacional, o sucesso da estabilização, decorrente do Plano Real em 1994 e o concomitante agravamento da crise das finanças estaduais enfraqueceram o poder de resistência dos governadores, possibilitando que a União impusesse medidas visando reestruturar as finanças estaduais.

A instabilidade econômica, vigente na década de 80, cedeu lugar a uma economia de preços estáveis, câmbio valorizado e juros elevados. Nesse contexto, a União se credenciou a implementar políticas de controle de déficits fiscais e induzir as outras esferas de governo a implantar programas de ajustamentos semelhantes. Outrossim, o sucesso da estabilização impulsionou a reestruturação patrimonial do setor público.]

O processo de privatização, implementado, no âmbito federal, via Programa Nacional de Desestatização, e, no âmbito Estadual, pelo Programa de Ajuste Fiscal dos Estados – PAFE,

reduziu o aparelho estatal, sepultando o *modus operandi* das relações intergovernamentais até então vigente, com implicações no valor dos gastos das estatais usados como instrumento de apoio aos pactos regionais e de reprodução das relações federativas.

Para as unidades da federação com menor desenvolvimento econômico, no entanto, prevalece forte dependência das transferências da União, embora grande parte delas independa do poder discricionário do Governo Federal. Além disso, o novo ambiente macroeconômico afetou a perspectiva de atuação dos governos estaduais. A mudança do regime inflacionário eliminou administração na “boca do caixa” – prática de atrasar pagamentos e de realizar reajustes abaixo do índice de preços como instrumentos de ajuste fiscal – e fez com que as decisões de gastos nominais se sustentassem como valores reais. Nessa situação, a deterioração das finanças dos estados no curto prazo só seria evitada caso houvesse mudança radical da administração pública, desempregando número elevado de funcionários, reduzindo o nível salarial e cortando outros gastos. A inviabilidade, no curto prazo, de se adotar medidas tão drásticas ensejou grave crise fiscal para os estados que se sujeitaram a conviverem com ampliação do déficit primário e redução dos investimentos.

Por fim, a conformação do atual pacto federativo decorreu da decisão dos parlamentares que elaboraram a Constituição de 1988, que reviram a distribuição da receita tributária entre as esferas de governo, elevaram o compartilhamento dos principais impostos federais com as transferências constitucionais e expandiram as despesas na área social, estendendo uma série de direitos à totalidade da população. Como forma de atender as suas novas atribuições, a União adotou novos procedimentos tributários com o objetivo de cortar gastos e ampliar a receita, promovendo um redesenho das relações entre as esferas de governo, que prevalece até os dias atuais.

4.2 Aplicação de tipologia ao sistema de transferências vigente no Brasil

Conforme observado na seção 2, em um regime federativo, a arrecadação de tributos tende a se concentrar no governo central, o que também se aplica ao Brasil. Na tabela III, verifica-se que as transferências intergovernamentais representam 64,4% e 24,2% das receitas correntes dos municípios e estados, respectivamente. Em outras palavras, as receitas próprias representam apenas 35,6% das receitas correntes nos municípios e 75,8%, nos estados.

Tabela III
RECEITA CORRENTE NO BRASIL EM 2006, POR ESFERA DE GOVERNO

Discriminação	União		Estados		Municípios	
	(R\$ mi.)	%	(R\$ mi.)	%	(R\$ mi.)	%
Receitas Correntes	584 067	100,0	295 507	100,0	145 204	100,0
Receitas Próprias	583 880	100,0	223 895	75,8	51 733	35,6
Receitas Tributárias	490 242	83,9	198 966	67,3	36 603	25,2
Outras Receitas Próprias	93 637	16,0	24 929	8,4	15 130	10,4
Transfêrencias Correntes	188	0,0	71 612	24,2	93 471	64,4

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

No caso dos estados, é válido mencionar que é bastante heterogênea a dependência das transferências correntes. De fato, como se verifica na tabela IV, enquanto no estado de São Paulo as transferências correntes representam 10,4% do total das receitas correntes, em Roraima, essas transferências respondem por 76,5% das receitas correntes²². De maneira geral, percebe-se que os

²² Essa heterogeneidade também ocorre nos municípios, assim como no caso dos estados, de acordo com o porte econômico.

estados do norte e nordeste têm forte dependência das transferências correntes, variando de 31% do total das receitas correntes, na Bahia, para os 76,5%, em Roraima. Esses fatos geram indícios de que no federalismo fiscal brasileiro existe um sistema de transferências intergovernamentais onde o governo central brasileiro procura suprir as brechas verticais e, de alguma forma, busca agir no sentido de equalizar os desequilíbrios horizontais. A questão que interessa analisar é se esse sistema tem logrado atingir esses objetivos e/ou se é o mais adequado para isso.

Tabela IV
RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES NO BRASIL EM 2006, POR ESTADO

UF / Região	Receitas Correntes (A)	Receitas Tributárias (B)	% (B)/(A)	Outras Receitas Próprias (C)	% (C)/(A)	Transferências Correntes (D)	% (D)/(A)
Norte	22 548	10 653	47,2	1 108	4,9	10 787	47,8
RR	1 287	256	19,9	47	3,6	984	76,5
AP	1 746	388	22,2	79	4,5	1 280	73,3
AC	1 801	460	25,5	75	4,2	1 266	70,3
TO	2 696	893	33,1	149	5,5	1 654	61,3
RO	2 721	1 411	51,9	169	6,2	1 140	41,9
PA	6 685	3 557	53,2	388	5,8	2 740	41,0
AM	5 611	3 688	65,7	201	3,6	1 722	30,7
Nordeste	57 047	30 900	54,2	3 097	5,4	23 050	40,4
PI	3 081	1 225	39,8	134	4,3	1 722	55,9
MA	5 029	2 170	43,2	199	4,0	2 659	52,9
AL	3 136	1 422	45,4	121	3,9	1 593	50,8
SE	3 361	1 513	45,0	295	8,8	1 554	46,2
PB	4 135	1 942	47,0	296	7,2	1 896	45,9
RN	4 407	2 239	50,8	226	5,1	1 943	44,1
CE	7 574	4 310	56,9	400	5,3	2 864	37,8
PE	10 854	6 494	59,8	333	3,1	4 027	37,1
BA	15 469	9 584	62,0	1 094	7,1	4 791	31,0
Centro-Oeste	25 731	17 985	69,9	1 991	7,7	5 754	22,4
MT	5 610	3 714	66,2	470	8,4	1 425	25,4
GO	8 031	5 507	68,6	680	8,5	1 844	23,0
MS	4 410	3 176	72,0	305	6,9	929	21,1
DF	7 680	5 589	72,8	537	7,0	1 555	20,2
Sudeste	151 193	112 320	74,3	15 685	10,4	23 188	15,3
RJ	33 252	19 631	59,0	5 479	16,5	8 143	24,5
MG	28 022	20 341	72,6	2 311	8,2	5 370	19,2
ES	7 839	6 061	77,3	602	7,7	1 177	15,0
SP	82 079	66 287	80,8	7 293	8,9	8 498	10,4
Sul	38 989	27 108	69,5	3 049	7,8	8 832	22,7
SC	6 830	4 328	63,4	640	9,4	1 863	27,3
PR	14 396	9 570	66,5	1 422	9,9	3 403	23,6
RS	17 763	13 210	74,4	987	5,6	3 566	20,1
BRASIL	295 507	198 966	67,3	24 929	8,4	71 612	24,2

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

Ou seja, apesar de no federalismo fiscal brasileiro ser despendido cerca de R\$ 165 bilhões, ou 6,6% do PIB, com transferências a estados e municípios, gerando os aludidos indícios, não há como se avaliar os efeitos dessas transferências somente ilustrando os números. É necessária uma análise pormenorizada visando identificar as principais características dessas transferências, de modo a aplicar a tipologia definida na seção 3.

Assim, segundo tipologia desenvolvida na subseção 3.1, temos a seguinte estrutura de transferências.²³

²³ Para uma verificação dos principais aspectos da estrutura das transferências fiscais intergovernamentais que vigoram no federalismo brasileiro, consultar o Anexo III.

Tabela V
PRINCIPAIS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES NO BRASIL EM 2006, POR TIPO

DISCRIMINAÇÃO	Total Consolidado (União, Estados e Municípios)	Propósito Geral (Incondicional)	Propósito Específico								
			Sem Contrapartida			Com contrapartida					
			Condicional (Limitada)			Condicional (Ilimitada)			Condicional (Limitada)		
			Insumo	Produto	Resultado	Insumo	Produto	Resultado	Insumo	Produto	Resultado
Transferências Correntes	165 271	125 822	39 449	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências Intergovernamentais	159 474	120 025	39 449	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências da União para os Estados	61 845	44 255	17 590	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do DF - FPE	29 251	29 251	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	8 570	-	8 570	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de Recursos do Fundo Nacional Des. Educação - FNDE	2 700	-	2 700	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de Recursos do FUNDEF	4 623	-	4 623	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais Transferências da União	16 701	15 004	1 697	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências da União para os Municípios	46 556	29 946	16 610	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - FPM	20 880	20 880	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	12 080	-	12 080	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de Recursos do FUNDEF	5 879	4 717	1 161	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de Recursos do Fundo Nacional Des. Educação - FNDE	2 618	-	2 618	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais Transferências da União	5 099	4 348	750	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências dos Estados para os Municípios	40 496	40 496	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota-Parte do ICMS	28 398	28 398	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota-Parte do IPVA	5 256	5 256	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de Recursos do FUNDEF	4 952	4 952	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras Transferências dos Estados	1 889	1 889	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais Transferências Intergovernamentais (*)	10 578	5 329	5 250	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais Transferências Correntes (**)	5 796	5 796	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

(*) Inclui as transferências dos municípios para estados /União; as transferências dos estados para a União e aquelas efetuadas por meio de convênio.

(**) Inclui as transferências da sociedade (setor privado) para as esferas de governo.

Na tabela V, observa-se que mais de dois terços das transferências correntes são de propósito geral e incondicional. Essas transferências são instituídas por lei, com boa parte delas definidas na própria Constituição. De fato, as transferências federais para os Fundos de repartição de receitas para Estados – FPE e municípios FPM, que juntos correspondem a cerca de 30% das transferências correntes, e as partilhas de tributos estaduais do ICMS e IPVA, representando cerca de 20% das transferências correntes, são definidas na Carta Magna.

Outro grande conjunto de transferências é àquele destinado para propósitos específicos e sem contrapartidas (*matching grant*). Enquadram-se nesse conjunto as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), com 12,5% das Transferências Correntes, para o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), com 3,2% das Transferências Correntes e para o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), atual FUNDEB, com 15,63% das Transferências Correntes.

Cabe mencionar que, no caso do SUS, não é óbvio que as transferências são condicionadas pelo insumo (*input*), pois parcela importante das transferências desse sistema é consequência do número de consultas, cirurgias, entre outros procedimentos que são claros exemplos de produtos (*outputs*). Assim, é necessário registrar que optamos por enquadrar as transferências do SUS como condicionadas pelo insumo em virtude de a maior parte dessas transferências serem de fato decorrentes de insumos, haja vista que decorrem principalmente da oferta de hospitais, de equipamentos e de pessoas (potenciais pacientes) existentes nas esferas subnacionais.

De fato, ao avaliar as transferências do SUS, percebe-se que essas respondem à presença de equipamentos, hospitais e pessoas em determinada esfera subnacional. Outrossim, não há dúvida de que as transferências do SUS não são condicionadas pelos resultados (*outcomes*), i.e, o sistema até tem controle sobre a quantidade de cirurgias cardiovasculares efetivadas, mas não tem sobre o aumento da esperança da vida em decorrência dessas cirurgias. Por sua vez, nos casos do FNDE e do FUNDEF, atual FUNDEB, é inequívoca a afirmação que se trata de transferências condicionadas pelos insumos, pois são preponderantemente feitas em função do número de alunos matriculados.

Na análise da tabela VI, também é válido destacar a ausência de transferências de propósito específico com contrapartida (*matching grant*). Em outras palavras, no regime federativo brasileiro, essas transferências que, conforme observado na seção 3, em muitos casos, aduzem à “*accountability*” e à eficácia dos resultados são preteridas em função das transferências para propósitos gerais (incondicionais), que se constituem nos maiores exemplos de ineficácia e ausência de “*accountability*”.

4.3 Brecha vertical

Entende-se como brecha fiscal vertical (*vertical fiscal gap*) a insuficiência financeira resultante da diferença entre a capacidade tributária de um ente público e a necessidade de gastos. Em relação à real necessidade de financiamento, a brecha fiscal diferencia-se tanto pelo lado das receitas, uma vez que a primeira considera as receitas efetivamente arrecadadas e a segundo a capacidade de arrecadação do ente público tendo em conta as bases de tributação disponíveis e as normas legais, quanto pelo lado das despesas, pois se passa a contar não o valor efetivo, mas, sim, as despesas necessárias para se oferecer um determinado padrão de serviços públicos.

$$\text{Brecha Fiscal} = \text{Capacidade de Arrecadação} - \text{Despesas Necessárias}$$

$$\text{Necessidade de Financiamento} = \text{Arrecadação Efetiva} - \text{Despesas Efetivas}$$

Se de concepção teórica bastante simples, o cálculo da brecha fiscal é, no entanto, uma tarefa custosa, pois requer a escolha de metodologias para a determinação de seus componentes – capacidade de arrecadação e necessidade de despesas –, com a restrição de que as mesmas, simultaneamente, estejam teoricamente em linha com o objetivo desse indicador e sejam implementáveis de fato. Logicamente, a disponibilidade de dados fiscais e macroeconômicos para os governos regionais e locais é o maior limitador à adoção de métodos sofisticados.

Com vistas ao cálculo da brecha fiscal, considerou-se como governo regional a união entre um governo estadual e os respectivos governos municipais. Essa agregação se justifica uma vez que ambos os níveis de governo são responsáveis pela educação e saúde, sendo essas atribuições as mais custosas para ambos em termos financeiros. Ademais, é comum que programas públicos em outras áreas, sejam executados mediante convênios entre os governos estaduais e os governos municipais. A tabela a seguir apresenta as despesas dos governos regionais por função pública em 2006, somando R\$ 293,8 bilhões, o que corresponde a 12,6% do PIB.

Tabela VI
DESPESAS DOS GOVERNOS REGIONAIS EM 2006

Função	Despesas (R\$ bi.)	Despesas (%)
Educação e cultura	55,8	19
Saúde e saneamento	44,7	15
Assistência e previdência	42,1	14
Administração e planejamento	40,9	14
Legislativa e judiciária	34,9	12
Segurança	28,5	10
Transporte	17,7	6
Demais	29,1	10
Total	293,8	

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

No lado da receita, a sinergia se dá pelo fato de 25% da arrecadação com o ICMS e 50% da arrecadação com o IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores), responsáveis por cerca de 90% da arrecadação tributária dos governos estaduais, serem transferidos aos governos municipais. Ademais a arrecadação tributária dos municípios é muito pequena²⁴ em relação às suas despesas, as quais, conseqüentemente, são, em sua maioria, financiadas por transferências federais e estaduais. A seguir, apresentamos as receitas de origem tributária dos governos estaduais e municipais e os respectivos valores da arrecadação em 2006, os quais totalizaram R\$ 237,2 bilhões ou 10,2% do PIB.

²⁴ Em 2005, o governo federal arrecadou 22,8% do PIB, os estados, 9,1%, e os municípios somente 2%.

Tabela VII
TRIBUTOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS E ARRECADAÇÃO EM 2006

Tributo	Base de Incidência	Arrecadação (R\$ bi.)	Arrecadação (%)
Estaduais			
ICMS	mercadorias e serviços	165,7	83
Contribuições Sociais	salários dos funcionários públicos	15,8	8
IPVA	propriedade de automóveis	12,1	6
Demais		7,1	4
Total		200,7	
Municipais			
ISS	serviços	15,5	43
IPTU	propriedade de imóveis urbanos	10,3	28
Contribuições Sociais	salários dos funcionários públicos	5,4	15
Demais		5,3	14
Total		36,5	

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

É válido observar que, nas tabelas acima, assim como no cálculo da brecha fiscal, não se considerou as despesas financeiras (juros) nem as receitas de capital, que são em grande maioria decorrentes de operações com ativos financeiros e físicos.

No caso brasileiro, a diferença entre a capacidade de arrecadação e a arrecadação efetiva está relacionada tanto à concessão de subsídios tributários pelos governos estaduais, com o objetivo de atrair investimentos de empresa, que normalmente se instalaria em outra unidade da federação (“guerra fiscal”), quanto pelas deficiências em termos de recursos materiais e humanos dos órgãos responsáveis pela arrecadação de tributos. Outro fator determinante da capacidade tributária é a própria composição local da produção, uma vez que o principal tributo estadual, o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços), não incide uniformemente sobre a mesma. Alguns serviços, sendo os de comércio, telecomunicações e distribuição de energia os principais, são tributados, as alíquotas sobre produtos agrícolas são bem menores do que as incidentes sobre produtos manufaturados, e as exportações são isentas.

O nível de despesas, acredita-se, é determinado pela capacidade de financiamento dos governos, seja por meio de receitas próprias, seja por meio de transferências do governo federal e também pelos dispositivos da Constituição Federal que determinam que os governos regionais devem aplicar em educação 25% das receitas com impostos (não inclui contribuições e taxas) e em saúde 12% das mesmas receitas, no caso dos estados, e 15%, no caso dos municípios.

Metodologia Adotada

A brecha fiscal foi determinada calculando-se separadamente:

(i) as equalizações de receitas necessárias a cada um dos governos regionais, que corresponde à diferença entre às respectivas capacidades tributárias e o nível (alíquota) de tributação média entre as unidades federativas; e

(ii) as equalizações de despesas para cada um dos governos regionais, que é a diferença entre a despesa média per capita nacional e a despesa média per capita na respectiva unidade da federação.

Algebricamente, temos:

$$(i) ER_m^i = POP^i (RP_m^{na} - RP_m^i \times t_m^{na} / t_m^i)$$

onde ER_m^i e RP_m^i significam respectivamente equalização de receitas e receita per capita do estado i referente à base tributária m , POP a população e t o valor empírico da alíquota de tributação, que foi determinado pela razão entre os valores da arrecadação e da respectiva base de tributação. O sobrescrito na corresponde à média nacional;

$$(ii) ED_n^i = POP^i (DP_n^{na} - DP_n^i)$$

onde ED_n^i e DP_n^i significam respectivamente equalização de despesas e despesa per capita do estado i referente à função pública n ; e

$$(iii) B^i = \sum_{m=1}^M ER_m^i + \sum_{n=1}^N ED_n^i$$

onde B^i é a brecha total na unidade federativa i .

Obviamente, para o cálculo da brecha de despesas, a adoção, como referência, de níveis de gastos nas principais funções públicas determinados pelo custo em se prover os serviços públicos em padrões mínimos, tanto em quantidade como em qualidade, seria mais adequado do que estabelecer a média nacional como referencial. Infelizmente, ainda não dispomos, no Brasil, de estimativas confiáveis do custo associado à oferta dos serviços nesse padrão mínimo a ser adotado, assim como algum nível de consenso em torno de qual deva ser o próprio padrão mínimo.

A partir de dados das contas nacionais dos estados construímos uma base de tributação para o ICMS (tributo sobre circulação de mercadorias e serviços), abrangendo o valor agregado na agricultura, indústria, com exceção da construção civil, serviços de utilidade pública, comércio e telecomunicações; e uma outra base para o ISS (imposto sobre serviços), que corresponde ao valor dos serviços produzidos, excetuando os serviços públicos gratuitos, os domésticos e os já incluídos na base do ICMS. Adotou-se o PIB a preços básicos²⁵, reduzido dos serviços públicos gratuitos e domésticos, como *proxy* da base dos demais tributos.

Em seguida, calculou-se a equalização para cada unidade correspondente ao ICMS, ao ISS e às demais fontes de receitas tributárias, separadamente. Não foram consideradas nos cálculos outras receitas correntes (não tributárias) e as receitas de capital.

No cálculo da equalização de despesas com educação, considerou-se apenas a população até 17 anos, porém para o cômputo da equalização de despesas com as demais funções públicas utilizou-se a população total. O tratamento diferenciado com a educação se deve ao fato de que, constitucionalmente, os estados e municípios devem atuar prioritariamente na educação básica e o governo federal na educação superior. Ademais, não consideramos as despesas de capital.

Resultados

Aplicando-se a metodologia em anexo, determinou-se a brecha vertical dos governos regionais em 2006.

²⁵ Em 2006, o PIB brasileiro a preços de mercado foi de R\$ 2.333 bilhões, e a preços básicos, ou seja, excluindo os tributos sobre produtos, foi de R\$ 2.001 bilhões.

Tabela VIII
BRECHA VERTICAL EM 2006, POR GOVERNO REGIONAL

	Brecha (R\$ bi.)			Brecha (% PIB estadual) (*)			Particip.PIB (%)
	Receita	Despesa	Total	Receita	Despesa	Total	
Norte	7,00	0,43	6,57	8,89	0,54	8,34	4,7
AC	0,43	1,34	(0,91)	14,8	45,9	(31,1)	0,2
AM	0,12	0,12	0,00	0,5	0,5	0,0	1,5
AP	0,49	1,00	(0,51)	20,9	42,8	(21,9)	0,1
PA	4,43	(4,61)	9,04	14,3	(14,9)	29,2	1,8
RO	0,53	0,48	0,05	5,9	5,3	0,6	0,5
RR	0,30	0,87	(0,58)	18,2	53,7	(35,5)	0,1
TO	0,70	1,23	(0,53)	10,2	17,8	(7,7)	0,4
Nordeste	35,87	(22,87)	58,74	17,3	(11,0)	28,3	12,4
AL	2,31	(0,98)	3,29	22,3	(9,4)	31,7	0,6
BA	7,67	(7,50)	15,17	10,9	(10,6)	21,5	4,2
CE	6,16	(3,53)	9,68	20,0	(11,5)	31,5	1,8
MA	4,90	(4,80)	9,71	24,9	(24,4)	49,3	1,2
PB	2,97	(1,32)	4,29	27,3	(12,1)	39,4	0,7
PE	5,99	(4,13)	10,11	17,0	(11,7)	28,8	2,1
PI	2,73	(1,23)	3,95	35,1	(15,8)	50,9	0,5
RN	2,06	(0,01)	2,07	16,6	(0,1)	16,6	0,7
SE	1,08	0,62	0,46	10,8	6,2	4,6	0,6
Centro-Oeste	(0,31)	5,54	(5,85)	(0,3)	4,5	(4,8)	7,3
DF	(0,44)	4,23	(4,67)	(1,3)	12,1	(13,4)	2,1
GO	1,17	(0,78)	1,95	2,9	(1,9)	4,8	2,4
MS	0,60	1,17	(0,56)	3,8	7,3	(3,5)	1,0
MT	(1,65)	0,92	(2,57)	(5,2)	2,9	(8,1)	1,9
Sudeste	(33,80)	17,51	(51,31)	(3,5)	1,8	(5,3)	58,1
ES	(0,89)	1,11	(2,00)	(2,6)	3,2	(5,7)	2,1
MG	1,39	(2,48)	3,87	0,9	(1,6)	2,5	9,2
RJ	(4,49)	6,71	(11,20)	(2,5)	3,7	(6,1)	10,9
SP	(29,80)	12,18	(41,98)	(5,0)	2,0	(7,0)	35,8
Sul	(8,75)	(0,61)	(8,14)	(3,0)	(0,2)	(2,8)	17,5
PR	(2,51)	(1,91)	(0,60)	(2,4)	(1,8)	(0,6)	6,3
RS	(2,79)	0,85	(3,64)	(2,4)	0,7	(3,2)	6,9
SC	(3,45)	0,44	(3,90)	(4,8)	0,6	(5,4)	4,3
Soma (**)	46,03	(33,28)	73,66	2,7	(2,0)	4,4	100,0

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

(*) PIB tributável = PIB a preços correntes menos os tributos sobre produtos, os serviços públicos gratuitos e os serviços domésticos.

(**) Soma dos valores absolutos.

Observa-se que, em quase todos os estados da região norte, com exceção do PA, a brecha fiscal é reduzida ou até negativa, em consequência da baixa densidade populacional da região, influenciando o nível de despesas necessárias, e do fato de alguns estados, por serem ex-territórios federais, apresentarem um baixo gasto com aposentadorias e pensão de servidores públicos.

No nordeste, concentram-se os estados com maior brecha fiscal, em linha com a baixa renda per capita, e conseqüente reduzida capacidade tributária, e somando-se a isso o baixo IDH da região pressiona a provisão de serviços e assistência social pelo setor público. Ademais, os estados da região são os que mais se utilizam do instrumento da “guerra” fiscal para atração de investimentos.

Na região centro-oeste, a situação do DF distoa da dos demais estados por se tratar de uma unidade federada *sui generis*, dado a condição de capital federal, e conseqüentemente receber

elevadas transferências do governo federal de forma indireta, seja pelos salários pagos aos funcionários públicos federais seja pelas empresas que prestam serviços ao governo federal. A região tem uma economia baseada no agronegócio, que vem apresentando elevadas taxas de crescimento nos últimos anos, com impactos positivos sobre a brecha fiscal dos estados de GO, MS e MT. Vale observar que há uma massa populacional que habita os municípios de GO próximas à capital federal, e que lá exercem atividade econômica, distorcendo as estatísticas de brecha fiscal para aquelas unidades da federação.

Os estados do sul e sudeste apresentam uma brecha fiscal negativa, contrabalançando-se com a região nordeste. Em que pese a elevada densidade populacional e a pressão pela oferta de serviços públicos, a região concentra grande parcela da atividade econômica.

As estimativas (tabela VIII) indicam que um desenho de transferências do governo federal para os governos regionais com brecha fiscal positiva, com vistas a equilibrar a capacidade tributária com a necessidade de serviços públicos, teria um custo de 4,4% do PIB tributável ou de 3,2% do PIB a preços correntes. Desta forma, em uma primeira resposta à questão anteriormente levantada, surgem outros indícios de que o sistema de transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro estaria necessitando de uma reavaliação em alguns dos seus aspectos.

4.4 Desequilíbrio horizontal: o caso do Sistema Único de Saúde (SUS)

Inicialmente, é válido mencionar o porquê da escolha do SUS para avaliação do desequilíbrio horizontal. Dessa forma, destaque-se que, em 2006, as transferências para o SUS totalizaram R\$ 20,65 bilhões, ou 0,8% do PIB, equivalente a 12,5% das transferências correntes efetuadas pelas três esferas de governo de forma consolidada, merecendo, pois, uma análise pormenorizada quanto aos aspectos de equidade no que tange a distribuição de recursos entre os entes da federação.

Além disso, no caso das outras transferências condicionadas, em particular no caso do FUNDEF, vários autores já atestaram que esse fundo privilegia a correção de desequilíbrios horizontais.²⁶ A título de ilustração, Mac Dowell e Gremaud (2005) apontam que: “Em quase todas as Unidades da Federação, o valor das transferências líquidas dividida pelo número de matrículas do ensino fundamental é maior nos quartis inferiores de IDH-M Renda“. Ademais, como o FUNDEF mudou para o FUNDEB, uma avaliação do FNDE ficaria prejudicada pela ausência de elementos no tocante ao total de transferências para educação, i.e., não seria plausível avaliar o FNDE sem considerar a estrutura de transferências do FUNDEB, haja vista que as transferências para educação são complementares, de modo que devem ser avaliadas conjuntamente.

Por sua vez, no caso das transferências de propósitos gerais (incondicionais), vários trabalhos já mostraram suas ineficiências e ineficácias²⁷. Assim, em virtude do montante das transferências associadas ao SUS e da maior quantidade de análises concernentes às outras transferências federais, optamos pela análise do desequilíbrio horizontal do SUS. Nesse sentido, a pergunta que desejamos responder é se as transferências do SUS efetuadas para os estados e os municípios que os compõe são distribuídas de forma a prover às suas respectivas populações serviços de saúde com um mínimo de qualidade. Assim, a análise das despesas com saúde, incluindo as transferências do SUS revela ao menos cinco “verdades”:

²⁶ Esta é uma evidência de que não se pode criticar como um todo o sistema de transferências fiscais intergovernamentais vigentes no federalismo brasileiro. A propósito Shah & Boadway (2006) incluem o FUNDEF como exemplo de boas práticas com o objetivo da adoção de padrões mínimos nacionais de acesso a serviços de educação, muito embora como vistos não sejam transferências condicionadas pelo produto e/ou resultados.

²⁷ Ver Sousa & Ramos (1999).

- i) Dos gastos totais com saúde, a União se responsabiliza por, aproximadamente, 50%; os estados, por 25%; e os municípios, pelos 25% restantes, como pode ser observado na tabela IX:

Tabela IX
PARTICIPAÇÃO NA DESPESA COM SAÚDE, POR ESFERA DE GOVERNO

Ano	União	Estados	Municípios
1980	75,0	17,8	7,2
1985	71,7	18,9	9,5
1990	72,7	15,4	11,8
1995	63,8	18,8	17,4
2000	59,8	18,5	21,7
2001	56,1	20,7	23,2
2002	52,8	21,5	25,6
2003	50,4	24,5	25,2
2004	49,9	25,6	24,5

Fonte: CONASS (2007). Elaboração dos autores.

- ii) À exceção da região norte, com um gasto *per capita* em torno de R\$ 103, os gastos do SUS *per capita* (recursos públicos federais transferidos aos estados e aos municípios neles circunscritos) variam relativamente pouco entre regiões, i.e, variam de R\$ 114,94, na região sudeste, para R\$ 119,63, na região nordeste, conforme se observa na tabela X;
- iii) A tabela X sugere que, nas transferências do SUS, a União não trata de maneira diferente os desiguais. De fato, percebe-se que estados²⁸/municípios com maior taxa de mortalidade infantil recebem transferências similares às dos Estados com indicadores melhores. A título de ilustração, Alagoas, que, em 2006, a cada 1000 nascimentos, possuía 53,7 mortes de crianças com até 1 ano de idade, recebeu R\$ 119,27, enquanto Rio de Janeiro, que tinha uma taxa de mortalidade infantil de 20,9, recebeu R\$ 119,26. De maneira geral, o Gráfico I evidencia essa ausência de equidade na distribuição dos recursos do SUS;
- iv) Na tabela X, destaque-se que os estados com maior taxa de mortalidade infantil também apresentam menor cobertura de planos privados de saúde. Em outras palavras, o setor privado também não está presente intensamente naqueles estados que, em tese, apresentam uma maior necessidade de gastos com saúde. Assim, a análise da distribuição dos gastos do SUS sugere que a União não utiliza o critério de equidade de acesso aos serviços públicos de saúde na distribuição dos recursos, i.e, estados com maior taxa de mortalidade infantil e menor cobertura de plano de saúde privado são tratados de maneira similar aos que têm baixa mortalidade infantil e alta cobertura da saúde privada.²⁹

²⁸ Nesta seção, daqui em diante, quando falarmos de estados estamos nos referindo ao estado forma de governo e aos municípios nele circunscritos geograficamente.

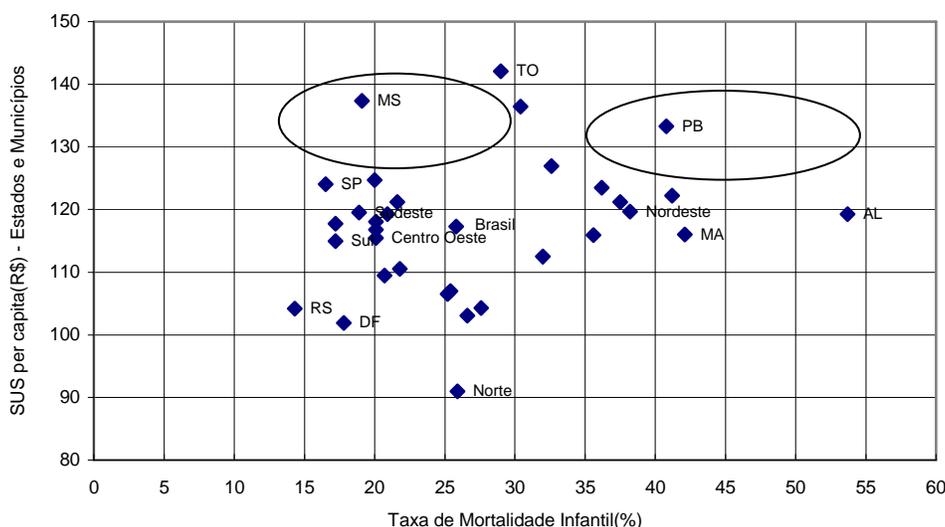
²⁹ Também fizemos a análise para o indicador Esperança de Vida, as conclusões são similares, haja vista que a correlação negativa entre os indicadores Mortalidade Infantil e Esperança de Vida é na ordem de 0,95.

Tabela X
MORTALIDADE INFANTIL, COBERTURA DOS PLANOS PRIVADOS DE SAÚDE
E TRANSFERÊNCIAS DO SUS AOS ESTADOS E SEUS RESPECTIVOS MUNICÍPIOS
(R\$)

Unidades da Federação	Taxa de mortalidade infantil (%)	Cobertura de planos privados de saúde em 2005 (%)	Transferências per capita ao SUS Estados	Transferências per capita ao SUS Municípios	Transferências per capita ao SUS Total
Norte	26,6	7,20	36,76	66,35	103,10
PA	25,9	7,65	15,17	75,82	91,00
AM	27,6	10,25	55,92	48,40	104,32
RO	25,2	4,62	39,41	67,13	106,54
AP	25,4	5,26	54,22	52,77	106,99
RR	20,1	2,28	47,23	70,78	118,01
AC	32,6	5,92	69,96	56,96	126,92
TO	29,0	3,28	72,84	69,22	142,06
Nordeste	38,2	8,43	34,64	84,99	119,63
CE	32,0	9,28	27,78	84,69	112,48
BA	35,6	8,58	39,75	76,13	115,88
MA	42,1	3,82	14,49	101,48	115,97
AL	53,7	5,82	25,76	93,51	119,27
RN	37,5	10,56	35,83	85,37	121,20
PE	41,2	12,44	59,63	62,56	122,18
SE	36,2	8,86	29,19	94,26	123,44
PB	40,8	8,15	20,97	112,33	133,29
PI	30,4	4,19	28,46	107,97	136,43
Sudeste	18,9	31,73	53,15	66,33	119,48
MG	21,8	19,19	31,45	79,09	110,54
ES	20,1	21,42	68,37	48,36	116,73
RJ	20,9	31,93	55,68	63,58	119,26
SP	16,5	38,48	61,21	62,83	124,04
Sul	17,2	17,42	43,67	71,27	114,94
RS	14,3	16,34	39,07	65,12	104,19
SC	17,2	17,87	42,20	75,54	117,74
PR	20,0	18,30	49,36	75,32	124,68
Centro-Oeste	20,1	12,81	42,39	73,06	115,45
DF	17,8	26,01	101,90	-	101,90
GO	20,7	8,81	21,52	87,94	109,46
MT	21,6	8,83	42,36	78,84	121,19
MS	19,1	14,06	32,77	104,56	137,33
Brasil	25,8	19,88	44,57	72,69	117,25

Fonte: IBGE, Síntese de Indicadores Sociais – 2006. Departamento de Informática do SUS - DATASUS/2006. Elaboração dos autores.

Gráfico I
TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL (%) X SUS PER CAPITA (R\$)
ESTADOS E MUNICÍPIOS



Fonte: IBGE, Síntese de Indicadores Sociais – 2006. Departamento de Informática do SUS - DATASUS/ 2006. Elaboração dos autores.

- v) Além de não ser equitativo na distribuição de recursos, o SUS também é acessado de maneira diferente entre pobres e ricos. De fato, os pobres (1º, 2º e 3º decil de renda) se beneficiam mais dos procedimentos de Atenção Básica (Baixa Complexidade), enquanto os ricos (8º, 9º e 10º decil de renda) se beneficiam mais dos procedimentos de média/alta complexidade, conforme se observa nas tabelas XI e XII.

Tabela XI
TOTAL DOS GASTOS DO SUS PER CAPITA COM PROCEDIMENTOS DE
ATENÇÃO BÁSICA (BAIXA COMPLEXIDADE*), EM 2006
 (R\$)

Decis/ Região	Brasil	NO	NE	SE	SUL	CO
1	45,3	53,5	51,8	41,9	47,8	49,8
2	45,0	46,7	48,2	40,7	51,2	50,6
3	46,2	54,1	56,5	41,8	36,4	52,3
4	46,4	50,0	43,8	33,8	34,2	48,5
5	43,4	48,8	59,7	36,5	44,7	42,1
6	51,9	43,0	53,9	35,7	36,8	52,8
7	35,0	42,5	50,8	26,7	29,3	36,0
8	30,0	44,7	48,6	21,3	25,3	33,0
9	22,4	34,9	51,3	14,6	15,9	18,3
10	8,3	21,8	19,7	4,9	5,9	8,4

Fonte: PNAD/2006 e Departamento de Informática do SUS - DATASUS/ 2006. Elaboração dos autores.

*Baixa Complexidade: Consulta médica; consulta odontológica; consulta de comunitário ou de parteira Consulta de outros profissionais de saúde (fonoaudiólogos, psicólogos, etc.).

Tabela XII
TOTAL DOS GASTOS DO SUS PER CAPITA COM PROCEDIMENTOS DE
ALTA E MÉDIA COMPLEXIDADE*, EM 2006
(R\$)

Decis/ Região	Brasil	NO	NE	SE	SUL	CO
1	55,9	70,4	57,9	67,1	98,9	69,0
2	80,0	58,9	57,6	111,4	109,3	45,6
3	66,0	27,0	81,4	128,0	38,4	106,0
4	109,5	46,9	22,9	76,0	102,3	99,6
5	78,8	44,1	75,9	119,5	182,5	54,4
6	133,1	54,1	83,8	153,6	86,1	108,1
7	103,9	56,3	101,5	97,8	46,6	90,4
8	83,4	111,0	108,0	89,1	59,4	146,9
9	87,5	105,7	84,1	59,9	118,9	54,6
10	33,3	30,0	61,5	41,3	5,2	9,6

Fonte: PNAD/2006 e Departamento de Informática do SUS - DATASUS/ 2006. Elaboração dos autores.

** Alta e Média Complexidade: Internação hospitalar; Cirurgia em ambulatório; Quimioterapia, radioterapia, hemodiálise, hemoterapia; Gesso ou imobilização.

No caso do item (v), deve-se observar que os procedimentos de baixa complexidade são bem menos caros para o setor público que os procedimentos de alta e média complexidade. Isso sugere que os ricos utilizam os planos de saúde para as consultas ambulatoriais, contudo, no momento de efetuar um procedimento mais complexo, tipo cirurgia ou quimioterapia, procuram o SUS.

5. Propostas para aperfeiçoamento dos sistemas de transferências do SUS

Assim, considerando a análise das informações referente ao atual estado do SUS e os aspectos metodológicos apresentados na secção 3, entendemos que não apenas é preciso, como também possível, estabelecer critérios que equacionem ou mitiguem as distorções observadas nas transferências do SUS. Inicialmente, conforme fica claro na discussão metodológica, as transferências do SUS devem visar uma busca por critérios que as relacionem com o produto a ser oferecido à população que utiliza os serviços, deixando de ser voltadas simplesmente para os insumos. Como constatado do ponto de vista empírico, isto poderia trazer um aumento da responsabilização dos recursos destinados ao SUS, melhorando a eficiência do gasto. No entanto, também é necessário melhorar a questão relativa à equalização fiscal na distribuição dos recursos do SUS. Assim nessa busca para uma condicionalidade baseada no produto (*output*), seria, também, adequada uma combinação com a condicionalidade baseada no resultado (*outcome*), porque isso permitiria iniciar um processo no qual a definição de disposições atinentes à distribuição de recursos pela União pudessem vir a eliminar a regressividade do gasto e assegurar a equidade regional na distribuição dos recursos, em estrita consonância com o disposto no inciso II, § 3º do artigo 198 da CF/88. Agindo desta forma, seria possível estipular percentuais de distribuição dos recursos da União que venham a garantir uma maior

equidade regional, o que atualmente, conforme mostrado anteriormente, constitui-se em uma necessidade. De fato, é preciso garantir uma adequada progressividade na distribuição dos recursos do SUS em termos *per capita*.

A adoção de medidas com as premissas apontadas sugere a definição de percentuais mínimos para gastos com procedimentos de baixa, média e alta complexidade, com maior ênfase aos de baixa, já que estes são mais focados nos pobres, que se localizam em sua maioria nas unidades subnacionais mais pobres. Além disso, deve-se estabelecer critérios para a alocação de recursos com base em indicadores de saúde e em critérios *per capita*, de forma a assegurar que a União possa suprir a carência de recursos dos Estados/Municípios mais pobres, i.e, assegure aos entes mais pobres a oferta de serviço público de saúde em condições similares à observada nos mais ricos. Isso se faz necessário pelo fato de entendermos que deixar a movimentação de recursos completamente, ou quase completamente ao arbítrio dos Conselhos de Saúde, como é feito no presente momento, implicará manutenção do vigente *status quo*, que não contribui para aumentar o bem-estar da sociedade brasileira.

Se o governo estiver com esses pressupostos em mente, é possível, sim, alterar a atual estrutura de distribuição dos recursos do SUS, haja vista que é feita quase integralmente via Lei Ordinária e/ou por meio dos Conselhos de Saúde.

6. Conclusões

Neste artigo, estudamos a estrutura teórica da consecução de transferências fiscais intergovernamentais e aplicamos o que foi desenvolvido ao caso brasileiro. Um ponto a ressaltar é que o desenho das transferências intergovernamentais em vigor no Brasil não contempla as condicionalidades voltadas para o produto e o resultado, nem exigem contrapartidas financeiras dos entes receptores. Um exemplo interessante diz respeito às transferências ligadas ao FUNDEF, que mesmo tidas como uma boa prática pela avaliação empírica, não manifestam a preocupação com os resultados. Em particular, mostramos quais são as transferências fiscais intergovernamentais existentes no Brasil, calculamos a brecha fiscal vertical para os governos subnacionais (Estados e Municípios) e estudamos as desigualdades horizontais no caso das transferências do SUS. Além disso, com base na metodologia apresentada, propomos algumas idéias que devem ser consideradas, se o intuito for corrigir o desequilíbrio horizontal existente nas transferências do SUS e aumentar o grau de transparência no uso dos recursos.

Por fim, no estudo das transferências do SUS, duas conclusões merecem ser ressaltadas:

- i) Na análise da distribuição dos gastos do SUS, sugere-se que a União não utiliza o critério de equidade de acesso aos serviços públicos de saúde na distribuição dos recursos, i.e, estados com maior taxa de mortalidade infantil e menor cobertura de plano de saúde privado são tratados de maneira similar aos que têm baixa mortalidade infantil e alta cobertura da saúde privada;

- ii) Além de não ser equitativo na distribuição de recursos, o SUS também é acessado de maneira diferente entre pobres e ricos. De fato, os pobres (1º, 2º e 3º decil de renda) se beneficiam mais dos procedimentos de atenção básica (baixa complexidade), enquanto os ricos (8º, 9º e 10º decil de renda) se beneficiam mais dos procedimentos de média/alta complexidade.

Referências bibliográficas

- Banco Mundial. Brazil: from stability to growth through public employment reform. Report n. 16793-BR. Latin America and the Caribbean Regional Office. Washington-DC, Banco Mundial, 1998.
- Blanco, F. Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros, determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar. XXVIII Encontro Nacional de Economia (ANPEC), Campinas, Brasil, 2000.
- Bird, R. M. Threading the Fiscal Labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*, Ohio, 1993.
- Boadway, R. & Flatters, F.: *Efficiency and equalization payments in a federal system of government: a synthesis and extension of recent results*. Canadian Journal of Economics, v. 15, n. 4, p. 613-633, 1982.
- Boadway, R.; and Anwar Shah. Forthcoming. Fiscal Federalism: Principles and Practices. New York: Cambridge University Press.
- Boadway, Roberts, Shah, A. The Reform of Fiscal system in Developing and Emerging Market Economics: a federalism perspective. *World Bank, Policy Research Working Paper*, n. 1259, 1994.
- CONASS. Para Entender a gestão do SUS, Progestores (Programa de informação e apoio técnico as novas equipes gestoras estaduais). Brasília: DF: 2007. Disponível em: http://portal.saude.sp.gov.br/resources/gestor/destaques/colecao_progestores/livro3.pdf Acesso em 06/12/2007.
- Gamkhar, Shama and Anwar Shah. 2006. The Impact of Intergovernmental Fiscal Transfers: A Synthesis of the Conceptual and Empirical Literature. In *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*, edited by Robin Boadway and Anwar Shah, chapter 8. Washington, DC: World Bank.
- Gasparini, C. E. ; Melo, Cristiano Santos Lúcio de . Equidade e Eficiência Municipal: uma Avaliação do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. In: Tesouro Nacional. (Org.). *Finanças Públicas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004, v. 8, p. 337-401

- Guedes, K. ; Gasparini, C. E. Descentralização Fiscal e Tamanho do Governo no Brasil. *Revista de Economia Aplicada*, São Paulo - SP, v. 11, n. 2, p. 303-323, 2007
- Lopreato, F C. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*; Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 98, set. 2000.
- Mac Dowell, M. C.; Gremaud, A. Transferências Intergovernamentais como Elemento de Coordenação Federativa. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005
- McClure Jr., Charles E.(organizador) *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Australian National University, 1983.
- Musgrave, R. A.: *The Theory of Public Finance: a study in public economy*. New York, McGraw-Hill, 1959.
- Sousa, M. C. S. ; Ramos, F. S. . Eficiência Técnica e Retornos de Escala na Produção de Serviços Públicos Municipais: o Caso do Nordeste e do Sudeste Brasileiros.. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 433-461, 1999.
- Oates, W. E. Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*, Ohio, v XLVI, n. 2, p. 237-243, 1993.
- Oates, W. E. *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- Prado, S. *A Questão Fiscal na Federação Brasileira: diagnóstico e alternativas*. CEPAL; 2007 Disponível em : www.eclac.org/brasil/publicaciones ; acesso em 03/12/2007.
- Resende, G. M. ; Silva, A. M. A. . Crescimento Econômico dos Municípios da Região Sul do Brasil: uma análise espacial. *Ensaio FEE*, v. 28, p. 549-575, 2007.
- Rezende, F. y Oliveira, F.A. *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer
- Rezende, F. *Federalismo Fiscal no Brasil*. Mimeo, 1994.
- Rezende, F. O Processo da Reforma Tributária. Texto para Discussão nº 396. Ipea/Rio, 1996.
- Rezende, F. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. In REZENDE, F. (coord.) *Desafios do Federalismo Fiscal*, FGV Editora, Rio de Janeiro, 116 pags; 2006..
- Souza, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas No Brasil Pós-1988; *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005
- Ter-Minasian, Teresa (organizador). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.
- Tiebout, C. M.: *A pure theory of local expenditures*. *Journal of Political Economy*, n. 64, p. 416-424, 1956.

Anexos

Anexo I

TRANSFERÊNCIAS CORRENTES POR ESTADO, EM 2006

(R\$ milhões)

Estado	População	Transferências Correntes	Fundo de Participação dos Estados e do DF - FPE	Fundo de Participação dos Municípios FPM	Imposto sobre a Propriedade e Territorial Rural - ITR	IPI - Exportação	Contr. de Intervenção no Domínio Econômico CIDE	IOF - Ouro	Desoneração - LC nº 87/96 - Lei Kandir	Demais Transferências da União	Compensação Financeira de Recursos Hídricos	Compensação Financeira de Recursos Minerais	Royalties Comp. Fin. Produção Petróleo - Lei nº 7.900/89	Royalties Excedente Produção Petróleo - Lei nº 9.478/07	Royalties pela Participação Especial - Lei nº 9.478/07	Fundo Especial do Petróleo - FEP	Outras Transferências Decorrentes de	Sistema Único de Saúde - SUS	Fundo Nacional de Ass. Social FNAS	Fundo Nacional Des. Educação - FNDE	FUNDEF	Complementação do FUNDEF	Outras Transferências Multigovernamentais	Outras Transferências Correntes	
AC	686 652	1 266 097	964 069	0	0	204	12 665	0	1 132	3 675	0	7	0	0	3 772	0	0	54 983	0	10 469	158 603	0	0	56 518	
AL	3 050 652	1 592 659	1 172 354	0	0	8 319	25 502	0	10 445	52 100	10 165	61	0	47 288	0	4 927	0	87 187	0	19 744	124 098	0	0	30 470	
AM	3 311 026	1 722 192	786 360	0	0	71 578	27 080	14	12 529	37 305	1 883	621	75 107	56 161	29 248	3 305	0	200 476	407	53 620	314 877	0	0	51 621	
AP	615 715	1 279 826	961 533	0	0	178	8 147	162	5 053	10 927	720	1 065	0	0	0	4 041	0	31 110	0	12 082	173 111	0	0	71 697	
BA	13 950 146	4 791 247	2 785 996	0	0	156 934	162 253	0	46 203	75 049	47 146	3 010	181 280	0	0	0	0	689 806	5 336	114 638	444 996	0	0	78 601	
CE	8 217 085	2 864 189	2 067 605	0	0	25 328	47 507	4	20 248	33 235	0	160	22 815	0	0	0	0	0	0	24 657	160 963	0	0	461 668	
DF	2 383 784	1 555 120	194 505	62 188	376	1 022	24 096	0	13 422	10 091	733	680	0	0	0	0	0	269 168	9 021	123 535	781 647	0	0	64 637	
ES	3 464 285	1 177 080	422 714	0	0	102 417	37 043	0	52 998	132 420	1 696	939	54 281	0	15 885	1 776	0	12 585	0	24 379	295 018	0	0	22 928	
GO	5 730 753	1 844 269	801 211	0	0	15 411	64 018	0	16 592	178 691	0	0	0	0	0	3 367	0	579	0	36 734	470 487	0	0	257 178	
MA	6 184 538	2 659 224	2 034 154	0	0	25 763	0	0	20 870	219 481	0	0	0	0	0	0	56 532	24 379	0	0	155 968	37 328	0	0	84 747
MG	19 479 356	5 369 929	1 255 319	0	0	273 223	189 792	0	160 415	165 978	121 086	55 325	5 275	0	0	0	0	671 582	2 261	277 007	1 921 892	0	0	270 773	
MS	2 297 981	929 371	375 388	0	0	17 488	43 079	0	15 348	27 350	1 472	1 378	0	0	0	1 619	0	76 778	3 539	45 549	260 037	0	0	60 346	
MT	2 856 999	1 425 489	650 787	0	0	22 645	53 006	212	24 127	113 057	5 720	413	0	0	0	2 733	0	137 020	0	9 755	350 280	0	0	55 733	
PA	7 110 465	2 740 086	1 770 867	0	0	104 342	53 884	479	54 246	181 779	48 100	29 980	7 239	0	0	0	0	113 145	0	12 441	229 278	25 995	0	0	108 309
PB	3 623 215	1 896 423	1 349 556	0	0	8 406	25 131	0	3 574	28 643	0	361	0	0	0	5 671	0	33 832	0	84 347	240 272	0	0	116 629	
PE	8 502 603	4 027 410	2 630 847	0	0	22 993	60 310	0	24 987	19 097	6 986	226	0	0	0	8 172	0	590 306	0	27 235	439 585	0	0	196 668	
PI	3 036 290	1 722 410	1 217 810	0	0	1 081	34 679	0	3 750	4 472	880	73	12 832	0	0	5 118	0	140 124	0	3 660	116 323	0	0	181 610	
PR	10 387 378	3 403 470	812 512	0	0	267 451	127 333	1	125 339	169 215	0	649	6 477	0	0	3 414	0	568 346	0	136 686	986 921	0	0	199 125	
RJ	15 561 720	8 143 128	506 494	0	0	314 389	91 021	68	85 776	213 048	7 080	872	952 699	694 033	3 453 867	1 809	0	962 548	0	45 592	682 432	0	0	131 401	
RN	3 043 760	1 942 975	1 238 757	0	0	12 429	35 830	0	4 767	24 041	0	0	78 796	58 216	9 710	4 927	0	123 997	0	57 182	229 097	0	0	65 226	
RO	1 562 417	1 140 399	793 462	0	0	3 500	23 633	84	3 100	18 261	1 273	129	0	0	0	0	0	68 353	218	19 325	0	0	194 538	209 060	
RR	403 344	984 318	699 084	0	0	141	12 452	8	475	3 086	0	7	0	0	0	2 938	0	20 382	0	322	143 566	0	0	101 857	
RS	10 963 219	3 565 811	663 604	0	0	334 711	110 181	0	124 865	158 311	12 593	1 154	0	0	0	2 789	0	479 621	685	425 634	1 187 989	0	0	63 673	
SC	5 958 266	1 862 773	312 500	0	0	121 860	50 504	0	36 766	110 063	6 321	1 981	0	0	0	1 516	0	270 882	10	78 638	629 637	0	0	242 096	
SE	2 000 738	1 553 943	1 171 001	0	0	1 695	21 721	0	3 114	4 857	7 271	891	53 289	37 327	10 553	4 921	0	0	0	14 739	167 320	0	0	55 244	
SP	41 055 734	8 498 062	331 540	0	0	350 964	320 160	6	387 132	2 998 331	66 797	2 819	5 898	0	0	0	0	2 826 779	2 582	1 028 141	0	0	0	176 914	
TO	1 332 441	1 654 112	1 218 817	0	0	383	35 794	1	979	9 020	6 089	56	0	0	0	5 140	0	115 861	51	14 195	221 418	0	0	26 310	
BRASIL	186 770 562	71 612 011	29 188 846	62 188	376	2 264 856	1 696 819	1 039	1 258 251	5 001 580	354 011	102 858	1 455 989	893 025	3 523 035	68 181	56 532	8 569 830	24 111	2 700 308	10 885 814	63 323	194 538	3 441 039	

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

Anexo III

Características das Transferências Intergovernamentais no Brasil

Este anexo apresenta uma descrição dos principais aspectos das transferências fiscais intergovernamentais que atualmente vigoram na federação brasileira e que, do ponto de vista de ordenamento, dividem-se em constitucionais e legais³⁰. É válido mencionar que, no anexo I, apresentamos uma listagem de todas estas transferências com os respectivos valores por estado. Por sua vez, no anexo II, mostramos os critérios utilizados nestas transferências.

A) Transferências Constitucionais

A.1 *Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE*

O FPE é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os Estados, estando previsto no art. 159, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, que dispõe:

“Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;”

Nesses termos, as receitas que compõem o FPE compreendem 21,5% da arrecadação líquida do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, sendo arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal – SRF, contabilizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e distribuídas pelo Banco do Brasil sob comando da STN.

O Fundo de Participação dos Estados – FPE constitui importante instrumento de redistribuição da renda nacional, visto que este promove a transferência de parcela dos recursos arrecadados em áreas mais desenvolvidas para áreas menos desenvolvidas do País: 85% dos recursos são destinados aos Estados das Regiões Norte (25,37%), Nordeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos Estados das Regiões Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%).

O montante do Fundo de Participação dos Estados – FPE é constituído de 21,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, conforme demonstrado a seguir:

- Arrecadação Bruta = IR + IPI
- Arrecadação Líquida = Arrecadação Bruta – Deduções (Restituições, Incentivos Fiscais)
- FPE Total = 21,5 % da Arrecadação Líquida (Receita Líquida Arrecadada)

A.2 *Fundo de Participação dos Municípios – FPM*

O Fundo de Participação dos Municípios – FPM é uma das modalidades de transferências de recursos financeiros da União para os Municípios, estando previsto no art. 159, inciso I, alínea “b”, da Constituição Federal, que dispõe:

³⁰ Baseado no estudo do Tribunal de Contas da União “Transferências Governamentais Constitucionais e Legais”, Série Diálogo Público, março de 2005.

“Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) [...];

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;

O montante do FPM é constituído de 22,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, conforme demonstrado a seguir:

- Arrecadação Bruta = IR + IPI
- Arrecadação Líquida = Arrecadação Bruta – Deduções (Restituições, Incentivos Fiscais)
- FPM Total = 22,5 % da Arrecadação Líquida (Receita Líquida Arrecadada)

A arrecadação bruta do IR e do IPI é apurada decencialmente pela Secretaria da Receita Federal – SRF, que deduz as restituições e incentivos fiscais (FINOR, FINAM, FUNRES, PIN e PROTERRA) ocorridas no mesmo período e comunica o montante da arrecadação líquida resultante à Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Esta Secretaria, por sua vez, procede a contabilização dessas arrecadações líquidas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI, informando, em seguida ao Banco do Brasil o montante financeiro a ser transferido que corresponde a 22,5% da arrecadação líquida contabilizada. Esses valores são transferidos aos estados observados os coeficientes individuais de participação no FPE fixados pela Lei Complementar n° 62/89, enquanto que para os municípios esses valores são transferidos observados os coeficientes individuais de participação no FPM fixados em Decisão Normativa específica do TCU.

A.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

A Emenda Constitucional n° 53/06, que criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - aprovada em 06 de dezembro de 2006, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação. Esta elevação e nova distribuição ocorrerão devido às mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem, e ao seu alcance.

Com as modificações que o FUNDEB oferece, o novo Fundo atenderá não só o Ensino Fundamental [6/7 a 14 anos], como também a Educação Infantil [0 a 5/6 anos], o Ensino Médio [15 a 17 anos] e a Educação de Jovens e Adultos. O FUNDEF, que vigorou até o fim de 2006, permitia investimentos apenas no Ensino Fundamental nas modalidades regular e especial, ao passo que o FUNDEB vai proporcionar a garantia da Educação Básica a todos os brasileiros, da creche ao final do Ensino Médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância.

O FUNDEB terá vigência de 14 anos, a partir do primeiro ano da sua implantação. Os percentuais de contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o FUNDEB sobre as receitas de impostos e transferências especificadas pela E.C. n° 53/06, elevar-se-ão gradualmente, de forma a atingir 20% em três anos, quando então o FUNDEB estará plenamente implantado.

Estimativas do Governo Federal apontam para um montante de receitas de impostos e transferências dos Estados e Municípios de cerca de R\$ 51 bilhões e de uma parcela de complementação da União de cerca de R\$ 5,0 bilhões em 2009, quando o FUNDEB estiver

totalmente implantando. O universo de beneficiários do Fundo é da ordem de 48 milhões de alunos da Educação Básica.

No âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, foi criado um Fundo (para efeito de levantamento das matrículas presenciais e de distribuição dos recursos). Entretanto, o FUNDEB não é considerado Federal, Estadual, nem Municipal, por se tratar de um Fundo de natureza contábil, formado com recursos provenientes das três esferas de governo (Federal, Estadual e Municipal); pelo fato da arrecadação e distribuição dos recursos que o formam serem realizadas pela União e pelos Estados, com a participação do Banco do Brasil, como agente financeiro do Fundo e, por fim, em decorrência de os créditos dos seus recursos serem realizados automaticamente em favor dos Estados e Municípios de forma igualitária, com base no número de alunos.

Esses aspectos do FUNDEB revestem-no de peculiaridades que transcendem sua simples caracterização como Federal, Estadual ou Municipal. Assim, dependendo da ótica com que se observa, o Fundo tem seu vínculo com a esfera Federal (a União participa da composição e distribuição dos recursos), a Estadual (os Estados participam da composição, da distribuição, do recebimento e da aplicação final dos recursos) e a Municipal (os Municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos).

A medida provisória n° 339/06, de 28 de dezembro de 2006, especifica as receitas que comporão o FUNDEB (tabela III.1):

Tabela III.1
RECEITAS QUE COMPORÃO O FUNDEB

Imposto	Artigo da CF	2007	2008	2009 em diante
Estados				
ITCMD	Art. 155, Inciso I	6,7%	13,3%	20,0%
ICMS	Art. 155, Inciso II	16,7%	18,3%	20,0%
IPVA	Art. 155, Inciso III	6,7%	13,3%	20,0%
FPE	Art. 159, Inciso I, alínea "a"	16,7%	18,3%	20,0%
IPI Exportação	Art. 159, Inciso II	16,7%	18,3%	20,0%
Competência Residual	Art. 157, Inciso II	6,7%	13,3%	20,0%
Municípios				
ITR	Art. 158, Inciso II	6,7%	13,3%	20,0%
IPVA	Art. 158, Inciso III	6,7%	13,3%	20,0%
ICMS	Art. 158, Inciso IV	16,7%	18,3%	20,0%
FPM	Art. 159, Inciso I, alínea "b"	16,7%	18,3%	20,0%
IPI Exportação	Art. 159, II c/c L.C. n° 61/89, art. 5°	16,7%	18,3%	20,0%
Governo Federal				

I - R\$ 2,0 bilhões em 2007

II - R\$ 3,0 bilhões em 2008

III - R\$ 4,5 bilhões de 2009 em diante

Fonte: Constituição Federal. Elaboração dos autores.

Observa-se que, no caso das receitas sobre as quais já era feito o desconto em favor do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI - exportação), o percentual passará de 15 para 20% em três anos, ou seja, haverá um incremento de 1,66 ponto percentual a cada ano ($5 / 3 = 1,66$). No caso das demais receitas de impostos e transferências, que não integravam a base de contribuição para o FUNDEF (IPVA, ITR, ITCMD), o percentual de contribuição passará de 0% para 20% em três anos, com incremento anual de 6,66 pontos percentuais ao ano ($20 / 3 = 6,66$). Pelo disposto na E.C. n° 53/06 e na MP n° 339/06, a complementação da União deixa de ser uma exceção (antes só ocorria quando o valor por aluno no âmbito do território estadual não atingia o mínimo nacional instituído por decreto presidencial) e passa a ser progressiva.

Nenhum imposto arrecadado pelo município comporá o Fundo. Mas isto não desobriga que cada município utilize no mínimo 25% destes tributos para manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 da Constituição Federal).

A.4 Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível – CIDE está prevista no art. 177, § 4º, da Constituição Federal, tendo sido regulamentada pela Lei nº 10.336/01. Nos termos do da Lei nº 10.336/01, art. 1º, § 1º, o produto da arrecadação da CIDE será destinada, na forma da lei orçamentária, ao:

I. pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, de gás natural e seus derivados e de derivados de petróleo;

II. financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás;

III. financiamento de programas de infra-estrutura de transportes.

De acordo com o art. 159, inciso III, da Constituição Federal, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 44/04, a União entregará aos Estados e ao Distrito Federal 29% do total dos recursos arrecadados da CIDE para aplicação obrigatória em programas de infraestrutura de transportes. Esse valor inclui os adicionais, juros e multas moratórias cobrados administrativa ou judicialmente, deduzidos os valores previstos na Lei nº 10.336/01, art. 8º, bem como a parcela de 20% relativa à Desvinculação de Receitas da União disposta no art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Do montante dos recursos que cabe a cada Estado, 25% serão destinados aos seus respectivos Municípios, nas formas e condições estabelecidas em lei federal, nos termos do art. 159, inciso III, § 4º, da Constituição Federal.

Os recursos serão distribuídos observando-se os seguintes critérios, nos termos do art. 1º A, § 2º, da Lei nº 10.336/01:

I. 40% proporcionalmente à extensão da malha viária federal e estadual pavimentada existente em cada Estado e no Distrito Federal, conforme estatísticas elaboradas pelo Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT;

II. 30% proporcionalmente ao consumo, em cada Estado e no Distrito Federal, dos combustíveis a que a CIDE se aplica, conforme estatísticas elaboradas pela Agência Nacional de Petróleo - ANP;

III. 20% proporcionalmente à população, conforme apurado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

IV. 10% distribuídos em parcelas iguais entre os Estados e o Distrito Federal.

Do montante dos recursos da CIDE que cabe a cada Estado, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados aos seus Municípios para serem aplicados no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes. Enquanto não for sancionada a lei federal a que se refere o art. 159, § 4º, da Constituição Federal, a distribuição entre os Municípios observará os seguintes critérios, nos termos da Lei nº 10.336/01, art. 1º B, § 1º, com a redação dada pela Lei nº 10.866/04:

I. 50% proporcionalmente aos mesmos critérios previstos na regulamentação da distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM; e

II. 50% proporcionalmente à população apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

A.5 Compensações Financeiras

As compensações financeiras foram estabelecidas pela Constituição Federal, conforme o disposto no § 1º do art. 20, assegurando aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Royalties do petróleo e do gás natural

Os denominados royalties são uma compensação financeira devida a Estados, Distrito Federal e Municípios pelo resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural, extraídos de bacia sedimentar terrestre e de plataforma continental pelas empresas concessionárias exploradoras. É uma remuneração feita mensalmente à sociedade pela exploração desses recursos, que são escassos e não-renováveis. A Lei n.º 9.478, de 06/08/97, conhecida como Lei do Petróleo, estabeleceu em 10% a alíquota básica dos royalties. Essa alíquota poderá, contudo, ser reduzida pela Agência Nacional do Petróleo – ANP, até um mínimo de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores. Assim, a alíquota divide-se em duas parcelas: uma, fixa, de 5% da produção (valor mínimo) e outra, excedente aos 5%, representada pela diferença entre a alíquota básica e os 5% mínimos.

O percentual a ser adotado para o cálculo dos royalties deve constar, obrigatoriamente, do contrato de concessão firmado entre a ANP e as empresas exploradoras, nos termos da Lei nº 9.478/97 e do Decreto nº 2.705/98.

As alíquotas mínima e excedente se aplicam ao volume total da produção de petróleo e gás natural de um campo durante o mês pelos seus respectivos preços de referência. O preço de referência do petróleo produzido é igual à média ponderada dos seus preços de venda praticados pelo concessionário, em condições normais de mercado, ou ao seu preço mínimo estabelecido pela Agência Nacional do Petróleo – ANP.

A distribuição dos royalties do petróleo e gás natural que se pratica atualmente é fruto da conjugação de dois critérios: a alíquota e a localização da lavra (produção). Como dito anteriormente, a alíquota básica dos royalties, estabelecida em até 10% da produção de petróleo ou gás natural, é subdividida em duas componentes: uma primeira de 5% (fixa), que é distribuída aos beneficiários de acordo com os critérios constantes da Lei nº 7.990/89 e do Decreto nº 01/91, e outra (variável), também denominada “parcela acima dos 5%” ou “parcela excedente aos 5%”, que é distribuída de acordo com os critérios constantes da Lei nº 9.478/97 e do Decreto nº 2.705/98. Tanto para a parcela fixa, quanto para a parcela acima de 5%, a legislação prevê formas diferenciadas de distribuição, quando a lavra ocorre em terra (ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres) e quando a lavra ocorre na plataforma continental (mar).

No caso de lavra na plataforma continental, o art. 2º da Lei nº 7.525/86 dispôs: “Para os efeitos da indenização calculada sobre o valor do óleo de poço ou de xisto betuminoso e do gás natural extraído da plataforma continental, consideram-se confrontantes com poços produtores os Estados, Territórios e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços”.

Consideram-se confrontantes os Estados e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços ou campos produtores. A área geoeconômica de um Município confrontante é definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e a impactos dessas atividades sobre áreas vizinhas.

Observe-se que o dispositivo menciona a confrontação com poços produtores. Posteriormente, a Lei nº 7.990/89 e o Decreto nº 01/91 estabeleceram novos critérios para a distribuição dos royalties, mantendo o conceito de confrontação com poços. Tais critérios, entretanto, referiam-se apenas à parcela fixa. Com o advento da parcela acima de 5%, instituiu-se a confrontação, não mais com poços, mas com campos petrolíferos, nos termos da Lei nº 9.478/97 e do Decreto nº 2.705/98.

Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CGEM

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM é devida, por todos aqueles que exercem atividade de mineração, aos Estados, aos Municípios e aos Órgãos da Administração Direta da União, como contraprestação pelo aproveitamento econômico dos recursos minerais, nos termos do art. 20, §1º, da Constituição Federal.

O Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM é o órgão federal responsável pelo controle e fiscalização do exercício das atividades de mineração. Compete ao DNPM, em especial, baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da compensação financeira pela exploração de recursos minerais. Em regra geral a CFEM está fixada em até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial, conforme o disposto na Lei nº 7.990/89, art. 6º. No caso da utilização do produto mineral beneficiado pelo próprio minerador em processo de industrialização a CFEM é calculada sobre o valor do consumo. Para efeito desse cálculo, são deduzidos os tributos incidentes na comercialização: IOF, ICMS, PIS e COFINS, assim como as despesas com transporte e seguro, de acordo com o Decreto nº 1/91, art. 14, inciso II e § 2º. As alíquotas aplicadas sobre o faturamento líquido para obtenção do valor da CFEM, variam de acordo com a substância mineral. A Lei nº 8.001/90, art. 2º, incisos I a IV, define os percentuais aplicáveis a cada classe de substâncias minerais, conforme a seguir:

- I. minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio: 3%;
- II. ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais (exceto ouro): 2%;
- III. pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres: 0,2%;
- IV. ouro: 1% , quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros.

De acordo com a Lei nº 8.001/90, art. 2º, § 2º, com alterações da Lei nº 9.993/00, os percentuais de distribuição da CFEM são os seguintes:

- 23% aos Estados;
- 65% aos Municípios;
- 2% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT;
- 10% ao Ministério de Minas e Energia, a serem integralmente repassados ao Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, que destinará 2% desta cota-parte à proteção mineral em regiões mineradoras, por intermédio do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos - CFURH

A Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos - CFURH é o valor que os titulares de concessão ou autorização de usinas pagam para exploração de potencial hidráulico aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios em cujos territórios se localizarem instalações destinadas à produção de energia elétrica, ou que tenham áreas invadidas por águas dos respectivos reservatórios, e a órgãos da administração direta da União. As usinas que se enquadram como Pequena Central Hidrelétrica estão isentas desta compensação.

Conforme estabelecido pela Lei n° 9.984, de 17/07/00, art. 28, a CFURH corresponde ao percentual de 6,75% do valor da energia gerada. O total a ser pago é calculado segundo a seguinte fórmula padrão: $CFURH = EG \times TAR \times 0,0675$, onde EG - energia gerada e TAR – tarifa atualizada de referência (divulgada pela Agência Nacional de Águas – ANA). A compensação financeira sobre exploração de recursos hídricos – CFURH, fixada no total em 6,75% do valor da energia produzida é distribuída da seguinte forma:

I. 6% do valor da energia produzida serão distribuídos entre os Estados, Municípios e órgãos da administração direta da União, conforme a regra estabelecida pela Lei n.º 8.001/90, art. 1º, com alterações das Leis n.º 9.993/00 e n.º 9.984/00:

- a) 45% aos Estados (onde se localizam as represas);
- b) 45% aos Municípios (atingidos pelas barragens);
- c) 3% ao Ministério do Meio Ambiente;
- d) 3% ao Ministério de Minas e Energia;
- e) 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT.

II. 0,75% do valor da energia produzida serão destinados ao Ministério do Meio Ambiente, para aplicação na implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, nos termos da Lei n° 9.648/98, art. 17, § 1º, inciso II, alterado pela Lei n° 9.984/00.

Na distribuição da compensação financeira, o Distrito Federal receberá o montante correspondente às parcelas de Estado e de Município. Nas usinas hidrelétricas beneficiadas por reservatórios de montante, o acréscimo de energia por eles propiciado será considerado como geração associada a estes reservatórios regularizadores, competindo à ANEEL efetuar a avaliação correspondente para determinar a proporção da compensação financeira devida aos Estados, Distrito Federal e Municípios afetados por esses reservatórios.

A Usina de Itaipu distribuirá, mensalmente, respeitados os percentuais legais, sem prejuízo das parcelas devidas aos órgãos da administração direta da União, aos Estados e aos Municípios por ela diretamente afetados, oitenta e cinco por cento dos royalties devidos por Itaipu Binacional ao Brasil, previstos no Anexo C, item III do Tratado de Itaipu, assinado em 26/03/73, entre a República Federativa do Brasil e a República do Paraguai, bem como nos documentos interpretativos subsequentes, e quinze por cento aos Estados e Municípios afetados por reservatórios a montante da Usina de Itaipu, que contribuem para o incremento de energia nela produzida.

B) Transferências Legais

As transferências legais são regulamentadas em leis específicas que disciplinam os critérios de habilitação, forma de transferência, formas de aplicação dos recursos e prestação de contas. Incluem-se entre as transferências legais as transferências automáticas (na área de educação) e as transferências fundo a fundo referentes ao repasse do SUS e na área de assistência social.

B.1 Transferências Automáticas

Parte dos recursos descentralizados pela União para Estados, Distrito Federal e Municípios é transferida automaticamente para conta corrente específica aberta em nome do beneficiário, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Essa modalidade de transferência tem sido utilizada nos repasses de recursos destinados a programas na área de educação, em especial, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Dinheiro Direto na Escola.

Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE consiste na transferência de recursos financeiros da União destinados exclusivamente à aquisição de gêneros alimentícios para atendimento aos alunos da educação pré-escolar e do ensino fundamental matriculados em escolas públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União (Medida Provisória nº 1.979-24/2000, art. 1o). O valor repassado é calculado com base no número de alunos matriculados no ensino pré-escolar e fundamental de cada um dos entes governamentais, a partir dos dados oficiais de matrículas obtidos no censo escolar, relativo ao ano anterior ao do atendimento, realizado pelo Ministério da Educação. Excepcionalmente, a critério do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, poderão ser computados como parte da rede municipal os alunos matriculados em escolas qualificadas como entidades filantrópicas ou por elas mantidas (Medida Provisória nº 1.979-24/2000, art. 1o)

Ocorrendo irregularidade na aplicação, será suspensa a transferência de recursos financeiros até que seja regularizada (Resolução FNDE nº 15/2000, art. 10). O FNDE deixa de proceder ao repasse dos recursos do PNAE aos Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma estabelecida pelo seu Conselho Deliberativo, comunicando o fato ao poder legislativo correspondente, quando esses entes: não tenha constituído o respectivo Conselho de Alimentação Escolar - CAE; não utilizarem os recursos de acordo com as normas estabelecidas para execução do PNAE; não aplicarem testes de aceitabilidade e não realizarem controle de qualidade dos produtos adquiridos com os recursos do PNAE, ou o fizerem em desacordo com a regulamentação; não apresentarem a prestação de contas nos prazos e na forma estabelecidos (Medida Provisória nº 1.979-24/2000, art. 3o, § 7o)

Cada Estado, Distrito Federal e Município deve ter um Conselho de Alimentação Escolar – CAE como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, constituído por sete membros (com respectivos suplentes), para mandato de dois anos não remunerado (podendo ser reconduzidos uma única vez), com a seguinte composição: um representante do Poder Executivo, indicado pelo chefe desse poder; um representante do Poder Legislativo, indicado pela respectiva mesa diretora; dois representantes dos professores, indicados pelo órgão de classe; dois representantes de pais de alunos, indicados pelos conselhos escolares, associações de pais e mestres ou entidades similares; e um representante de outro segmento da sociedade local (Medida Provisória nº 1.979-24/2000, art. 3o).

No Município com mais de 100 escolas de ensino fundamental, bem como nos Estados e no Distrito Federal, a composição do CAE pode ser de até três vezes o número de membros mencionado acima, obedecida a mesma proporcionalidade (Medida Provisória nº 1.979- 24/2000, art. 3o).

Além da fiscalização exercida pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pelo Conselho de Alimentação Escolar, e pelo sistema de controle interno do Poder Executivo Federal, o Tribunal de Contas da União poderá realizar auditorias e inspeções para verificar a correta aplicação dos recursos.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem apresentar prestação de contas do total dos recursos recebidos à conta do PNAE, constituída do demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira acompanhado de cópia dos documentos que o CAE julgar necessários à comprovação da execução desses recursos (Medida Provisória nº 1.979-24/2000, art. 4o). A prestação de contas é feita ao respectivo CAE, que analisa e encaminha ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira dos recursos repassados, com parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos.

Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE

O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE tem por objetivo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas do ensino fundamental das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como entidades

filantrópicas ou por elas mantidas, destinada à cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos, exceto gastos com pessoal, que concorram para a garantia do funcionamento dos estabelecimentos de ensino (Medida Provisória n° 1.979-24/2000, arts. 9° e 10).

A assistência financeira, concedida a cada estabelecimento de ensino beneficiário, é definida anualmente tendo por base o número de alunos matriculados no ensino fundamental e especial, de acordo com dados extraídos do censo escolar realizado pelo Ministério da Educação no exercício anterior.

Os recursos são repassados diretamente à unidade executora ou à entidade representativa da comunidade escolar, ou ao Estado, Distrito Federal ou Município mantenedor do estabelecimento de ensino (Medida Provisória n° 1.979-24/2000, art. 9°).

São beneficiadas pelo PDDE as escolas públicas estaduais, do Distrito Federal e municipais que apresentam matrícula superior a 20 alunos no ensino fundamental, inclusive educação especial (Resolução FNDE n° 008/2000, art. 2°). A partir de 100 alunos as escolas devem dispor de unidades executoras próprias (Caixa Escolar, Associação de Pais e Mestres, Conselho Escolar, etc.), responsáveis pelo recebimento e execução dos recursos financeiros, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE (Resolução FNDE n° 008/2000, art. 2°).

As escolas com menos de 100 alunos que não possuem unidades executoras próprias podem receber recursos por intermédio da Secretaria de Educação do Estado, do Distrito Federal ou da Prefeitura Municipal, de acordo com a sua vinculação, ou podem consorciar-se de modo a constituírem uma única unidade executora que as represente, desde que as unidades escolares abrangidas pelo consórcio pertençam à rede de ensino da mesma esfera de governo (Resolução FNDE n° 008/2000, art. 2°).

As prestações de contas dos recursos recebidos à conta do PDDE devem ser feitas das seguintes formas (Medida Provisória n° 1.979-24/2000, art. 13):

- das unidades executoras das escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, aos Municípios e às Secretarias de Educação a que estejam subordinadas, constituídas dos documentos e nos prazos estabelecidos pelo Conselho Deliberativo do FNDE;
- dos Municípios e Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, ao FNDE até 28 de fevereiro do ano subsequente ao de recebimento dos recursos.

As prestações de contas dos recursos transferidos para atendimento das escolas que não possuem unidades executoras próprias devem ser feitas ao FNDE pelos Municípios e pelas Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, constituídas dos documentos e no prazo estabelecido pelo Conselho Deliberativo do FNDE.

B.2 Transferências Fundo a Fundo

Outra forma utilizada para a descentralização de recursos federais para Estados, Distrito Federal e Municípios, é representada pela transferência fundo a fundo. Nessa modalidade de transferência, os recursos de um fundo da esfera federal são repassados para outro fundo da esfera estadual, do Distrito Federal ou municipal, como ocorre nas áreas de saúde e assistência social.

Sistema Único de Saúde - SUS

O Sistema Único de Saúde - SUS, instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelas Leis n° 8.080/1990 e n° 8.142/1990 (Leis Orgânicas da Saúde), compreende todas as ações e serviços de saúde estatais das esferas federal, do Distrito Federal, estadual e municipal, bem como os serviços privados de saúde contratados ou conveniados. O SUS tem por objetivo proporcionar acesso universal, igualitário e integral à saúde para a população brasileira.

Como meio de atingir esse propósito, o SUS rege-se pelos princípios da participação da comunidade, da existência de rede de serviços hierarquizada e regionalizada e da descentralização.

A definição das competências das três esferas de governo no SUS está definida na Constituição, nas Leis Orgânicas da Saúde e nas Normas Operacionais Básicas - NOBs editadas pelo Ministério da Saúde. Este texto focaliza, principalmente, as competências relacionadas à fiscalização financeira a cargo dos diversos agentes do sistema. Cabe à União a normatização, coordenação e avaliação do sistema em caráter nacional, como também a cooperação técnica e financeira aos Estados, Municípios e ao Distrito Federal. À União compete, ainda, normatizar as relações existentes no SUS e estabelecer o Sistema Nacional de Auditoria - SNA, regulamentado pelo Decreto n° 1.651/1995. A União também participa, em conjunto com Estados, Distrito Federal e Municípios, de uma série de outras atividades relacionadas à normatização, controle e execução das ações e serviços de saúde (Lei n° 8.080/1990, art. 16).

O Ministério da Saúde – MS orienta o processo de implementação do SUS, em particular a descentralização, por intermédio da edição de portarias normativas, nos termos do art. 5° da Lei n° 8.142/1990. Entre essas, as mais importantes são as que aprovam as Normas Operacionais Básicas - NOBs. Pela complexidade e dinamismo da área de saúde, é importante que os Estados, Distrito Federal e Municípios acompanhem a edição das normas pelo Ministério. Esse acompanhamento pode ser feito por intermédio do Diário Oficial da União ou pela página do MS na internet (www.saude.gov.br).

Cabe aos Estados e ao Distrito Federal a coordenação, o acompanhamento e a avaliação do sistema em seu território, o apoio técnico e financeiro aos Municípios e a execução de ações de saúde em caráter supletivo àqueles. Além disso, os Estados participam da execução, em caráter suplementar, de uma série de atividades precípuas da União e dos Municípios (Lei n° 8.080/1990, art. 17).

Compete aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, serviços de atendimento à saúde da população. Além de prestar os serviços e executar as políticas de saúde, os Municípios devem planejar, organizar, controlar e avaliar o sistema de saúde em seu território e participar do planejamento regional, em articulação com a direção estadual do SUS (Constituição Federal - CF, art. 30, incisos II e VII e Lei n° 8.080/1990, art. 18).

Existem diversas instâncias consultivas e deliberativas colegiadas no SUS, nas quais gestores, especialistas e representantes dos usuários participam do planejamento e da tomada de decisão. Entre elas destacam-se o Conselho Nacional de Saúde – CNS e os Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde (Lei n° 8.080/1990, arts. 36 e 37 e Lei n° 8.142/1990, art. 1°).

O Sistema Único de Saúde é financiado com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes (Constituição Federal, arts. 195 e 198 e Lei n° 8.080/1990, arts. 31 e 32). A descentralização de recursos no âmbito da área de saúde é concretizada principalmente mediante convênios, contratos de repasse e repasse fundo a fundo para financiamento das ações e serviços de saúde. Este capítulo do documento trata da aplicação e da prestação de contas desses últimos. Os convênios e os contratos de repasse já foram abordados em capítulo anterior.

As NOBs instituem mecanismos de repasse financeiro com o objetivo de dar suporte à descentralização de ações de saúde, estabelecem pré-requisitos para que Estados, Distrito Federal e Municípios recebam os recursos e classifiquem esses entes conforme seu nível de capacidade de gestão do sistema de saúde local ou regional.

São repassados recursos especialmente voltados para o financiamento do atendimento hospitalar, do atendimento ambulatorial, e da atenção básica à saúde. Esta última é subdividida em seis ações específicas: Programa de Saúde da Família - PSF; Programa de Agentes Comunitários de Saúde - PACS; Farmácia Básica - PAFB, Epidemiologia e Controle de Doenças - PECD; Incentivo às Ações de Combate às Carências Nutricionais – ICCN e Incentivo às Ações Básicas de Vigilância Sanitária. Cada uma dessas ações obedece a uma série de regulamentos relacionados à sua aplicação, controle e prestação de contas.

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem se habilitar, conforme uma das condições de gestão previstas na NOB 1/96, para receber os recursos repassados de forma regular e automática pelo Fundo Nacional de Saúde - FNS. Para os Estados, as condições de gestão estabelecidas pela NOB são a Avançada do Sistema Estadual e a Plena do Sistema Estadual. Para Municípios, as condições de gestão são a Plena da Atenção Básica e a Plena do Sistema Municipal. Cada tipo de gestão exige que os gestores do SUS local (os secretários estaduais, do Distrito Federal e municipais de saúde) assumam certas responsabilidades e cumpram requisitos especificados na NOB. Por outro lado, lhe são outorgadas prerrogativas que favorecem seu desempenho.

Basicamente, para se habilitarem, os Estados, Distrito Federal e Municípios devem apresentar plano de saúde, comprovar o funcionamento do fundo de saúde e demonstrar capacidade técnica, administrativa e material para o exercício de suas responsabilidades e prerrogativas. Os municípios devem comprovar que atendem aos mencionados requisitos à Comissão Intergestores Bipartite – CIB, que adotam decisão posteriormente submetida à homologação do Ministério da Saúde. Os Estados e o Distrito Federal devem comprovar o atendimento dos requisitos à Comissão Intergestores Tripartite – CIT, para posterior homologação pelo Ministério da Saúde.

No repasse automático e regular fundo a fundo, os valores são depositados diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais. O depósito é feito em contas individualizadas, isto é, específicas dos fundos, e realizado previamente a sua utilização pelo fundo beneficiário. A aplicação dos recursos deve ser realizada conforme o disposto no plano de saúde do Estado, Distrito Federal ou Município. Para melhor compreensão das formas de repasse de recursos federais, no âmbito do Sistema Único de Saúde, apresentam-se, a seguir, os mecanismos de descentralização de recursos federais do SUS.

A NOB/1996 cria o Teto Financeiro da Assistência – TFA, o Teto Financeiro para Vigilância Sanitária – TFVS e o Teto Financeiro de Epidemiologia e Controle de Doenças – TFECD, que somados compõem o Teto Financeiro Global – TFG (valor destinado a cada Estado ou Município, pelo FNS). Todavia, como o TFG engloba todas as modalidades de transferência de recursos federais previstas para o SUS, inclusive as que não são fundo a fundo, descreve-se, aqui, apenas a descentralização de recursos relativos ao TFA, que são repassados, na maior parte, mediante transferência fundo a fundo. O fundamento legal desses repasses é: o art. 3º da Lei nº 8.142/1990; art. 1º do Decreto nº 1.232/1994; NOB/1996; Portarias Conjuntas SE-SAS/MS nº 04/1999 e nº 42/1999 e nº 1/2000 (Teto Livre).

As transferências regulares e automáticas fundo a fundo custeiam as seguintes ações:

- I. Piso de Atenção Básica – PAB: procedimentos e ações de assistência básica, de responsabilidade tipicamente municipal, divididos em parte fixa e variável.
 - PAB – parte fixa: trata-se de um valor per capita nacional que, multiplicado pela população de cada Município, compõe quota anual de recursos destinados a serviços e ações básicas de saúde de natureza ambulatorial. Destina-se a Municípios habilitados em qualquer condição de gestão do SUS e a Estados habilitados (recebem as parcelas relativas aos Municípios não habilitados).

- PAB – parte variável: inclui parcelas relativas aos Programas de Saúde da Família – PSF, de Agentes Comunitários de Saúde - PACS, Ações Básicas de Vigilância Sanitária, Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais – ICCN, Assistência Farmacêutica Básica – PAFB e Programa de Endemias e Controle de Doenças - PECD. A parte variável do PAB aumenta o total repassado para a atenção básica na proporção em que esses programas são implementados pelo gestor local do SUS. Destina-se a Municípios habilitados em alguma condição de gestão prevista na NOB/1996 e a Estados habilitados (parcelas relativas aos Municípios não habilitados e de outros Municípios que, apesar de habilitados, tenham suas parcelas parcialmente transferidas para o fundo de saúde do respectivo Estado, por deliberação da CIB).
- II. Teto Livre: compõe-se do somatório de recursos destinados a Municípios habilitados na Gestão Plena do Sistema Municipal e a Estados habilitados (recebem as parcelas relativas aos demais Municípios e às unidades próprias estaduais), para a assistência ambulatorial e hospitalar de média complexidade.
- III. Alta Complexidade: procedimentos ambulatoriais e hospitalares de alta complexidade, não integrantes do Fundo de Ações Estratégicas (Portaria GM/MS n° 531, de 30/04/1999).

Os recursos federais repassados pelo Fundo Nacional de Saúde para os fundos estaduais e municipais de saúde, para cobertura das ações e serviços de saúde podem ser utilizados para investimento na rede de serviços, para a cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e para as demais ações de saúde (Lei n° 8.142/1990, art. 2°).

Por “demais ações de saúde” entende-se as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde inseridas no campo de atuação do SUS, conforme entendimento firmado pela Decisão TCU n° 600/2000-Plenário-Ata 30/2000. Essa mesma decisão define uma série de parâmetros de orientação da aplicação dos recursos, como:

- a rede de serviços do SUS constitui a parte da infra-estrutura do sistema destinada a prover as ações e os serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde inseridos no campo de atuação do SUS, não se considerando em sua abrangência órgãos, entidades e unidades voltados exclusivamente para a realização de atividades administrativas.
- na hipótese de aplicação dos recursos repassados de forma regular e automática em investimentos, esses devem ocorrer na rede de serviços, tomada na acepção do parágrafo anterior, o que afasta a possibilidade de aplicação em imóveis, móveis, equipamentos, veículos etc., destinados às atividades administrativas de setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual não diretamente vinculados à execução de ações e serviços de saúde. Deve-se observar ainda a prioridade de seu direcionamento à rede pública (Lei n° 8.080/1990, arts. 4° e 24) e da vedação constitucional de destinação de recursos públicos para auxílios e subvenções às instituições privadas com fins lucrativos (CF, art. 199).
- na hipótese de aplicação na cobertura assistencial ambulatorial e hospitalar e nas demais ações de saúde, os recursos federais devem financiar despesas correntes exclusivamente para manutenção da assistência ambulatorial e hospitalar, das demais ações de saúde e dos órgãos, unidades e entidades que as realizam (Lei n° 4.320/1964, §§ 1° e 2° do art. 12). Não é cabível destinar esses recursos a setores das secretarias de saúde e dos governos municipal e estadual não diretamente vinculados à execução de tais ações.

Com edição da Emenda Constitucional – EC n° 29, de 13/09/2000, alterando os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescentando o artigo 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias veio assegurar recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, provenientes das três esferas de governo. Resumidamente, as principais alterações introduzidas pela EC n° 29/2000 são as seguintes:

- cria a possibilidade de a União intervir nos Estados e no Distrito Federal e desses nos Municípios para assegurar a aplicação do mínimo exigido das receitas provenientes de impostos estaduais e municipais nas ações e serviços públicos de saúde;
- possibilita a progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana em razão do valor do imóvel e a diferenciação de alíquotas de acordo com sua localização e o uso que lhe é dado;
- faculta à União e aos Estados condicionarem a entrega de recursos provenientes da repartição das receitas tributárias à aplicação mínima de recursos no SUS;
- fixa valores mínimos de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde para a União (montante empenhado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto), Estados (12% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios) e Municípios (15% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere).

A legislação do SUS prevê diversas instâncias de controle social, que devem atuar de forma concomitante, nas três esferas de governo. São elas:

- Controle Externo (Tribunais ou Conselhos de Contas Municipais, Tribunais de Contas da União, dos Estados e do Distrito Federal e poderes legislativos correspondentes);
- Ministério da Saúde, por intermédio do Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS, órgão federal do Sistema Nacional de Auditoria - SNA;
- componentes do SNA nos Estados, no Distrito Federal e Municípios;
- Controle Interno do Poder Executivo;
- Conselhos de Saúde (nacional, municipais, estaduais e do Distrito Federal);
- Comissão Intergestores Tripartite, composta de representantes das três esferas de governo e Comissões Intergestores Bipartite, compostas pelos respectivos gestores estaduais e municipais.

A competência fiscalizadora do TCU decorre da natureza federal dos recursos repassados fundo a fundo pelo FNS para Estados, Distrito Federal e Municípios. Mediante a Decisão-TCU n° 506/1997-Plenário-Ata 31/97, o Tribunal firmou entendimento, no sentido de que os recursos repassados pela União no âmbito do SUS, aos Estados, Distrito Federal e Municípios constituem recursos federais e, dessa forma, estão sujeitos à fiscalização do TCU as ações e os serviços de saúde pagos à conta desses recursos, quer sejam os mesmos transferidos pela União mediante convênio, quer sejam repassados com base em outro instrumento ou ato legal, como a transferência automática fundo a fundo.

Os recursos transferidos fundo a fundo pelo Ministério da Saúde - MS não deixam de ser federais por passarem a integrar os Fundos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais de Saúde ou por estarem previstos nos orçamentos de Estados e Municípios. Trata-se de exigência orçamentária fixada nas Leis n° 4.320/1964 e 8.080/1990 (vide também NOB/MS n° 01/93, item 5, subitem 4.1.1). Logo, há necessidade de se prestar contas ao órgão repassador dos recursos recebidos, segundo as normas aplicáveis ao SUS. Apesar de o art. 1° do Decreto n° 1.232, de 30/08/1994,

dispensar a celebração de convênio ou instrumento congênere para a transferência de recursos federais fundo a fundo a Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do SUS, o conjunto de objetivos e compromissos que a legislação pertinente impõe aos integrantes do SUS caracteriza relação convencional entre a União e as demais esferas de governo, conforme Decisão TCU n° 449/1998-Plenário-Ata 28/1998,. A competência do TCU para fiscalizar os recursos federais do SUS repassados a outras esferas de governo é ratificada pela legislação específica do SUS (Decreto n° 1.232/1994, art. 3°).

A fiscalização da execução orçamentária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deve ser exercida pelo Poder Legislativo local, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo. O controle externo a cargo do Poder Legislativo local é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde existem (CF, art. 31).

Ao Sistema Nacional de Auditoria – SNA, instituído pelo art. 6° da Lei n° 8.689/1993, compete a avaliação técnico-científica, contábil, financeira e patrimonial do SUS, que deve ser realizada de forma descentralizada, sem prejuízo da fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno e externo. Isso significa que Estados, Distrito Federal e Municípios devem estruturar seus sistemas de auditoria para atuarem em articulação com o órgão do SNA no plano federal (o Departamento Nacional de Auditoria do SUS – DENASUS).

Os Conselhos de Saúde são órgãos consultivos, deliberativos e de controle social da gestão do sistema de saúde, inclusive dos aspectos econômicos e financeiros (Lei n° 8.080/1990, art. 33). Devem ser compostos, paritariamente, de representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários (Lei n° 8.142/1990, art. 4°). A função fiscalizadora do SUS cabe, primeiramente, ao Conselho de Saúde da esfera governamental correspondente, sem prejuízo da ação fiscalizadora do Controle Interno do Poder Executivo e do TCU.

A prestação de contas dos recursos repassados diretamente do FNS para os fundos estaduais, do Distrito federal e municipais de saúde deve ser feita ao órgão repassador por intermédio do relatório de gestão (a prestação de contas propriamente dita), aprovado pelo respectivo Conselho de Saúde (Decreto n° 1.651/1995, art. 6°). Tal procedimento não exclui a ação fiscalizadora concorrente do Controle Interno do Poder Executivo e do Tribunal de Contas da União.

A NOB 01/96 estabelece instrumentos de planejamento, avaliação, controle e auditoria do SUS. Esses controles são essenciais em um sistema que pretende atender toda a população brasileira e adotar um modelo de gerência descentralizado nos Estados, no Distrito Federal e em todos os Municípios do País. Entre os mecanismos de planejamento, acompanhamento e avaliação com cebidos, estão o Relatório de Gestão e o Plano de Saúde. A elaboração periódica do Plano de Saúde pelos Estados, Distrito Federal e Municípios é obrigatória por força do art. 15, inciso VIII, da Lei n° 8.080/1990. O Plano é a base das atividades e programações de cada nível de direção do SUS e seu financiamento deve ser previsto na respectiva proposta orçamentária (Lei n° 8.080/1990, art. 36). Portanto, o Plano de Saúde precisa estar em conformidade com a Lei Orçamentária Anual - LOA. O Plano também deve servir de base para a definição do montante de recursos federais destinados à cobertura das ações e serviços de saúde a ser recebido por Estados, Distrito Federal e Municípios (Lei n° 8.142/1990, art. 4°).

Por sua vez, a avaliação da execução do Plano deve estar expressa no Relatório de Gestão, a partir do qual devem ser processados os ajustes que venham a ser ditados pela prática.

O Relatório constitui-se na prestação de contas dessa modalidade de transferência financeira e serve também para comprovar junto ao Ministério da Saúde a aplicação dos recursos transferidos fundo a fundo para Estados, Distrito Federal e Municípios (Decreto n° 1.651/1995, arts. 3° e 6°). O Relatório de Gestão (prestação de contas) deve compor-se dos seguintes elementos:

- programação e execução física e financeira do orçamento;
- comprovação dos resultados alcançados quanto à execução do plano de saúde;
- demonstração do quantitativo de recursos financeiros próprios aplicados no setor saúde, bem como das transferências recebidas de outras instâncias do SUS;
- documentos adicionais avaliados pelos órgãos colegiados de deliberação própria do SUS.

A elaboração dos dois documentos integra o conjunto de requisitos a serem cumpridos por Estados, Distrito Federal e Municípios para a habilitação em uma das condições de gestão previstas na NOB 01/96.

Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS

O Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS tem por objetivo proporcionar recursos e meios para financiar o benefício de prestação continuada e apoiar serviços, programas e projetos de assistência social (Decreto no 1.605/1995, art. 1º).

É condição para repasses dos recursos aos Estados, Distrito Federal e Municípios, a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, do Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social, e do Plano de Assistência Social. Excetua os recursos necessários ao atendimento do benefício de prestação continuada (Lei nº 8.742/1993, art. 30, e Decreto no 1.605/1995, art. 6º). É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à assistência social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993, art. 30).

Os recursos do FNAS, para os fundos estadual, do Distrito Federal ou municipal, podem ser repassados automaticamente, independentemente de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato. Os recursos são depositados em conta vinculada ao fundo destinatário (Lei nº 9.604/1998, art. 2o, e Decreto no 2.529/1998, arts. 1o e 4o).

A liberação dos recursos, obedecido o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, está condicionada a que os respectivos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais:

comproven a efetiva instituição e funcionamento dos respectivos conselhos de assistência social;

apresentem o correspondente plano de assistência social aprovado pelo respectivo conselho de assistência social; e apresentem plano de trabalho de assistência social aprovado pelo Ministério da Previdência e Assistência Social - MPAS (Decreto no 2.529/1998, art. 1o).

A transferência de recursos destinados aos fundos municipais deve observar a compatibilização com o plano de trabalho estadual e o respeito ao princípio da equidade (Decreto no 2.529/1998, art. 1o). Conforme definido na Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB-2, aprovada pela Resolução CNAS nº 207, de 16/12/1998, os critérios para transferência de recursos do FNAS para os fundos estaduais, municipais e do Distrito Federal devem ser propostos pela Secretaria de Assistência Social do MPAS em articulação com os gestores estaduais e municipais, fundamentados, nos termos do artigo 18 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei no 8.742/1993), na consideração de indicadores como população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda. Tais critérios substituíram o modelo anterior baseado na série histórica de despesa, definida como o montante de recursos que vinha sendo aplicado anualmente no pagamento dos serviços assistenciais.

É condição indispensável para a liberação de novas parcelas de recursos, que o beneficiário tenha cumprido as obrigações assumidas e que haja regularidade na aplicação dos recursos. O MPAS mantém cadastro dos beneficiários de transferências e registros relativos ao cumprimento dessas condições (Decreto no 2.529/1998, art. 3o).

Os gestores dos fundos estaduais, do Distrito Federal e municipais devem encaminhar o órgão específico do MPAS relatórios correspondentes ao período de liberação dos recursos, contendo o desempenho do programa, as receitas e despesas, o saldo anterior e para o período subsequente ou a recolher (Decreto no 2.529/1998, art. 3o, § 1o). Caso não apresente o relatório, na forma e prazo estabelecidos, correspondente à parcela de recursos recebidos, o órgão beneficiário é inscrito na condição de inadimplente no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados - CADIN e no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, ficando impedido de celebrar convênio com a União e de receber recursos federais (Decreto no 2.529/1998, art. 3o, § 2o).

Em caráter emergencial, o Ministro da Previdência e Assistência Social pode autorizar o repasse de recursos financeiros do FNAS para os Municípios ou entidades e organizações de assistência social, por meio de instituição financeira oficial, caso se verifique algum prejuízo para os beneficiários na utilização dos meios ordinários de repasse (Decreto no 1.605/1995, art. 5º, § 2o).

O FNAS pode transferir recursos financeiros para o desenvolvimento das ações continuadas de assistência social diretamente às entidades privadas de assistência social, a partir da competência do mês de dezembro de 1999, independentemente da celebração de acordo, convênio, ajuste ou contrato, em caráter excepcional, quando o repasse não puder ser efetuado diretamente ao Estado, Distrito Federal ou Município, em decorrência de inadimplência desses entes com o Sistema de Seguridade Social (Lei nº 9.604/1998, art. 2-A).

Aplicação dos recursos

Os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social recebidos pelos fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal devem ser aplicados segundo as prioridades estabelecidas nos planos de assistência social aprovados pelos respectivos conselhos, buscando, no caso de transferência aos fundos municipais, a compatibilização no plano estadual e respeito ao princípio de equidade (Lei nº 9.604/1998, art. 2º).

É expressamente vedada a utilização dos recursos de forma ou para fim diverso do estabelecido no plano de assistência social, e, enquanto não empregados na sua finalidade, devem ser aplicados na forma definida nas normas pertinentes (Decreto no 2.529/1998, art. 4o). Da mesma forma, os rendimentos das aplicações financeiras devem, obrigatoriamente, ser utilizados no objeto definido no plano de assistência social, estando sujeitos às mesmas condições de prestação de contas exigidas para os recursos financeiros transferidos (Decreto no 2.529/1998, art. 4o).

A execução das ações, conforme estabelecido na NOB-2, dá-se mediante o financiamento de benefícios de prestação continuada e eventuais; financiamento de serviços assistenciais; e financiamento de programas e projetos, assim definidos:

- Benefício de Prestação Continuada – BPC: é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, e ao idoso com mais de 67 anos, com renda familiar per capita menor que 1/4 do salário mínimo, segundo definição da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei no 8.742/1993). Sua concessão é de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS, sob a coordenação geral e avaliação da Secretaria de Assistência Social - SAS e sob acompanhamento e fiscalização dos gestores e dos conselhos das localidades onde vive o beneficiário;

- benefícios eventuais: pagamento de auxílio natalidade ou morte a famílias com renda mensal inferior a 1/4 do salário mínimo; serviços assistenciais: atividades continuadas que objetivam a melhoria de vida da população, com prioridade para a atenção à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social. A transferência dos recursos é feita de maneira regular e automática do FNAS aos fundos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, respeitada a condição de gestão em que estiverem enquadrados;
- financiamento de programas e projetos: os programas e projetos desenvolvidos na área de assistência social têm caráter diferenciado dos serviços conforme conceituação contida na LOAS. Essas ações são caracterizadas pela delimitação de objetivo, tempo e área de abrangência, não tendo, portanto, caráter continuado. Nesse sentido, os gestores estaduais, do Distrito Federal e dos municípios devem consolidar as demandas por projetos, formalizando-os para apresentação à Secretaria de Assistência Social, atendendo aos requisitos definidos na NOB, que examina a pertinência dos projetos e a disponibilidade orçamentária e financeira, realizando a transferência dos recursos do FNAS para os respectivos fundos.

A Secretaria de Assistência Social vem priorizando, também, o apoio a projetos especiais caracterizados pelo desenvolvimento de ações que abrangem temas incluídos na agenda de política social do país e que priorizem a infância e a adolescência no enfrentamento de formas intoleráveis de vida, realidades e práticas ilegais e anti-sociais que não respeitam direitos fundamentais e inalienáveis da pessoa humana (NOB-2).

I L P E S



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Serie

gestión pública

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

- 69 Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil-avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde, Angelo José Mont'Alverne Duarte, Alexandre Manoel Angelo da Silva, Everlido Manoel Luz, José Carlos Gerardo, (LC/L.2988-P,LC/IP/L.297) N° de venta: P.08.II.G.95 (US\$10), 2009.
- 68 Reglas fiscales: Los programas de asistencia financiera y la ley de responsabilidad fiscal, (LC/L.2952-P; LC/IP/L.292) N° de venta: S.08.II.G.65 (US\$10) **(en preparación)**
- 67 Eficiência do gasto público na América Latina: uma análise comparativa a partir do modelo semi-paramétrico com estimativa em dois estágios, Márcio Bruno Ribeiro (LC/L.2883-P,LC/IP/L.291) N° de venta: P.08.II.G.28 (US\$10), 2008.
- 66 La política fiscal en tiempos de bonanza, Ricardo Martner, (LC/L.2736-P,LC/IP/L.282) N° de venta: S.07.II.G.74 (US\$10), 2007.
- 65 Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil, José Roberto R. Afonso (LC/L.2669-P, LC/IP/L.279) N° de venta: S.07.II.G.20 (US\$10), 2007.
- 64 Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario, Roberto Fallas Mora, Fabián Quiroz Álvarez (LC/L.2668-P, LC/IP/L.278) N° de venta: S.07.II.G.19 (US\$10), 2007.
- 63 Presupuestar en Colombia: buscando la gobernabilidad fiscal a través del presupuesto, Carolina Rentarías, Juan Carlos Echeverri (LC/L.2635, LC/IP/L.277) N° de venta: S.06.II.161 (US\$10), 2006.
- 62 Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones, Roberto Martirene (LC/L.2570, LC/IP/L.275) N° de venta: S.06.II.G.99 (US\$10.00), 2006.
- 61 Revalorización de la planificación del desarrollo, Luis Lira (LC/L.2568-P, LC/IP/L.274), N° de venta: S.06.II.G.97 (US\$10.00), 2006.
- 60 Presupuestar en Perú, Nelson Shack (LC/L.2557-P, LC/IP/L.273) N° de venta: S.06.II.G.85 (US\$10.00), 2006.
- 59 Gobernabilidad fiscal en Ecuador, María Dolores Almeida, Verónica Gallardo, Andrés Tomaselli (LC/L.2529-P, LC/IP/L.272) N° de venta: S.06.II.G.56 (US\$10.00), 2006.
- 58 Globalización y territorio, Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2508-P, LC/IP/L.271) N° de venta: S.06.II.G.36 (US\$10.00), 2006.
- 57 Sistemas de buenas prácticas en desarrollo económico local. Una revisión preliminar de la experiencia, Sorely Martínez y Luis Mauricio Cuervo (LC/L.2495-P; LC/IP/L.269) N° de venta: S.06.II.G.60, 2006.
- 56 Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal, Isaac Umansky, (LC/L.2486-8, LC/IP/L.268) N° de venta: S.06.II.G.19 (US\$10.00), 2006.
- 55 Política fiscal y protección social, Ricardo Martner, Eduardo Aldunate, (LC/L.2485-8, LC/IP/L.267) N° de venta: S.06.II.G.17 (US\$10.00), 2006.
- 54 El falso espejo de la ciudad latinoamericana, Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.2417-8, LC/IP/L.264) N° de venta: S.05.II.G.164 (US\$10.00), 2005.

- O leitor interessado em adquirir números anteriores desta série pode solicitá-los dirigindo a sua correspondência à Unidade de Distribuição, Cepal, Caixa Postal 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, Correio Eletrônico: publications@cepal.org.

Nome:
Actividade:.....
Endereço:.....
Código postal, cidade, país:
Tel.:.....Fax:Correio eletrônico: