

TCC/UNICAMP

P777a

3488/IE



1290003488

ADE ESTADUAL DE

INSTITUTO DE ECONOMIA

CEDOC/IE

RICARDO ELIAS DE PONTES

AVALIAÇÃO DO SISTEMA INTERGOVERNAMENTAL DE
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS: O
CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO

ORIENTADOR: PROF. M. GUSTAVO ZIMMERMANN

CEDOC/IE

CAMPINAS
2008

Federalismo - Estado de São Paulo -

RICARDO ELIAS DE PONTES
RA: 035655

**AVALIAÇÃO DO SISTEMA INTERGOVERNAMENTAL DE
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DE RECURSOS: O
CASO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Monografia apresentada como exigência para a conclusão do curso de Graduação em Ciências Econômicas, na área de Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.

Orientador: Prof. M. Gustavo Zimmermann



UNICAMP - CAMPINAS
FEVEREIRO 2008

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. M. Gustavo Zimmermann,

Orientador e incentivador do meu trabalho, pelo estímulo e grandes sugestões.

À Prof^a. Dr^a. Rosangela Ballini,

Pelo apoio, atenção e colaboração no modelo econométrico.

Aos Prof. Dr^a. Adriana Nunes Ferreira e Dr. Alexandre Gori Maia,

Pelos comentários e disposição.

RESUMO

Trabalho sobre o sistema intergovernamental de transferências voluntárias de recursos, observando os municípios paulistas. Apresenta-se primeiramente a caracterização do sistema federativo brasileiro, suas peculiaridades e mesmo suas tendências. Posteriormente, são realizados o estudo e a classificação das transferências, verificando se as voluntárias ou discricionárias cumprem os pressupostos das constitucionais ou legais, buscando, caso haja, um padrão específico para as primeiras. Após a aplicação de um modelo econométrico, notou-se um cumprimento parcial desses pressupostos.

Palavras-chave: federalismo fiscal, municípios paulistas, sistema federativo brasileiro, transferências intergovernamentais, transferências voluntárias.

ABSTRACT

Project about the intergovernmental system of voluntary transfer of resources, observing the townships of the state of São Paulo. First, it is presented the characterization of the Brazilian federation system, its peculiarities and even its tendencies. Later, it is carry out the study and classification of the transfers, verifying if the voluntary and discriminatory ones follow the purpose of the constitutional or legal ones, seeking, if there is any, a specific pattern for the first. After the application of an econometric model, it was noticed a partial fulfillment of these purposes.

Keywords: fiscal federalism, townships of the state of São Paulo, Brazilian federative system, intergovernmental transfers, voluntary transfers.

RESUMO

Trabalho sobre o sistema intergovernamental de transferências voluntárias de recursos, observando os municípios paulistas. Apresenta-se primeiramente a caracterização do sistema federativo brasileiro, suas peculiaridades e mesmo suas tendências. Posteriormente, são realizados o estudo e a classificação das transferências, verificando se as voluntárias ou discricionárias cumprem os pressupostos das constitucionais ou legais, buscando, caso haja, um padrão específico para as primeiras. Após a aplicação de um modelo econométrico, notou-se um cumprimento parcial desses pressupostos.

Palavras-chave: federalismo fiscal, municípios paulistas, sistema federativo brasileiro, transferências intergovernamentais, transferências voluntárias.

ABSTRACT

Project about the intergovernmental system of voluntary transfer of resources, observing the townships of the state of São Paulo. First, it is presented the characterization of the Brazilian federation system, its peculiarities and even its tendencies. Later, it is carry out the study and classification of the transfers, verifying if the voluntary and discriminatory ones follow the purpose of the constitutional or legal ones, seeking, if there is any, a specific pattern for the first. After the application of an econometric model, it was noticed a partial fulfillment of these purposes.

Keywords: fiscal federalism, townships of the state of São Paulo, Brazilian federative system, intergovernmental transfers, voluntary transfers.

SUMÁRIO

Introdução	01
Capítulo I – O Sistema Federativo Brasileiro	03
I. 1. Modelos de Descentralização e a Descentralização no Brasil.....	03
I. 2. As transferências Intergovernamentais.....	04
I. 3. Arrecadação e Receita Disponível nas 3 esferas de governo	06
I. 4. Caracterização do Sistema Tributário Brasileiro.....	11
Capítulo II – Tipologia e Modalidades de Transferências Intergovernamentais... 14	
II. 1. Tipologia das Transferências	15
II. 2. Modalidades de Transferências no Sistema Federativo Brasileiro	16
II. 2. 1. Devolução Tributária	17
II. 2. 2. Transferências Compensatórias	17
II. 2. 3. Transferências Redistributivas	18
II. 2. 4. Transferências Discricionárias	19
II. 3. As Transferências Constitucionais ou Legais no Brasil.....	19
Capítulo III – As Transferências Voluntárias para os Municípios Paulistas	21
III. 1. Apresentação do Estado de São Paulo	21
III. 2. Os Recursos Transferidos Voluntariamente aos Municípios de São Paulo	24
III. 3. Um Modelo Para as Transferências Voluntárias	26
III. 3. 1. Metodologia	26
III. 3. 2. Resultados.....	29
III. 3. 3. Análise dos Resultados	31
Conclusão.....	34
Referências Bibliográficas.....	35

Introdução

Este trabalho realiza uma análise das transferências intergovernamentais, as quais são elementos fundamentais do sistema fiscal-federalista brasileiro, pois alteram a receita disponível para cada um dos três níveis de governo. Esses movimentos de recursos entre as esferas do governo podem ser classificados de várias maneiras, sendo que uma delas, dominante no presente estudo, divide as transferências em *constitucionais ou legais*, ou em *voluntárias ou discricionárias*. As do primeiro tipo ocorrem quando a repartição dos recursos for feita de acordo com o valor gerado por cada esfera subnacional do governo, ou de natureza redistributiva, caso em que a distribuição entre os níveis de governo não é relacionada com a base de arrecadação do governo receptor. Uma outra forma são as *voluntárias ou discricionárias*, que ocorrem com base nos princípios de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não sendo determinadas constitucionalmente. Estas últimas são importantes por serem flexíveis em prazos curtos, sendo capazes de atender a demandas de recursos excepcionais por parte das jurisdições.

O objetivo geral do trabalho é verificar em que medida as transferências do segundo tipo, da União e do estado de São Paulo para os municípios paulistas, preenchem os pressupostos teóricos das transferências intergovernamentais constitucionais ou legais e em que medida elas obedecem a um padrão específico e qual é esse padrão.

As transferências voluntárias serão avaliadas de acordo com a situação dos municípios receptores, em aspectos tradicionais de análise no sistema fiscal (como população e arrecadação própria), de acordo com os partidos políticos dos governantes das esferas transferidoras e das receptoras dos recursos. Também se investigará se as regiões metropolitanas são ou não mais beneficiadas.

Outro objetivo específico será, a partir de um período de análise que englobe mais de um mandato de prefeitura, definir se os recursos discricionários estão se tornando regulares para determinados municípios, aspecto não desejável pelo sistema, uma vez que gera acomodação e dependência por parte da unidade subnacional receptora desses recursos. Para fazer esta análise, será considerado o período de 1993 a 2004, no qual ocorreram 3 mandatos municipais completos.

Considera-se a hipótese de que as transferências voluntárias ou discricionárias para os municípios do estado de São Paulo preenchem apenas parcialmente os pressupostos teóricos das transferências intergovernamentais constitucionais ou legais, assim como se supõe a existência de um padrão específico para as suas ocorrências.

O próximo capítulo apresenta a caracterização do sistema tributário brasileiro. Ainda neste capítulo são feitas considerações gerais sobre a sua evolução, sempre levando em conta as três esferas de governo – União, Estados e Municípios –, até chegar ao seu estado atual. Em seguida, no Capítulo II, será feita a análise teórica das transferências legais ou constitucionais e das voluntárias ou discricionárias, procurando identificar os pressupostos das primeiras e em que medida as segundas obedecem a eles.

Com isso, o Capítulo III consiste em, a partir de informações oficiais das transferências voluntárias ocorridas da União e do estado de São Paulo para os municípios paulistas, na tentativa de descobrir se elas possuem um padrão específico e qual é esse padrão, realizar uma análise econométrica. Por fim, a conclusão relacionará todos os resultados do trabalho e fará algumas considerações sobre eles.

Capítulo I – O Sistema Federativo Brasileiro

Este capítulo é dedicado a destacar, em uma revisão bibliográfica de finanças públicas, aspectos julgados relevantes à monografia e caracterizadores do sistema federativo brasileiro, basicamente, a existência de um processo de descentralização no país, com diferentes atribuições para cada esfera de governo, assim como a utilização de um sistema de transferências intergovernamentais de modo a alterar a capacidade de gasto de cada nível de governo. Por fim, será feita uma caracterização do sistema tributário no país.

I. 1. Modelos de descentralização e a descentralização no Brasil

Esta seção tem como objetivo apresentar os modelos de descentralização tradicionais da literatura de finanças públicas e a definição do processo de descentralização brasileira. Esse passo é relevante para a seção 2, que trata das transferências intergovernamentais, as quais são definidas, e no sentido contrário, acabam determinando a própria descentralização no país, uma vez que permitem decisões serem tomadas não só pelo governo central do país (Rezende e Oliveira, 2003).

Na literatura de finanças públicas, há dois modelos para a condução do processo de descentralização (Giambiagi, 2000) e (Mendes, 2004). O *modelo do principal agente* enfatiza o acordo existente entre o governo central e as suas demais esferas, as quais recebem transferências do primeiro, este definindo, por sua vez, as responsabilidades que cabem às unidades subnacionais quanto à provisão de bens e serviços públicos. Tal alternativa caracteriza-se por uma falta de autonomia dessas unidades, constituindo-se em uma dificuldade na conciliação entre os interesses locais e os nacionais.

O segundo modelo, conhecido como o *modelo da eleição pública local*, ressalta a importância dos cidadãos como tomadores de decisões, os quais elegem seus representantes de acordo com os seus interesses e benefícios que percebem dos investimentos públicos. Um pressuposto desse caso é o grau de autonomia maior por parte das unidades subnacionais, tornando-o passível de uma crítica, pois determinados bens e serviços públicos necessitam de grande escala para serem ofertados, o que

impossibilita que cada governo local os ofereça individualmente, como exemplo, um hospital especializado. Isso comprometeria a eleição dos representantes.

Dessa forma, muitos países reconhecem a necessidade de combinar os dois modelos acima mencionados, sendo as transferências de recursos do governo central capazes de garantir os bens e serviços públicos para os governos locais, levando, simultaneamente, a uma melhora no desempenho fiscal local, possibilitada também pelos recursos locais sugeridos pelos eleitores e contribuintes.

O Brasil foi caracterizado por uma forte centralização de recursos e de poder durante seu período de Império. A federação brasileira surgiu de forma a contestar essa formação, sendo constituída atualmente por 26 estados, um distrito federal e mais de 5.000 municípios, com a descentralização e a autonomia das unidades subnacionais em relação ao governo central ganhando força. No entanto, uma análise das últimas décadas mostra que esse processo não caminhou linearmente: durante o período de governo militar, as intervenções nas demais esferas de governo por parte do centro marcaram uma redução da autonomia, como decorrência da forte centralização ocorrida no país.

Foi no final da década de 70, com o movimento pela redemocratização do Brasil, que as unidades de governo subnacionais passaram a perseguir a descentralização tributária, tornando tal processo peculiar na medida em que esteve ausente um projeto de descentralização conduzido pelo governo central, estando, por isso, presentes distorções e conflitos (Affonso, 1995). Outra peculiaridade nesse processo se dá devido às enormes disparidades sociais e econômicas existentes no país, dificultando ainda mais a consolidação de um processo de descentralização que seja constante e unânime.

I. 2. As transferências Intergovernamentais

Nesta seção serão apontadas as razões para a existência de um sistema de transferências intergovernamentais, com a introdução dos seus esquemas de classificação, os quais serão aprofundados no Capítulo 2. O sistema de transferências intergovernamentais é fundamental no país, uma vez que na discussão sobre descentralização percebeu-se que uma situação ótima em relação à arrecadação e à oferta de bens públicos depende das transferências de recursos, ainda mais no Brasil,

país caracterizado pelo federalismo sobre uma base extremamente desigual (Afonso, 2004).

As transferências intergovernamentais, elementos fundamentais do Sistema Tributário Brasileiro e do modelo de descentralização vigente no país, alteram a receita disponível para cada um dos 3 níveis de governo. Em um primeiro momento, podem ser agrupadas como *legais ou constitucionais* (devoluções tributárias e transferências redistributivas), ou *voluntárias ou discricionárias*. As primeiras podem ser de natureza devolutiva (quando a repartição dos recursos é feita de acordo com o valor gerado por cada esfera subnacional do governo), ou de natureza redistributiva (quando a distribuição entre os níveis de governo não é relacionada com a base de arrecadação do governo receptor).

O outro tipo de transferências é o das voluntárias ou discricionárias, nas quais os princípios de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não são determinados constitucionalmente ou legalmente. Estas transferências são importantes por serem flexíveis em prazos curtos, sendo capazes de atender a demandas de recursos excepcionais por parte das jurisdições.

Segundo Lima (2002), a opção por um sistema de transferências intergovernamentais ocorre devido a quatro razões fundamentais:

- I. Internalização de externalidades a outras jurisdições, com a unidade de governo mais alta estimulando o fornecimento de bens e serviços que favoreçam também a outras unidades;
- II. Melhoria do sistema tributário como um todo, razão relacionada em grande medida no fato de ampliar a eficiência, deslocando atribuições de impostos para as esferas de governo com melhor capacidade de administração;
- III. Correção de ineficiências na oferta de equilíbrio de bens públicos locais, caso em que as transferências podem possibilitar o alcance de uma padronização por parte dos governos locais, principalmente em casos de educação, saúde, saneamento básico e habitação;
- IV. Equalização fiscal entre jurisdições, razão de grande importância em uma federação de fortes desigualdades regionais, como a brasileira.

Considera-se as transferências legais como as que (pela Constituição ou por lei complementar ou ordinária) possuem os critérios de origem dos recursos e montantes a serem repartidos entre os níveis de governo determinados e as transferências

discrecionárias ou negociadas como as que não precisam ter ligação alguma com os fluxos das primeiras.

Tal como definido na Lei de Responsabilidade Fiscal, entende-se por transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou destinados ao Sistema Único de Saúde”. As transferências voluntárias são importantes, principalmente, por serem mais flexíveis em prazos curtos, já que a mudança no critério de distribuição das transferências legais necessita de superação de uma burocracia pesada e conservadora para ser efetivada. Vale observar, no entanto, que as transferências voluntárias não devem ser previsíveis e nem regulares, de forma a gerarem uma acomodação e dependência por parte da unidade subnacional receptora dos recursos (Prado et. al, 2003).

Pode-se, ainda, enquadrar as transferências quanto ao orçamento que as recebe. Dessa forma, elas podem ser *livres*, ou seja, podem ser alocadas conforme a vontade da unidade subnacional receptora, visando uma equalização do poder de gasto de cada jurisdição, mantendo uma certa autonomia e aproximando os recursos disponíveis entre as unidades da federação. Ou as transferências podem ser *vinculadas*, criando condições para a sua utilização, de forma a não ampliar o poder global de gasto do governo receptor.

I. 3. Arrecadação e Receita Disponível nas 3 esferas de governo

A partir da breve descrição do sistema de transferências, nesta seção pretende-se mostrar como as transferências alteram a receita disponível para as várias esferas de governo, a partir de dados oficiais, apontando a evolução histórica dessas transferências, notando o maior benefício obtido pelos municípios ao longo do tempo.

A arrecadação de recursos através da tributação representa a primeira etapa realizada pelas esferas de governo em um sistema federativo. Os dados da Tabela 1 mostram a evolução da arrecadação tributária, no período de 1989 a 1998. Nota-se que essa “arrecadação de tributos é extremamente desigual no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais” (Arretche, 2007).

Percebe-se que há uma grande dependência financeira por parte dos municípios em comparação com a União e com os estados, graças ao fato de os tributos de maior arrecadação em termos de valor estarem concentrados nas esferas de governo mais altas (Afonso e Araújo, 2000) e (IBAM, 2001). No total, percebe-se que no período em análise há um aumento dos recursos arrecadados na ordem de 51,26%.

Tabela 1. Evolução da arrecadação tributária das esferas de governo, no período de 1989 a 1998. (Em R\$ milhões de dezembro de 1998)*

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Arrecadação	%	Arrecadação	%	Arrecadação	%
1989	182.183	125.288	68,8	52.004	28,5	4.891	2,7
1990	207.165	143.981	69,5	56.906	27,5	6.278	3,0
1991	184.831	119.687	64,8	56.055	30,3	9.089	4,9
1992	178.652	119.741	67,0	51.124	28,6	7.787	4,4
1993	184.463	130.542	70,7	46.979	25,5	6.942	3,8
1994	210.244	144.534	68,8	58.253	27,7	7.457	3,5
1995	228.521	153.618	67,3	64.543	28,2	10.630	4,5
1996	247.258	162.345	65,7	71.237	28,8	13.676	5,5
1997	257.424	171.174	66,5	72.287	28,1	13.963	5,4
1998	275.561	187.733	68,1	73.176	26,6	14.652	5,3

*Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Fontes: AFONSO, José Roberto R. et alii. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.

KANDIR, Antônio. Reforma Tributária, Desenvolvimento e Empregos. Brasília, 50p. Jun.1999. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional.

Após serem realizadas as transferências constitucionais, a participação relativa dos municípios passa a ser muito mais relevante nos recursos disponíveis do que em relação aos recursos arrecadados, tal como mostrado na Tabela 2.

Um das características principais a ser considerada no processo de descentralização brasileiro é o aumento das transferências do governo central para os estados e municípios devido ao aumento dos fundos de participação (constituídos de parcelas do IR e do IPI). Tais recursos transferidos são incondicionais, buscando uma equalização fiscal entre as jurisdições, privilegiando um nivelamento de recursos disponíveis partindo da autonomia dessas (Afonso et al, 1999).

Tabela 2: Evolução dos recursos disponíveis para as esferas de governo, no período de 1989 a 1998. (Em R\$ milhões de dez de 1998)*

ANOS	TOTAL	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS	
		Disponível	%	Disponível	%	Disponível	%
1989	182.183	100.201	55,0	52.104	28,6	29.878	16,4
1990	207.165	113.941	55,0	57.799	27,9	35.425	17,1
1991	184.831	94.449	51,1	55.079	29,8	35.303	19,1
1992	178.652	94.150	52,7	51.630	20,9	32.072	18,4
1993	184.463	101.270	54,9	49.990	27,1	33.203	18,0
1994	210.244	112.901	53,7	59.709	28,4	37.634	17,9
1995	228.521	119.517	52,3	65.814	28,8	43.190	18,9
1996	247.258	134.508	54,4	68.985	27,9	43.765	17,7
1997	257.424	145.187	56,4	69.505	27,0	42.732	16,6
1998	275.561	158.438	57,5	70.752	25,7	46.371	16,8

*Valores deflacionados pelo IGP-DI.

Fontes: AFONSO, José Roberto R. et alii. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36. Dez. 1998.

KANDIR, Antônio. Reforma Tributária, Desenvolvimento e Empregos. Brasília, 50p. Jun.1999. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional.

Um ponto importante a ser considerado é a tendência municipalista afirmada com a Constituição de 1988. Com o reconhecimento do município como membro da federação e com a sua posição de igualdade em relação aos estados quanto aos direitos e deveres, as transferências de recursos intergovernamentais brasileiras acabam favorecendo a sua propagação. No entanto, apesar disso, não houve um desestímulo na arrecadação municipal no período de 1989 a 1998, a qual cresce relativamente às outras esferas de governo (de 2,7% a 5,3%) e em números absolutos (de R\$ 4.891.000 a R\$ 14.652.000).

Considerando um período mais abrangente, comparando com a evolução recente (anos de 1960 a 2005), a Tabela 3 mostra a arrecadação direta e a receita disponível para os três níveis de governo.

Tabela 3: Brasil: Carga tributária e a divisão federativa, 1960-2005

Ano	Carga Tributária (% do PIB)	Arrecadação direta				Receita disponível			
		União	Estados	Municípios	Total	União	Estados	Municípios	Total
1960	17,41	64,0	31,3	4,7	100,0	59,5	34,1	6,4	100,0
1965	18,99	63,6	30,8	5,6	100,0	54,8	35,1	10,1	100,0
1983	26,97	76,6	20,6	2,8	100,0	69,8	21,3	8,9	100,0
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	100,0	60,1	26,6	13,3	100,0
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	100,0	54,7	29,6	15,7	100,0
2005	38,94	68,4	26,0	5,6	100,0	57,6	25,2	17,2	100,0

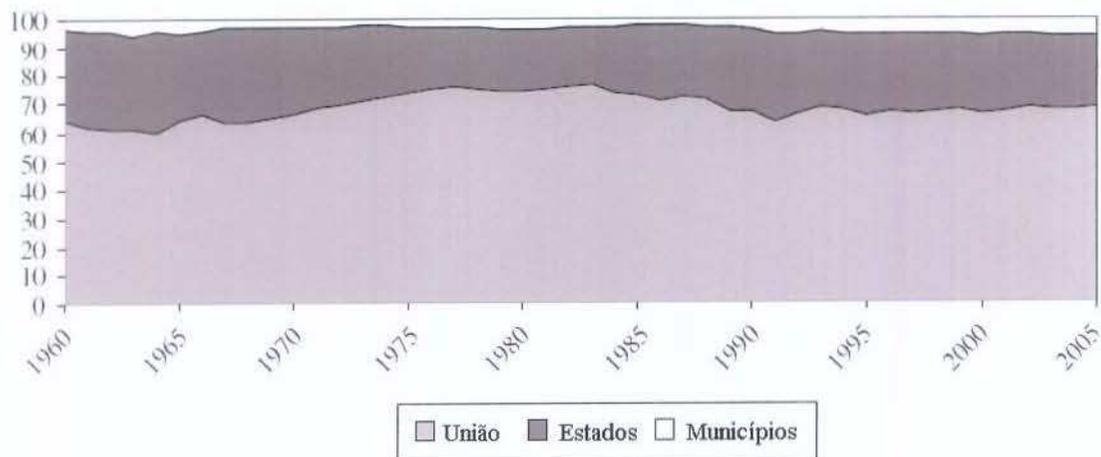
Fonte: Afonso e Meirelles (2006).

O advento do Regime Militar em 1964 permitiu uma centralização de recursos, com o ano de 1983 representando o auge dessa centralização: a União arrecadava 76,6% da carga tributária do país, enquanto a sua receita disponível girava em torno de 70%. O estabelecimento da Constituição de 1988 já mostrava uma tendência contrária, com a perda de importância da União em relação à receita disponível. A alta inflação marcante na época e os programas de estabilização fracassados evidenciavam a debilidade do sistema tributário vigente até então, basta ver que a sua proporção em relação ao PIB diminuiu de 26,97% em 1983 para 22,43% em 1988.

Desde a década de 70, junto com a marcha pela redemocratização do país, as idéias da descentralização fiscal e do enfraquecimento do poder central ganharam força. Na fase final do regime militar, esse movimento obteve êxito e, graças à Constituição de 1988, houve um forte aumento das transferências. É só reparar a parcela do IR e do IPI transferidas aos Fundos de Participação dos Estados aumentou de 22% para 44% entre 1980 e 1990.

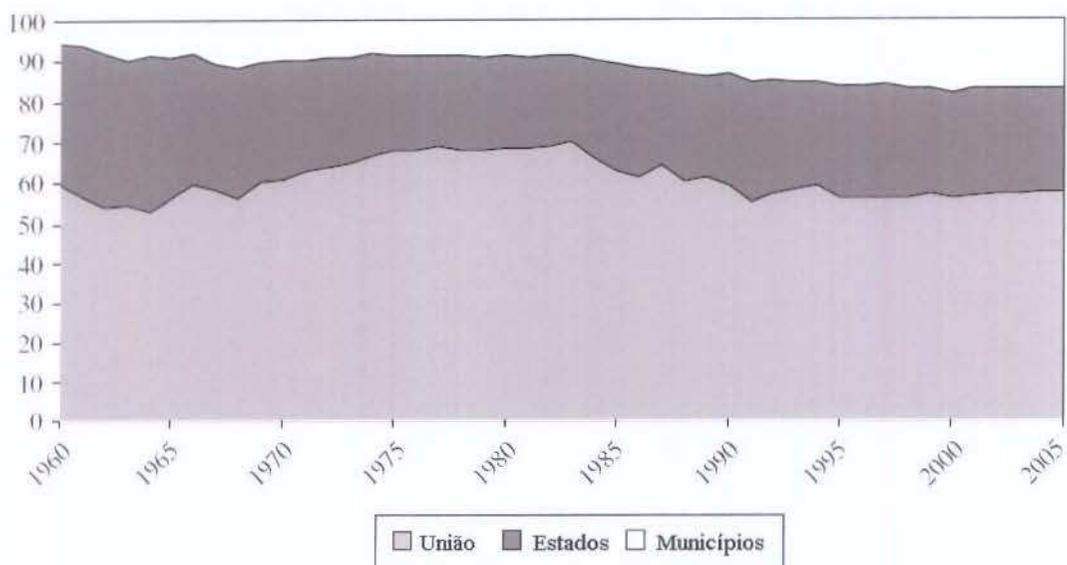
A Figura 1 representa graficamente os dados da arrecadação direta da Tabela 3, enquanto a Figura 2 representa a receita tributária disponível. Nota-se que a tendência de dependência financeira dos municípios apresentada anteriormente para o período de 1989 a 1998 é válida em um horizonte temporal maior.

Figura 1. Brasil: divisão federativa da arrecadação tributária direta, 1960-2005



Fonte: Afonso e Meirelles (2006).

Figura 2. Brasil: divisão federativa da receita tributária disponível, 1960-2005



Fonte: Afonso e Meirelles (2006).

Nota-se que, a partir da Constituição de 1988, a capacidade de tributação própria das esferas subnacionais do governo foi consolidada. Os ICMS arrecadado pelos estados teve a sua base ampliada, pois passou a absorver cinco impostos federais antigos. Além do mais, as suas alíquotas foram flexibilizadas e a sua administração foi delegada totalmente aos estados (Afonso e Serra, 2007).

I. 4. Caracterização do Sistema Tributário Brasileiro

Partindo de uma fotografia do sistema tributário brasileiro, contendo as competências por esferas de governo, será realizada uma rápida constatação de alguns eventos ocorridos a partir de 1947, ano em que houve o registro sistemático das contas nacionais do Brasil, procurando constatar como as principais mudanças no Sistema Tributário Brasileiro tenderam a uma descentralização tributária, fato que permite encerrar as considerações sobre o sistema federativo brasileiro como um todo, permitindo que o Capítulo II seja inserido, no qual as transferências intergovernamentais serão tratadas mais especificamente.

Atualmente no Brasil, União, Estados e Municípios estão autorizados a instituir e cobrar tributos pela Constituição Federal. A concentração da arrecadação se dá na União e nos Estados. O Quadro abaixo mostra a quais esferas do governo cabem a responsabilidade de recolhimento dos impostos:

Quadro 1. Os impostos no Brasil por esferas de governo

	União	Estados e D. F.	Municípios
Imposto sobre Importação de Produtos Estrangeiros (II);	X		
Imposto sobre a Exportação, para o Exterior, de Produtos Nacionais ou Nacionalizados (IE);	X		
Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR)	X		
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);	X		
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF);	X		
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);	X		
Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF)*	X		
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCMD);		X	
Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);		X	

Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).		X	
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU);			X
Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos, a Qualquer Título, por Ato Oneroso, de Bens Imóveis, por Natureza ou por Acesso Física, e de Direitos Reais sobre Imóveis, exceto os de Garantia, bem como Cessão de Direitos e sua Aquisição (ITBI);			X
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), os quais não sejam contemplados na área de incidência do ICMS			X

* Apesar de constitucionalmente aprovada, sua instituição depende de lei complementar.

Fonte: Elaboração própria.

Outros tributos, cujas competências variam, cabendo aos três níveis de governo na federação, são referentes às taxas, contribuições de melhoria e outras espécies tributárias, como o empréstimo compulsório, e outras contribuições, exigidas de forma compulsória da sociedade, como as sociais (FGTS, FUNRURAL, PIS, PASEP, COFINS, CSLL, etc.) ou as de interesse de categorias profissionais ou econômicas (Varsano et al 1998).

O Sistema Tributário Brasileiro (STB) acima definido sofreu diversas alterações nas últimas décadas. Pode-se retomar a sua evolução utilizando como ponto inicial o ano de 1947, no qual houve o registro sistemático das contas nacionais do Brasil. Desde então, a carga tributária brasileira apresentou uma tendência ascendente. Em 1965-1967, houve uma reforma tributária, caracterizada por ser tecnicamente avançada para os padrões da época, consolidando as bases do atual sistema ao aumentar extraordinariamente o volume das transferências intergovernamentais. No entanto, foi em 1988 que ocorreram mudanças significativas, consolidando a tendência à descentralização fiscal.

Vale considerar que, no Brasil, a carga tributária é constituída, principalmente, de impostos indiretos e, que esses, apesar de não interferirem no sistema de transferências, por serem regressivos, acaba, dificultando uma distribuição de renda justa entre as diferentes esferas de governo e mesmo entre as diferentes unidades de uma mesma esfera.

Quanto à situação de o nível de governo superior, no caso a União, concentrar a maior parte da arrecadação em seu poder, apontada como ideal por alguns especialistas, isso não é válido no Brasil pois o tributo que mais arrecada recursos é o ICMS, cuja competência cabe aos estados e ao Distrito Federal, consequência do movimento ocorrido pós-1970, em que o enfraquecimento do poder central passa a ser evidente, deixando claro um poder maior das esferas subnacionais no país. Além disso, o ICMS é um imposto indireto, sendo falsa a idéia de que sempre é o comerciante quem o paga, pois no geral, ele simplesmente recebe do consumidor e recolhe ao Estado o imposto que está embutido no preço da mercadoria vendida. Para piorar a situação, tal imposto também é regressivo, o qual não considera nem a capacidade aquisitiva nem a econômica dos indivíduos. Essa discussão foge do objetivo do trabalho, mas é importante apresentá-la como forma de apresentar as características que são peculiares ao sistema tributário brasileiro (Varsano et al, 1998).

Outra importante consideração a ser feita, é sobre a concentração, por parte do governo, em tributos sobre a produção e circulação de bens e serviços (como o ICMS, o IPI, o ISS, a Cofins, o PIS-Pasep e a CPMF¹) em detrimento dos impostos que incidem sobre o patrimônio (ITBI, ITCD, ITR IPVA e IPTU). A opção de tributação escolhida geralmente é a que gera um montante maior de recursos a curto prazo, havendo clara preferência pelos tributos de mais fácil arrecadação, independente do fato de haver uma deterioração na qualidade do sistema tributário, o que normalmente acontece no caso dos impostos cumulativos.

Essa caracterização do sistema tributário é essencial para que se entenda o funcionamento das transferências, afinal os tributos representam as condições iniciais de distribuição de recursos nas esferas subnacionais, para que depois ocorra uma distribuição desses recursos.

¹ A CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira) era uma contribuição que incidia sobre as movimentações bancárias (exceções: negociações de ações na Bolsa, seguro-desemprego, salários, saques de aposentadorias, e transferências entre contas-correntes de mesmo titular). Apesar de ser concebida como provisória, tal tributação foi sendo renovada, acabando em janeiro de 2008, uma vez que o projeto para prorrogá-la até 2011 não conseguiu votos suficientes no Senado Federal para ser aprovado.

Capítulo II – Tipologia e Modalidades de Transferências Intergovernamentais

Como já foi dito no capítulo anterior, as transferências intergovernamentais são responsáveis pela alteração da receita disponível para cada um dos 3 níveis de governo. Esse processo está sujeito a diversas classificações, como será visto neste capítulo. A seção 1 apresentará uma tipologia geral, a seção 2 aplicará essa tipologia ao Sistema Federativo Brasileiro. Por fim, a seção 3 analisará as transferências constitucionais ou legais, as quais serão utilizadas para verificar se as transferências voluntárias obedecem aos seus pressupostos, objetivo geral da monografia.

Uma visão geral sobre as transferências intergovernamentais pode ser verificada considerando o movimento de recursos da União para principais programas dos municípios brasileiros, conforme ilustra a Tabela 4 para o ano de 2000.

Tabela 4: Transferências da União para os municípios segundo os principais programas

Programas	Valor*	% Municípios
Morar Melhor	318,04	2,97
Apoio ao Desenvolvimento do Setor Agropecuário	110,93	1,04
Aceleração da Aprendizagem	1032,61	9,66
Escola de Qualidade para Todos	372,68	3,49
Atenção à Criança	218,77	2,05
Saúde da Família	2192,5	20,51
Prevenção e controle de doenças transmissíveis	129,23	1,21
Qualidade e Eficiência do SUS	194,55	1,82
Alimentação Saudável	148,38	1,39
Atendimento Ambulatorial, Emergencial e Hospitalar	4218,88	39,46
Saneamento Básico	171,63	1,61
Agricultura Familiar - PRONAF	136,92	1,28
Esporte Solidário	127,22	1,19
Proágua Infra-Estrutura	151,29	1,42
Defesa Civil	175,45	1,64
Outros	991,83	9,28
Total	10690,91	100,00

*Em R\$ Milhões.

Fontes: SIAFI in Lima (2002).

Percebe-se que saúde e educação são prioridades, embora programas de habitação, agropecuária e defesa civil (no caso relacionado à apoio em caso de enchentes ou secas) também sejam relevantes. A tipologia das transferências permite um maior entendimento sobre a forma como se dá a partilha, o que será feito na próxima seção.

II. 1. Tipologia das Transferências

Diversas classificações sobre as transferências intergovernamentais podem ser feitas. Opta-se neste trabalho a utilizar as três óticas sugeridas em Prado et al (2003), a saber: função no sistema fiscal; situação no âmbito do orçamento que cede a transferência; e a conexão com o orçamento que a recebe, descritas a seguir:

1. *Instrumento de política fiscal*: as transferências que se inserem nessa categoria são justificadas por motivos de ordem técnico-tributária (devolução tributária), de equalização (transferências redistributivas) e viabilização de políticas setoriais.

2. *Situação no orçamento que cede a transferência*: visualizando o ato que origina as transferências, pode-se agrupá-las como *legais ou constitucionais*, em que os critérios de origem de seus recursos e montantes a serem repartidos entre os níveis de governo são definidos por lei ou constituição, respectivamente².

Tais transferências podem ser de natureza devolutiva, o que ocorre quando a repartição dos recursos for feita de acordo com o valor gerado por cada esfera subnacional do governo, ou de natureza redistributiva, caso em que a distribuição entre os níveis de governo não é relacionada com a base de arrecadação do governo receptor (no item II.2 essas modalidades serão aprofundadas e adaptadas ao caso brasileiro).

Ainda na mesma ótica, as transferências podem ser vistas como *voluntárias ou discricionárias*, as quais também são conhecidas como negociadas e não precisam ter ligação alguma com os fluxos das primeiras.

² Durante o presente trabalho será utilizada uma generalização das duas como transferências legais somente.

3. *Situação no orçamento receptor da transferência*: pode-se, ainda, enquadrar as transferências quanto ao orçamento que as recebe. Dessa forma, elas podem ser *livres*, ou seja, podem ser alocadas conforme a vontade da unidade subnacional receptora, visando uma equalização do poder de gasto de cada jurisdição, mantendo uma certa autonomia e aproximando os recursos disponíveis entre as unidades da federação. Ou as transferências podem ser *vinculadas*, criando condições para a sua utilização, de forma a não ampliar o poder global de gasto do governo receptor.

II. 2. Modalidades de Transferências no Sistema Federativo Brasileiro

Como foi mostrado no Capítulo I, os grandes ganhadores do sistema brasileiro de partilhas são os municípios, dado o seu caráter descentralizador em prol dos governos locais. Um modelo analítico utilizado para avaliar as transferências pode ser feito considerando a situação orçamentária de cada unidade subnacional, diferenciando quatro momentos específicos após determinadas modalidades de transferências, como apresentado no Quadro 2.

Quadro 2. Esquema analítico para transferências.

1	<i>Receita própria diretamente arrecadada</i> (por competência tributária)
2	<i>Receita própria líquida</i> = 1 + Devolução tributária
3	<i>Receita disponível permanente</i> = 2 + Transferências redistributivas e de políticas seletivas permanentes
4	<i>Receita disponível efetiva</i> = 3 + Transferências Discricionárias

Fonte: Elaboração própria.

Esse modelo analítico é útil na medida em que separa as transferências discricionárias das outras, uma vez que, pelo seu próprio caráter flutuante, essas primeiras não podem ser consideradas como elemento do orçamento do governo subnacional.

A seguir, as transferências intergovernamentais serão divididas em quatro modalidades: devolução tributária, transferências compensatórias, redistributivas e discricionárias, com as devidas considerações sobre as especificidades brasileiras.

II. 2. 1. Devolução Tributária

As devoluções tributárias ocorrem quando a repartição dos recursos é feita de acordo com o valor gerado por cada esfera subnacional do governo, ou seja, há uma correlação delas com nível de desenvolvimento do espaço econômico do governo subnacional, com a distribuição de recursos acompanhando as rendas *per capita* relativas das regiões, em uma concepção que se aproxima da neutralidade. O nível superior de governo tem a função de ser um “arrecadador substituto”. Percebe-se que, no Brasil, as transferências dos governos estaduais são devoluções tributárias, basicamente, o que é comprovado no modo como é repartido o ICMS. O Quadro 3 apresenta as devoluções tributárias no Brasil.

Quadro 3. Devoluções tributárias no Brasil

<i>União para estados</i>	<i>União para municípios</i>	<i>Estados para municípios</i>
- IOF-ouro	- IOF-ouro	- IPVA
- Salário Educação	- ITR	- Parcela do ICMS (mínimo
- IR retido na fonte	- IR retido na fonte	de 75% de 25% da
- Royalties		arrecadação líquida do
		imposto)

Fonte: Elaboração própria.

II. 2. 2. Transferências Compensatórias

Instituídas no Brasil após 1988, buscam compensar perdas decorrentes da alteração no sistema tributário, neutralizando um provável impacto negativo nas receitas de determinada esfera de governo. Os exemplos desse tipo de transferência no Brasil são o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) e o Seguro-Receita do ICMS, como mostra o Quadro 4.

Quadro 4. Transferências compensatórias no Brasil

<i>União para estados</i>	<i>União para municípios</i>	<i>Estados para municípios</i>
- FPEx - Seguro-Receita do ICMS	- FPEx	

Fonte: Elaboração própria.

II. 2. 3. Transferências Redistributivas

Um país com extrema desigualdade regional, como o Brasil, precisa de um sistema de partilha de recursos que, ao menos idealmente, procure reduzi-la. Às transferências redistributivas cabe esse papel; de certo modo, pode-se dizer que elas buscam aumentar a capacidade de gasto de regiões menos desenvolvidas, utilizando-se de uma realocação de recursos entre regiões. A maior parte dos recursos desse tipo vem dos fundos de participação. O Quadro 5 ilustra os demais casos no Brasil.

Quadro 5. Transferências redistributivas no Brasil

<i>União para estados</i>	<i>União para municípios</i>	<i>Estados para municípios</i>
- FPE - SUS	- FPM - SUS	- 25% da arrecadação líquida do ICMS - 25% da cota-parte ICMS; 25% do IPI para estados exportadores industriais; 25% do Seguro-Receita.

Fonte: Elaboração própria.

Os recursos destinados à educação são repartidos de acordo com as regras do FUNDEB, baseadas na Medida Provisória n.º 339, de 28/12/2006. Não estão incluídos na Tabela acima, já que os critérios das transferências não são passíveis de tal classificação..

II. 2. 4. Transferências Discricionárias

O outro tipo de transferências é o das voluntárias ou discricionárias, nas quais a ocorrência se dá com base nos princípios de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não sendo determinadas constitucionalmente. Essas transferências são importantes por serem flexíveis em prazos curtos, sendo capazes de atender a demandas de recursos excepcionais por parte das jurisdições, sendo o elemento do sistema que permite uma negociação entre os governos, o que geralmente se dá sob a forma de convênios. Tais transferências estão apresentadas no Quadro 6.

Quadro 6. Transferências discricionárias no Brasil

<i>União para estados</i>	<i>União para municípios</i>	<i>Estados para municípios</i>
- Transferências para o governo do Distrito Federal - Novas UF - Convênios ou negociadas	- Convênios ou negociadas	- Convênios ou negociadas

Fonte: Elaboração própria.

II. 3. As Transferências Constitucionais ou Legais no Brasil

O objetivo principal deste trabalho é verificar em que medida as transferências *voluntárias ou discricionárias*, da União e do estado de São Paulo para os municípios paulistas, preenchem os pressupostos teóricos das transferências intergovernamentais *constitucionais ou legais*, procurando ver em que medida elas obedecem a um padrão específico e qual é esse padrão. Assim, é essencial um conhecimento mais aprofundado desse segundo tipo de transferências. É o que será feito nessa seção.

O fato de a origem e o montante dos recursos serem definidos por lei ou constituição, permite que os governos procurem incorporar esses fluxos de recursos na definição de seus orçamentos. Considerando as três categorias de transferências como instrumento de política fiscal, percebe-se que a devolução tributária é formalizada legalmente, da mesma forma que as transferências redistributivas. As políticas setoriais,

por sua vez, são possibilitadas basicamente com recursos transferidos discricionariamente. Com isso, quando se procura os pressupostos das transferências *constitucionais ou legais* no sistema federativo fiscal brasileiro, deve-se entender aquelas duas modalidades de transferências (Prado, 2006).

A primeira modalidade, a das devoluções tributárias, é caracterizada por possuir um perfil de distribuição neutro. É formada uma estrutura de apropriação que busca a maximização da exploração de determinada base tributária, procurando atingir o maior grau de justiça tributária possível.

A segunda modalidade, a das transferências redistributivas, por sua vez, não possui qualquer relação de proporcionalidade com o modo como as bases tributárias estão distribuídas. Percebe-se que, no Brasil, os maiores fluxos de recursos, o Fundo de Participação do Estado e o Fundo de Participação de Municípios, baseiam-se na não-vinculação para determinados projetos, não só incrementando, dessa forma, o orçamento dos governos receptores, como também os tornando mais autônomos. Busca-se um equilíbrio entre os governos subnacionais.

Na própria forma como foi concebido, formalizado no conjunto de normas da Constituição de 1988, o FPM possui o fim de suprimento de recursos livres aos orçamentos dos governos locais. Atualmente, 22,5% da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) compõem tal fundo, 10% dele se destinando às capitais e 90% para os outros municípios (dentre estes sendo utilizado o critério de faixas populacionais). O FPE, por sua vez, é composto de 21,5% da arrecadação líquida dos mesmos impostos do FPM, com a distribuição definida por tabela anexada à lei complementar federal baseada em negociações políticas.

Outra importante consideração a ser feita é que muitos apontam uma certa “desarticulação” do sistema de partilhas, graças aos critérios redistributivos estarem apoiados em parâmetros considerados exógenos a ele, como população e renda, ao passo que critérios endógenos, considerando os outros componentes do próprio sistema, são desconsiderados.

É claro que existem transferências legais com subordinação a políticas específicas, e esse é o fato de elas não serem analisadas mais profundamente, pois o seu caráter particular acaba impedindo que comparações sejam feitas com uma modalidade de distribuição de recursos mais geral, como as transferências discricionárias.

Capítulo III – As Transferências Voluntárias para os Municípios Paulistas

Já apresentadas as modalidades de transferências e, especificamente, os pressupostos teóricos das transferências constitucionais ou legais, começa-se a verificar em que medida as transferências voluntárias, da União e do estado de São Paulo para os municípios paulistas, preenchem esses pressupostos. Tenta-se observar em que medida elas obedecem a um padrão específico e qual é esse padrão. O presente capítulo começará com uma apresentação do estado de São Paulo, utilizando dados mais gerais, para a posterior utilização de um modelo econométrico para uma análise mais profunda.

III. 1. Apresentação do Estado de São Paulo

Uma dentre as 27 unidades federativas brasileiras, o Estado de São Paulo se localiza na Região Sudeste do país. Considerando aspectos históricos e econômicos, o estado de São Paulo passou a ganhar importância com o seu complexo cafeeiro. Este passou de escravista para capitalista, com a conseqüente diminuição dos custos na produção do Café. A origem de São Paulo é associada à modernidade, sendo a ferrovia um marco na interiorização – e mesmo aproximação do estado: “Com a introdução da ferrovia, não só se solucionou o problema da maior distância/tempo/custo, como também se converteu a ferrovia em verdadeira desbravadora de terras” (Cano, 2002).

Para se ter uma idéia da sua dimensão, a população estimada para tal estado em 14 de novembro de 2007 era de 41.243.253 de habitantes.³ É dividido em 15 regiões administrativas: Registro, Baixada Santista, São José dos Campos, Sorocaba, região metropolitana de Campinas, Ribeirão Preto, Bauru, São José do Rio Preto, Araçatuba, Presidente Prudente, Marília, Central, Barretos, Franca e região metropolitana de São Paulo.

O estado de São Paulo pode ser comparado a países desenvolvidos, uma vez que participa com 33,4% do PIB brasileiro, concentrando 20% de todos os leitos hospitalares, assim como 22% de toda a PEA (população economicamente ativa) do país. O cálculo do PIB paulista é feito Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em

³ De acordo com dados disponíveis pela fundação SEADE.

parceria com o órgão estadual de estatística, no caso a Fundação SEADE. Para se ter uma idéia, no ano de 2005, a Região Metropolitana de São Paulo foi responsável por mais que a metade do total do PIB paulista, com uma participação de 57,3%. As outras regiões mais participativas são a de Campinas, com 15,3%, a de São José dos Campos, com 5,2%, a de Sorocaba, com 4,7% e a de Santos, com 3,0%. Conjuntamente, tais regiões são responsáveis por nada mais que 85,5% do PIB do estado de São Paulo (Cano et al, 2007).

A Tabela 5 mostra que o estado paulista teve uma taxa de crescimento populacional maior que a do Brasil, no período de 1872 a 2000. Nota-se a importância da Região Metropolitana de São Paulo nessa taxa, assim como do próprio município de São Paulo, que, segundo o levantamento do Censo Demográfico de 2000, já representava mais de ¼ de toda a população paulista.

Tabela 5. População nos Anos de Levantamento Censitário Município e Região Metropolitana de São Paulo, Estado de São Paulo e Brasil 1872 a 2000

Anos	Município de São Paulo		Região Metropolitana de SP		Estado de São Paulo		Brasil	
	População	Taxa de Crescimento ⁽¹⁾	População	Taxa de Crescimento ⁽¹⁾	População	Taxa de Crescimento ⁽¹⁾	População	Taxa de Crescimento ⁽¹⁾
1872	31.385		-		837.354		10.112.061	
		4,1		-		2,8		2,0
1890	64.934		-		1.384.753		14.333.915	
		14,0		-		5,1		1,9
1900	239.820		-		2.282.279		17.318.556	
		4,5		-		3,6		2,9
1920	579.033		-		4.592.188		30.635.605	
		4,2		-		2,3		1,5
1940	1.326.261		1.568.045		7.180.316		41.236.315	
		5,2		5,3		2,4		2,3
1950	2.198.096		2.622.786		9.134.423		51.944.397	
		5,6		6,1		3,6		3,1
1960	3.781.446		4.739.406		12.974.699		70.119.071	
		4,6		5,6		3,2		2,9
1970	5.924.615		8.139.730		17.771.948		93.139.037	
		3,7		4,5		3,5		2,5
1980	8.493.226		12.588.725		25.040.712		119.002.706	
		1,2		1,9		2,1		1,9
1991	9.646.185		15.444.941		31.588.925		146.825.475	
		0,9		1,6		1,8		1,6
2000	10.434.252		17.878.703		37.032.403		169.799.170	

Fontes: IBGE, Censos Demográficos.

As considerações anteriores confirmam o fato de o Estado de São Paulo possuir a maior economia brasileira, mesmo que esteja ocorrendo uma certa perda na sua participação econômica. Considerando a média da renda per capita populacional, em 2004 a dos paulistas era de R\$ 590,00, contra R\$ 459,00 da média do país. Além de ser o estado mais rico, possui o terceiro maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), atrás somente de Santa Catarina e Distrito Federal.

Apresentando uma comparação de São Paulo com os estados da Região Sudeste, percebe-se na Tabela 6 que São Paulo recebeu mais recursos da União, tanto em 2006 quanto em 2007.

Tabela 6. Recursos financeiros transferidos pela União para os Estados e Municípios da Região Sudeste do Brasil.

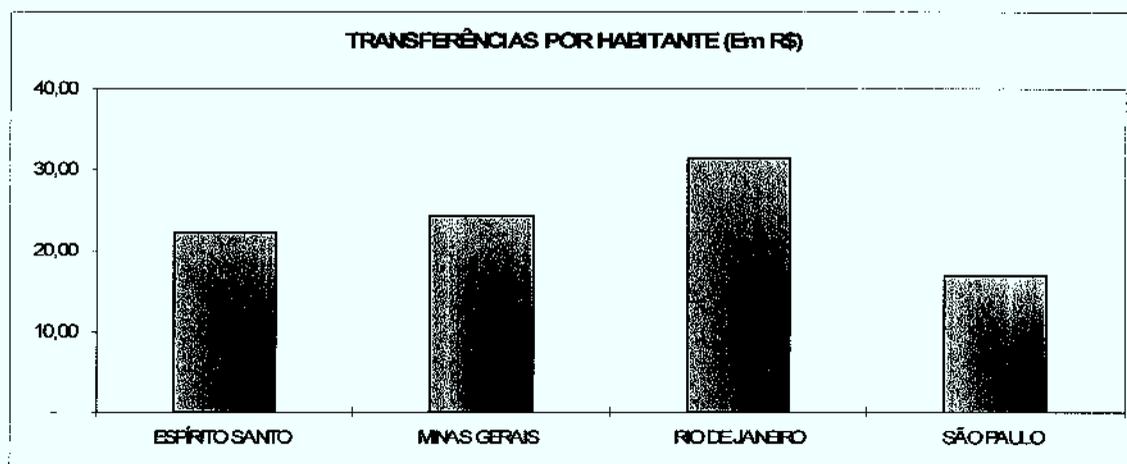
UNIDADE DA FEDERAÇÃO		Valores Correntes em R\$ mil		Em R\$ 1,00	% REALIZADO (2007/2006)
		2006 ACUMULADO	2007 ACUMULADO*	TRANSF.POR HAB.	
ESPÍRITO SANTO	ES	102.843	68.667	22,17	66,77
MINAS GERAIS	MG	649.845	433.146	24,19	66,65
RIO DE JANEIRO	RJ	351.185	451.797	31,39	128,65
SÃO PAULO	SP	916.247	627.049	16,93	68,44
TOTAL		2.020.120	1.580.659	21,82	78,25

*Até Novembro.

Fonte: SIAFI Gerencial.

A Figura 3 representa que, embora o Estado de São Paulo tenha recebido mais recursos (no acumulado de 2007 até novembro), a sua transferência em Reais por habitante foi a menor da Região Sudeste.

Figura 3. Transferências por habitante na Região Sudeste, em 2007 (até Novembro).



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

III. 2. Os Recursos Transferidos Voluntariamente aos Municípios de São Paulo

Os recursos voluntários para os municípios paulistas podem vir tanto de transferências da União como do próprio Estado de São Paulo. A Tabela 7 abaixo discrimina esse movimento de recursos discriminando a origem entre as duas esferas já citadas:

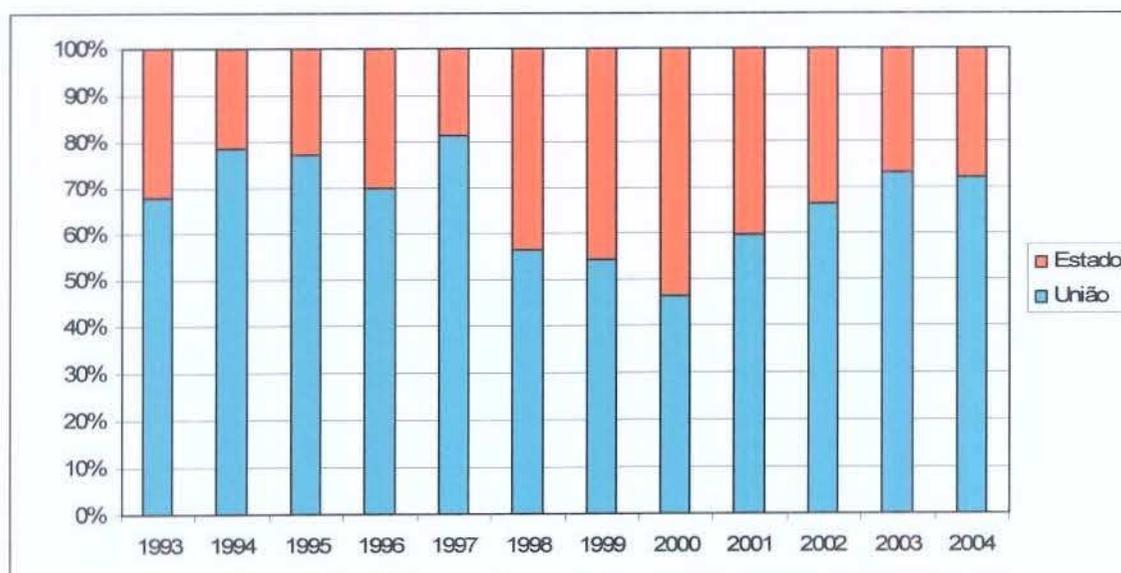
Tabela 7. Transferências voluntárias para todos os municípios do Estado de São Paulo, de acordo com a origem (Em Reais de Dez/2006).

Ano	Total	%	União	%	Estado	%
1993	411.907.532	100,0%	279.957.778	68,0%	131.949.754	32,0%
1994	647.383.041	100,0%	507.683.743	78,4%	139.699.298	21,6%
1995	890.413.778	100,0%	686.319.957	77,1%	204.093.821	22,9%
1996	1.332.722.050	100,0%	934.267.582	70,1%	398.454.468	29,9%
1997	1.408.738.235	100,0%	1.145.301.246	81,3%	263.436.989	18,7%
1998	2.747.349.814	100,0%	1.554.196.764	56,6%	1.193.153.050	43,4%
1999	4.795.712.628	100,0%	2.600.378.901	54,2%	2.195.333.727	45,8%
2000	1.170.064.869	100,0%	544.773.179	46,6%	625.291.690	53,4%
2001	980.555.230	100,0%	585.151.570	59,7%	395.403.660	40,3%
2002	952.476.961	100,0%	634.020.911	66,6%	318.456.050	33,4%
2003	669.310.890	100,0%	489.053.071	73,1%	180.257.819	26,9%
2004	569.302.000	100,0%	411.814.353	72,3%	157.487.647	27,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEADE e da Secretaria do Tesouro Nacional.

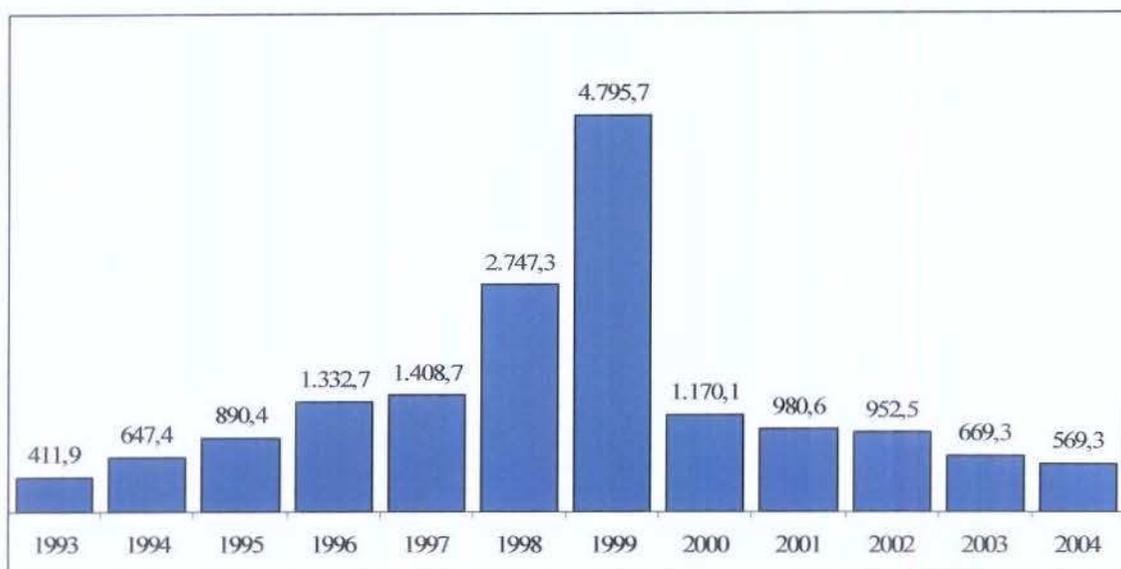
Percebe-se que geralmente a União é quem mais distribui recursos voluntariamente para os municípios, com a exceção para o ano de 2000, em que 46,6% deles foram transferidos pela União e 52,4% foram transferidos pelo Estado de São Paulo. A Figura 4 representa a Tabela 7 graficamente, separando as transferências do Estado e da União para os Municípios Paulistas. Nota-se que, nos últimos anos, a União tem aumentado os recursos voluntários distribuídos. Figura 5, por sua vez, apresenta os resultados totais da Tabela 7.

Figura 4. Origem das transferências voluntárias para todos os municípios do Estado de São Paulo.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEADE e da Secretaria do Tesouro Nacional.

Figura 5. Totais das transferências voluntárias para todos os municípios do Estado de São Paulo (Em Milhões de Reais de Dez/2006).



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do SEADE e da Secretaria do Tesouro Nacional.

Uma observação é quanto ao aumento desde 1993 até 1997 nas transferências voluntárias para o Estado de São Paulo, sendo notáveis os números de 1998 e 1999, muito altos em relação aos outros anos. De 2000 até 2005, nota-se uma queda em valor nas mesmas transferências.

III. 3. Um Modelo Para as Transferências Voluntárias

Nesta parte será apresentada uma breve metodologia do modelo a ser utilizado no trabalho, para uma posterior avaliação dos resultados.

III. 3. 1. Metodologia

Assim como em outros estudos, dentre eles o de Piancastelli e Camillo (2003), será utilizado um modelo econométrico na tentativa de determinar o movimento de recursos voluntários, com a exceção de que o interesse do presente trabalho está concentrado nos municípios paulistas. Para isso, foi montada uma base de dados contendo os municípios do Estado de São Paulo que possuem os seus dados divulgados ou na Secretaria do Tesouro Nacional ou na Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) para os anos de 1993 a 2004. Todos os 40 municípios paulistas mais populosos foram incluídos na base, de modo que, para os anos sem algum dado, foi repetido o dado do ano anterior. As variáveis utilizadas para a construção do modelo estão apresentadas no Quadro 7.

Quadro 7. Variáveis para as regressões

Variável dependente: - TV: Percentual das transferências voluntárias recebidas pelos municípios a cada ano.
Variáveis independentes: - P: Percentual da população dos municípios em relação ao total do estado; - RMA: Receita municipal arrecadada; - L: Longevidade; - E: Escolaridade; - R: Riqueza; - DRM: <i>Dummy</i> para as regiões metropolitanas (0 caso não pertença e 1 caso pertença); - DPPM: <i>Dummy</i> para o partido político do município (0 se não for o mesmo que o do governo transferidor, 1 caso seja);

Fonte: Elaboração própria.

A partir das variáveis acima citadas, foi elaborado um modelo, representado na equação:

$$TV = \alpha + \beta_1 P + \beta_2 RM + \beta_3 L + \beta_4 E + \beta_5 R + \beta_6 DRM + \beta_7 DPP + \text{Resíduos}$$

A expressão acima testará a hipótese do trabalho, de que as transferências voluntárias ou discricionárias para os municípios do estado de São Paulo preenchem apenas parcialmente os pressupostos teóricos das transferências intergovernamentais constitucionais ou legais. Os próprios sinais obtidos com os resultados determinam se as correlações entre as variáveis independentes e a dependente são positivas ou negativas.

Assim, uma maior população exigiria mais recursos para complementar a receita do município. Uma Receita municipal arrecadada maior indicaria um município com mais necessidades, dessa forma as transferências redistributivas deveriam ser proporcionais à essa forma de receita. Conseqüentemente, com a hipótese que se considera, o sinal seria positivo. Por fim, uma maior escolaridade, riqueza e longevidade seriam reflexos de boas políticas, diretamente proporcionais às transferências intergovernamentais.

Para o período em análise, foi possível inserir uma variável *Dummy* para partido político, uma vez que houve variações de partidos considerando as duas esferas de governo que cedem os recursos, como mostra o Quadro 8.

Quadro 8. Partidos políticos dos governadores do Estado de São Paulo e dos presidentes brasileiros

ANO	Partido Governo Estadual	Partido Governo Federal
1993	PMDB	PRN
1994	PMDB	PRN
1995	PSDB	PSDB
1996	PSDB	PSDB
1997	PSDB	PSDB
1998	PSDB	PSDB
1999	PSDB	PSDB
2000	PSDB	PSDB

2001	PSDB	PSDB
2002	PSDB	PSDB
2003	PSDB	PT
2004	PSDB	PT

Fontes: Elaboração própria a partir de dados do SEADE e do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo.

Outra importante observação é sobre as variáveis independentes Escolaridade, Longevidade e Riqueza. Para isso, foi utilizada a metodologia do IPRS, desenvolvida pelo SEADE, que considera essas três dimensões do município. São indicadores importantes para a identificação das demandas e das potencialidades de cada um dos municípios que compõem o Estado. A Escolaridade é obtida por meio da análise das porcentagens de jovens entre 15 e 17 anos com o ensino fundamental completo, de jovens da mesma faixa etária com ao menos 4 anos de estudo, de jovens de 18 a 19 anos com o ensino médio completo e de crianças com 05 e 06 anos que freqüentam a pré-escola. Já a Longevidade é obtida através das taxas de mortalidade infantil, mortalidade perinatal, mortalidade de pessoas entre 15 e 39 anos e mortalidade das pessoas com mais de 60 anos. Por fim, a Riqueza é obtida através da avaliação do consumo de energia elétrica residencial, da agricultura, do comércio e dos Serviços; assim como da remuneração média dos empregados com carteira assinada e do valor adicional fiscal *per capita*.

Para efeitos de análise, será utilizada como hipótese nula a idéia de que nenhuma variável influencia o comportamento das transferências voluntárias, ou em outras palavras, que:

$$H_0: \beta_1 = \beta_2 = \beta_3 = \beta_4 = \beta_5 = \beta_6 = \beta_7 = 0$$

Assim, a hipótese alternativa será a de que “pelo menos” uma das variáveis seja significativa, ou seja, ao menos um parâmetro é diferente de zero.

III. 3. 2. Resultados

Analisando a regressão para as transferências voluntárias da União e a regressão para as transferências voluntárias do estado de São Paulo (cujos resultados estão nos anexos I e II, respectivamente), percebe-se que a aderência da variável “Percentual das transferências voluntárias recebidas pelos municípios a cada ano” (TV) foi melhor para a União, uma vez que o R^2 foi mais alto, como pode se notar nos Quadros 9 e 10:

Quadro 9. Resultados da Regressão para as transferências voluntárias da União.

<i>Estatística de regressão</i>					
R múltiplo					0,7940
R-Quadrado					0,6304
R-quadrado ajustado					0,6297
Erro padrão					0,0120
Observações					3492

ANOVA					
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	7	0,8502	0,1215	848,9509	0
Resíduo	3484	0,4985	0,0001		
Total	3491	1,3487			

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 10. Resultados da Regressão para as transferências voluntárias do Estado.

<i>Estatística de regressão</i>					
R múltiplo					0,3382
R-Quadrado					0,1144
R-quadrado ajustado					0,1126
Erro padrão					0,0154
Observações					3492

ANOVA					
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>
Regressão	7	0,8502	0,1215	848,9509	0
Resíduo	3484	0,4985	0,0001		
Total	3491	1,3487			

Fonte: Elaboração própria.

Considerando somente a primeira regressão, cujos resultados são apresentados na Tabela 8, é observado que os parâmetros associados às variáveis “Percentual da população dos municípios em relação ao total do estado” (P) e “Longevidade” (L) não são significativamente diferentes de zero, indicando que essas variáveis não influenciam a variável dependente “Percentual das transferências voluntárias recebidas pelos municípios a cada ano” (TV) – no caso, aceita-se que β_1 e β_3 sejam iguais a zero. As demais variáveis são significativas (vale notar que a hipótese inicial para a *dummy* de partidos políticos (DPPM) é rejeitada com a utilização de uma significância de 10%).

Tabela 8. Coeficientes, erro padrão, t, valor-P e intervalos de confiança da regressão para as transferências voluntárias da União.

<i>Variável Independente</i>	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 90,0%</i>	<i>Superior 90,0%</i>
P	-0,07538	0,092357	-0,81622	0,414432	-0,25646	0,105695	-0,22734	0,07657
RMA	0,660509	0,076995	8,578591	1,42E-17	0,509549	0,811469	0,53383	0,787189
L	-1,3E-05	2,37E-05	-0,54502	0,585771	-5,9E-05	3,35E-05	-5,2E-05	2,61E-05
E	4,25E-05	1,71E-05	2,477574	0,013275	8,86E-06	7,61E-05	1,43E-05	7,07E-05
R	9,16E-05	2,04E-05	4,486114	7,49E-06	5,16E-05	0,000132	5,8E-05	0,000125
DRM	0,002871	0,000705	4,075178	4,7E-05	0,00149	0,004253	0,001712	0,004031
DPPM	0,000974	0,000531	1,833436	0,066823	-6,8E-05	0,002015	9,99E-05	0,001848

Fonte: Elaboração própria.

Em relação à regressão para as transferências voluntárias do estado de São Paulo, que, como já foi citado, o modelo possui uma aderência menor. A variável “Percentual da população dos municípios em relação ao total do estado” (P) passa a ser significativa, mas a *dummy* para o partido do município (DPPM), assim como a Longevidade (L), não são - β_1 e β_7 seriam iguais a zero, como se observa na Tabela 9.

Tabela 9. Coeficientes, erro padrão, t, valor-P e intervalos de confiança da regressão para as transferências voluntárias do Estado.

<i>Variável Independente</i>	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 90,0%</i>	<i>Superior 90,0%</i>
P	0,951398	0,119112	7,98744	1,86E-15	0,717862	1,184934	0,755424	1,147372
RMA	-0,68825	0,099296	-6,93132	4,95E-12	-0,88294	-0,49357	-0,85162	-0,52488
L	-2,7E-05	3,05E-05	-0,86974	0,384504	-8,6E-05	3,33E-05	-7,7E-05	2,37E-05
E	7,23E-05	2,21E-05	3,266468	0,0011	2,89E-05	0,000116	3,59E-05	0,000109
R	0,000139	2,62E-05	5,320521	1,1E-07	8,8E-05	0,000191	9,63E-05	0,000182
DRM	0,005959	0,000907	6,571738	5,71E-11	0,004181	0,007736	0,004467	0,00745
DPPM	0,000503	0,000581	0,865188	0,386995	-0,00064	0,001642	-0,00045	0,001459

Fonte: Elaboração própria.

III. 3. 3. Análise dos Resultados

Nota-se que, estatisticamente, as variáveis em questão atuam sobre o movimento das transferências voluntárias. Municípios com maiores populações, os quais recebem mais devoluções tributárias e, da mesma forma, necessitam de mais recursos para fazer frente às exigências de uma maior demanda, o que se reflete em mais transferências constitucionais e legais. Mas no caso dos envios de recursos pela União, não foi possível ser estabelecida uma relação entre os recursos voluntários e a população. Para as mesmas transferências originadas no Estado de São Paulo, o movimento das transferências constitucionais ou legais acontece no mesmo sentido que o das voluntárias. Assim, nota-se que o padrão específico de comportamento das transferências voluntárias quanto a esse aspecto segue o pressuposto das transferências constitucionais.

Analisando o resultado parcialmente para a receita municipal arrecadada, na qual, idealmente, o tamanho das transferências redistributivas dos municípios deveria ser proporcional a essa forma de receita, dadas as próprias maiores necessidades de recursos, portanto, deveria obter-se um coeficiente positivo para esta variável nas duas regressões. Isso acabou sendo confirmado, o que permite a afirmativa de que o pressuposto das transferências constitucionais ou legais proporcionais em relação à receita municipal arrecadada acaba sendo válido para as transferências voluntárias.

Quanto aos indicadores que compõem o Índice Paulista de Responsabilidade Social, a Longevidade não demonstrou influenciar as transferências voluntárias. Tanto a

escolaridade quanto a riqueza permitiram que fosse rejeitada o H_0 do modelo. Assim, um maior nível de escolaridade é um fator que atua no sentido de exigir mais recursos, não há um critério redistributivo induzindo as transferências voluntárias (ao menos estatisticamente). Por fim, o pensamento para a riqueza é semelhante ao da receita municipal arrecadada, quanto maior o seu nível, maiores as demandas por recursos.

A variável *dummy* para as regiões metropolitanas nos dois casos acabou com um coeficiente positivo (ainda que pequeno). Isso permite questionamentos sobre os motivos que induzem essa tendência. Uma das hipóteses é de que maiores recursos em regiões metropolitanas significam uma maior publicidade para as obras dos governos. Isso seria um incentivo para a intensificação da ocorrência de transferências discricionárias para essas regiões, tanto por elas serem mais populosas quanto por terem mais visitantes.

Quanto à questão política, Lima (2002), na tentativa de criar um modelo englobando uma variável *dummy* semelhante à que foi utilizada nesse trabalho, obteve um resultado estatisticamente insignificante, o qual justificou da seguinte maneira:

[...] Isso se deve, provavelmente, ao fato de que não é por o prefeito pertencer a partido da base que irá lhe assegurar recursos. É preciso que o parlamentar ligado aquele município seja bem articulado junto aos ministérios, a fim de conseguir a liberação. Além disso, como a estrutura partidária brasileira é frágil, é comum prefeito pertencer a partido de oposição ao governo federal, mas ser ligado a deputado federal da base de sustentação, o que pode lhe assegurar recursos. Além disso, existem prefeitos pertencentes a partidos da base, mas com pouca articulação junto a deputado federal. Isso se deve, em grande parte, ao fato de o sistema eleitoral brasileiro permitir ao deputado federal ser eleito com votos de todos os municípios, o que faz com grupos de municípios não tenham representação de seus interesses junto ao governo federal. (Lima, 2002)

Pode-se dizer que essa constatação também é aceita neste estudo, os aspectos políticos são intrínsecos ao funcionamento do federalismo fiscal, o próprio princípio de que negociações sejam feitas para a viabilidade das transferências voluntárias confirma isso. Sugere-se então que os aspectos comportamentais sejam aprofundados para um entendimento mais completo sobre esse movimento de recursos.

Nesse mesmo sentido, duas pesquisas recentes afirmam critérios políticos na distribuição de recursos para os municípios. Uma delas aponta que, das 100 maiores cidades brasileiras, das 30 mais beneficiadas, 26 pertencem ao partido do governo federal. Já das 30 que recebem menos recursos, somente 2 são dos partidos do governo (Bragon e Nublat, 2007).

A outra pesquisa feita sobre o assunto foi da CNM (Confederação Nacional dos Municípios), divulgada no início de 2008, apontando que no período de 2003 a 2007, o governo federal pagou a quantia de R\$ 24,9 bilhões em emendas (tanto individuais quanto coletivas), priorizando, no entanto, a execução de emendas as quais destinam seus recursos para projetos de seu próprio interesse, conhecidas como as "emendas compartilhadas". As outras emendas, as "exclusivas", ficam em um segundo plano. O mesmo estudo aponta que, para o Estado de São Paulo, cujo governador é do PSDB, somente 23,49% de todas as "emendas exclusivas" foram liberadas, ao passo que 91,43% das "emendas compartilhadas" foram aproveitadas no mesmo período. A crítica é que essa é a situação na prática. Dos 5.562 municípios brasileiros, 3.301 nem chegaram a receber recursos das emendas parlamentares, demonstrando ainda que tal sistema pode ser excludente (Gusmão, 2008).

Conclusão

Foi notável após a década de 70, o surgimento de uma marcha pela redemocratização do país, com idéias como “descentralização fiscal” e “enfraquecimento do poder central” ganhando força. A Constituição de 1988 representa de certa forma a conquista desse movimento, tendo como consequência imediata um forte aumento das transferências de recursos para as unidades da Federação. Nota-se que o sistema federativo brasileiro evoluiu no sentido de reforçar a dependência financeira por parte dos Municípios em comparação com a União e com os Estados, principalmente por possuírem a menor arrecadação dentre as três esferas e terem mais recursos disponíveis depois de efetuadas as partilhas.

O Estado de São Paulo foi escolhido para o teste econométrico, principalmente pela sua importância econômica. Foram desenvolvidos dois modelos, tendo como variável dependente o percentual das transferências voluntárias recebidas pelos municípios paulistas a cada ano. No modelo referente às transferências da União, percebeu-se que o percentual da população dos municípios em relação ao total do estado e a longevidade não influenciam a variável dependente. Já no modelo referente às transferências do Estado, com uma aderência menor, as variáveis longevidade e dummy para o partido do município não foram consideradas capazes de influenciar as transferências voluntárias. Assim, as transferências voluntárias ou discricionárias para os municípios do estado de São Paulo preenchem apenas parcialmente os pressupostos teóricos das transferências intergovernamentais constitucionais ou legais.

Como o segundo modelo não foi capaz de encontrar uma relação entre as transferências voluntárias estaduais e o partido político dos municípios, foi justificado então uma certa limitação do próprio modelo, por não considerar os parlamentares ligados a determinados município, assim como a sua articulação junto aos ministérios, pois como apontado por outras pesquisas, há uma forte evidência de que municípios de base aliada recebem mais recursos voluntários, contrariando a idéia de que o gasto público seja impessoal, o que deve ser motivo de debates, afinal, critérios políticos não necessariamente vão de encontro com o que realmente é melhor para o país.

Referências Bibliográficas

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *A federação em perspectiva; ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. *2003: uma análise da carga tributária global estimada*. Rio de Janeiro: BNDES, 2004.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, Gleise Heisler. (Org.). *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. p. 35-56.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; CORREIA, Cristóvão Anacleto; ARAÚJO, Erika Amorim; RAMUNDO, Júlio César Maciel; DAVID, Maurício Dias; SANTOS, Rômulo Martins. Municípios, arrecadação e administração tributária; quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 10, p. 3-36, dez. 1999.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; MEIRELLES, Beatriz Barbosa. Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados. NEPP Caderno, n. 61, Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, mar. 2006.

AFONSO, José Roberto Rodrigues, SERRA, José. El federalismo fiscal en Brasil; una visión panorámica. *Revista de la CEPAL*, Santiago do Chile, n. 91, p. 29-52, abr. 2007.

ARRETCHE, Marta. *Federalismo e políticas sociais no Brasil; problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25 jun. 2007.

BRAGON, Ranier; NUBLAT, Johanna. Governo federal privilegia prefeituras da base aliada. Folha de S. Paulo, São Paulo, 11 nov. 2007. Disponível em: <

<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=394554>>. Acesso em: 5 fev. 2008.

CANO, Wilson. Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil. Campinas: Unicamp, 2002.

CANO, Wilson; BRANDÃO, Carlos Antônio; MACIEL, Claudio Schuller. Economia Paulista: Dinâmica Socioeconômica Entre 1980 e 2005. São Paulo: Alínea, 2007.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças Públicas*. São Paulo: Campus, 2000.

GUSMÃO, Lísia. Prefeituras acusam governo de priorizar emendas de aliados na liberação de recursos. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 29 jan. 2008. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u367867.shtml>>. Acesso em 5 fev. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). *Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001*. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. *Transferências da União para estados e municípios não originárias de repartição de receitas; para que se destinam e o que determina o montante*. Brasília: IPEA, 2002.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. (Org.). *Economia do Setor Público*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2004. v. 1, cap. 22, p.421-461.

PIANCASTELLI, Marcelo; CAMILLO, Ronaldo. *Redistribuição do gasto público em democracias federativas: análise do caso brasileiro*. Brasília: IPEA, 2003.

PRADO, Sergio Roberto Rios do. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad, 2006.

PRADO, Sergio Roberto Rios do; QUADROS, Wladimir; CAVALCANTI, Carlos. E. *Partilha de recursos na Federação brasileira*. São Paulo: Fundap, 2003.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil; desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

VARSAÑO, Ricardo; AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAUJO, Erika Amorim; PESSOA, Elisa; SILVA, Napoleão; RAMUNDO, Júlio César.. *Uma análise da carga tributária do Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.