

Gabriela Costa Xavier

FEDERALISMO FISCAL E O ESTADO DISTRIBUIDOR: O IMPACTO DO
ASPECTO DISTRIBUTIVO-SOCIAL NAS TRANSFÊRENCIAS VOLUNTÁRIAS
DA UNIÃO PARA OS ESTADOS BRASILEIROS.

Belo Horizonte

Maio 2010

Gabriela Costa Xavier

FEDERALISMO FISCAL E O ESTADO DISTRIBUIDOR: O IMPACTO DO
ASPECTO DISTRIBUTIVO-SOCIAL NAS TRANSFÊRENCIAS VOLUNTÁRIAS
DA UNIÃO PARA OS ESTADOS BRASILEIROS.

Monografia elaborada como requisito
para conclusão do Curso Superior de
Administração Pública da Escola de
Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho da Fundação João Pinheiro.

Orientadora: Isabella Virginia Freire
Biondini

Belo Horizonte

Maio 2010

Xavier, Gabriela Costa

X3f Federalismo Fiscal e o Estado Distribuidor: o Impacto do aspecto distributivo-social nas Transferências Voluntárias da União para os Estados Brasileiros./ Gabriela Costa Xavier – Belo Horizonte, 2010.

92 f.: il.

Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador: Isabella Virginia Freire Biondini

1. Federalismo e Federalismo Fiscal. 2. Transferências Intergovernamentais e Transferências Voluntárias. 3. Aspecto Distributivo-social Influencias e Evidencias. 4. Assunto I Biondini, Isabella Virginia Freire. II. Título.

CDU 336.711.001 (81)

Gabriela Costa Xavier

Federalismo Fiscal e o estado distribuidor: o impacto do aspecto distributivo-social nas Transferências Voluntárias da União para os Estados brasileiros.

Monografia elaborada como requisito para conclusão do Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

Banca Examinadora

Isabella Freire Biondini (Orientador) - FJP
(Mestre em Administração Pública)

Fátima Beatriz Carneiro Teixeira Fortes - FJP
(Doutora em Ciência Política)

Andréia Ferreira - FJP
(Mestre em Direito)

Belo Horizonte, 28 de maio de 2010

Agradeço à minha mãe Maria da Glória por sua força, compreensão e apoio. Aos amigos da Fundação João Pinheiro, professores, alunos e funcionários, por esses quatro anos de convivência, aprendizado e crescimento. Agradeço aos colegas de trabalho da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão em especial à Áurea Regina pelo auxílio nesse trabalho. A professora Isabella Freire pelos momentos de orientação. Por fim gostaria de fazer um agradecimento especial a Reinaldo Carvalho de Moraes, pelas sugestões, reflexões, aprendizado e auxílio no desenvolvimento deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a distribuição de recursos oriundos de transferências voluntárias da União para os estados brasileiros, através dos convênios celebrados pelo Governo Federal nos anos de 2001 a 2008. Sua análise baseia-se nos referenciais teóricos do Federalismo Fiscal e no sistema de Transferências Intergovernamentais, enfatizando as Transferências Voluntárias. Traçou-se o perfil de distribuição desses recursos, considerando o aspecto distributivo-social das transferências no sentido de redução das desigualdades inter-regionais. O modelo analítico utilizado testou a influência de algumas variáveis, (IDH, Receita própria per capita, PIB per capita), no volume de recursos recebidos pelos governos estaduais. Tais testes corroboraram com a hipótese de que a influência dessas variáveis é bastante reduzida. Ressalta-se a necessidade de criação de mecanismos de maior clareza quanto aos critérios de repasse que busquem a redistribuição desse recurso entre os entes federados.

Palavras-chave: Transferências intergovernamentais. Transferências Voluntárias. Convênios.

LISTA DE ABREVIATURAS

AI 1 - Ato Institucional número Um
AI 2 – Ato Institucional número Dois
AI 5 – Ato Institucional número Cinco
CAUC - Cadastro Único de Convênios
CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica
CGU - Controladoria Geral da União
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMPOF - Comissão Mista Parlamentar de Orçamento e Finanças
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COFINS - Contribuição ao Financiamento da Seguridade Social
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DCP - Diretoria Central de Projetos
DRU - Desvinculação de Receitas da União
FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FPEX - Fundo de Compensação de Exportações
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FSE - Fundo Social de Emergência
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IN - Instrução Normativa
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IVA - Impostos sobre Valor Agregado
IRPF - Imposto de Renda da Pessoa Física
IRPJ - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PIB - Produto Interno Bruto

PIS - Programa de Integração Social

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

SEPLAG-MG - Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

SICONV - Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse

SOF - Secretaria de Orçamento Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU - Tribunal de Contas da União

TVU's - Transferências Voluntárias da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O FEDERALISMO	16
2.1 Conceito e Características.....	16
2.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO	Erro! Indicador não definido.
2.2.1 ORIGEM	Erro! Indicador não definido.9
2.2.2 PERSPECTIVA HISTÓRICA DO FEDERALISMO BRASILEIRO	20
3.2.3 A FEDERAÇÃO BRASILEIRA NA ATUALIDADE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1998	23
3. SISTEMA FEDERATIVO FISCAL	28
3.1 AUTONOMIA FINANCEIRA COMO PRESSUPOSTO DO SISTEMA FEDERAL	28
3.2 REPARTIÇÃO DAS COMPETENCIAS TRIBUTÁRIAS.....	31
3.2.1 Competencias Tributárias comum, concorrente e privativa	33
3.3 AS TRANSFERENCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	39
3.3.1 AS TRANSFERENCIAS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS.....	41
3.3.2 As Transferencias Voluntárias	43
3.3.2.1 Modalidades de TVU's.....	46
4. AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - CRITÉRIOS DE INFLUÊNCIA	48
4.1 ANÁLISE DO ASPECTO TÉCNICO PRESENTE NAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	48
4.2 ANÁLISE DO ASPECTO POLÍTICO – INFLUÊNCIAS E EVIDÊNCIAS.....	50
4.2.1 PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO.....	50
4.2.2 PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	51
4.2.3 DADOS E EVIDENCIAS DA INFLUENCIA POLÍTICA	55
5. ASPECTO DISTRIBUTIVO-SOCIAL INFLUENCIA E EVIDÊNCIAS.....	58
5.1 ANÁLISE DOS ARRANJOS FEDERATIVOS DA ALEMANHA E DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	59
5.2 ASPECTO DISTRIBUTIVO-SOCIAL – ESTUDO DE CASO: BRASIL	62

6. ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS, SOB A FORMA DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS ENTRE 2003 E 2008	66
6.1 HIPÓTESES	66
6.2 BASE DE DADOS E VARIÁVEIS CONSIDERADAS	66
7. RESULTADOS	71
7.1 CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS: IDH E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	71
7.2 CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS: RECEITA PRÓPRIA PER CAPITA E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	73
7.3 CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS: PIB PER CAPITA E AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	75
8. O ARCABUÇO JURÍDICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E O ASPECTO DISTRIBUTIVO-SOCIAL DAS TRANSFERÊNCIAS	78
8.1 REGULAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	81
9. CONCLUSÃO	84
REFERÊNCIAS	88

1 INTRODUÇÃO

A República Federativa do Brasil, consoante ressalta o art. 1º, *caput*, da Constituição da República de 1988 (CR/88), constitui-se em um Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

No Estado Federal é de fundamental importância a autonomia financeira dos entes federados, a qual é assegurada mediante a discriminação de receitas e distribuição de recursos. Dessa forma, tem-se como condição necessária para autonomia financeira a disponibilidade, pelos governos subnacionais, dos recursos necessários para fazer face aos encargos que lhes foram atribuídos. Para discorrer sobre o tema é essencial tratar sobre o federalismo fiscal, aqui compreendido como o conjunto das normas relativas à competência tributária, às transferências intergovernamentais e à distribuição intergovernamental de gasto público entre as entidades subnacionais.

O Brasil é conhecido internacionalmente por ser uma sociedade desigual. Dada essa evidência, a justa e equânime distribuição de receitas tornou-se uma das principais preocupações da federação. Para atingir esse objetivo, busca-se uma equalização fiscal entre as jurisdições visando a redução das desigualdades socioeconômicas regionais.

Neste contexto, as transferências intergovernamentais, por instituírem os repasses de recursos financeiros entre os entes de um Estado - buscam estabelecer um equilíbrio entre as despesas e receitas em cada esfera administrativa -, mostram-se elemento essencial da política tributária adotada. Estas transferências fornecem condições para a manutenção da autonomia dos estados, e, por conseguinte, garantem a própria sobrevivência do próprio Sistema Federativo de Estado.

Vale lembrar que o Estado existe para zelar pelo interesse coletivo, o interesse comum. Por razões óbvias que implicam a sobrevivência da sociedade, o Estado deve cuidar de erradicar a pobreza e a marginalização, além de reduzir as desigualdades sociais e regionais, como expressamente elencando no art.3º, III, da CR/88. Consoante o dispositivo supracitado, o Estado brasileiro tem como fundamento a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), obtendo, portanto, o dever de

garantir aos cidadãos condições político-sociais igualitárias, os direitos fundamentais sociais, econômicos e difusos, além dos civis e políticos, como a cidadania e o desenvolvimento do país.

Considerando o art. 3º da CF/88 supracitado e, tendo em vista tratar-se de um princípio fundamental, sua posição hierárquica superior faz com que o direito deva com eles se harmonizar. Os princípios Constitucionais são compreendidos como vetores normativos que embasam e constituem a razão essencial das normas jurídicas, logrando posição destacada dentro do sistema de forma que, as leis e demais normas secundárias devem estar em consonância com esses (CARVALHO, 2008).

Dessa forma, espera-se que as transferências voluntárias, bem como todas as transferências intergovernamentais, estabeleçam uma distribuição de recursos fiscais em favor das regiões relativamente mais “pobres”, visando a redução das desigualdades inter-regionais, em consonância com os artigos Constitucionais supracitados. As Transferências Voluntárias consistem na entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal, ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (art.25, Lei Complementar nº101/2000).

A ausência de critérios preestabelecidos para esse repasse gera uma série de inseguranças sobre a matéria, é no intuito de analisar como é feito esse repasse – testar os critérios que influenciam esse tipo de transferência - que esse trabalho será desenvolvido.

Este repasse de recursos pode ser realizado com vistas à manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas de cada unidade subnacional, equilíbrio inter-regional ou a realização de um determinado investimento. Esse trabalho irá testar a hipótese que indica que essas transferências são dotadas de relevante função social de equalização fiscal e devem se pautar por critérios de necessidade visando à redistribuição equânime de recursos entre os entes da Federação – dimensão distributivo-social. Entende-se por aspecto distributivo-social os ajustes na distribuição de receitas para assegurar condições sociais igualitárias aos cidadãos bem como igualar os níveis efetivos dos serviços públicos entre seus entes federados. A hipótese testada indica que as

transferências voluntárias funcionem como instrumentos de correção dos desequilíbrios inter-regionais, um mecanismo de compensação financeira.

Através da observação dos dados relativos às transferências voluntárias, por meio de convênios, realizadas nos últimos anos (2001 a 2008), averiguar-se-á se essas transferências buscam efetivamente atribuir condições igualitárias aos cidadãos visando a atenuação das heterogeneidades socioeconômicas regionais do Brasil. O período escolhido para a análise descritiva de 2001 a 2008, justifica-se pela inexistência de informações com a mesma densidade para períodos anteriores para todas as variáveis analisadas.

Para elaborar esse estudo foram consideradas as variáveis: PIB per capita, IDH e Receita própria per capita de cada estado brasileiro. A escolha dessas variáveis justifica-se vez que, estas medem o nível de desenvolvimento humano, qualidade de vida, renda e receita própria dos entes federados e podem sugerir a real necessidade de recebimento do recurso para o ente que será beneficiado.

O trabalho está organizado, além dessa introdução, em sete capítulos. Os dois primeiros capítulos apresentam uma discussão teórica sobre o Federalismo e o Sistema Federativo Brasileiro. O Sistema Federativo Fiscal é o tema abordado pelo segundo capítulo, aqui compreendido como o conjunto das normas relativas à competência tributária, às transferências intergovernamentais e a distribuição governamental do gasto público. Os institutos descritos são decisivos para o alcance do equilíbrio financeiro e igualdade socioeconômica regional. Nesse capítulo é apresentado o foco central desse estudo, as transferências voluntárias: descrição, relevância e instrumentos para operacionalização.

O quarto capítulo expõe os aspectos que influenciam esse tipo de transferência. Esse capítulo propõe-se a analisar, conforme proposto em Soares (2008), as dimensões que seriam capazes de influenciar a destinação de recursos das transferências voluntárias: político-partidária, distributivo-social e técnica. Nesse capítulo são feitas referências a estudos elaborados no tocante a distribuição das transferências voluntárias influenciadas pelos aspectos: político-partidário e técnico.

Dada a relevância do aspecto distributivo-social para esse trabalho, é reservado um capítulo em separado para tratá-lo - quinto capítulo. Nesse capítulo foi feito um estudo

sobre os arranjos federativos alemão e americano no que tange a questão da equalização regional. Esses países foram escolhidos vez que tratam a questão da equalização regional de forma antagônica, mas ambos superaram a desigualdade regional abissal (BACHUR, 2005).

O sexto capítulo apresenta as hipóteses (objeto de análise desse trabalho) e o banco de dados usado. Esse estudo irá testar as proposições teóricas que prevêem resultados distributivo-sociais com relação aos recursos provenientes das TVU's em direção às regiões mais "pobres" do país. Esse capítulo explicará o processo de construção do banco de dados, bem como estruturação das variáveis independentes e proporá um modelo analítico que será estudado. Como ressaltado acima, serão usadas as variáveis: PIB per capita, IDH e Receita própria *per capita*.

A escolha do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) deve-se ao fato de que, é uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar e o aspecto socio-econômico de uma população. Engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida. O PIB per capita, por sua vez, considera tão somente a dimensão riqueza. Esse indicador foi escolhido tendo em vista a relevância do fator "renda" no que tange a questão de redução das heterogeneidades regionais. A Receita própria *per capita* engloba as receitas que os estados dispõem com um certo grau de certeza – presibilidade - , que não estão sujeitas a critérios discricionários como as transferências voluntárias. Esse indicador permite identificar o impacto das TVU's em cada estado, bem como verificar se ocorre a efetiva distribuição equânime de receitas tributárias.

O sétimo capítulo apresentará o perfil da distribuição de recursos mediante convênios e os resultados alcançados pelo modelo analítico estudado, considerando cada uma das variáveis independentes elencadas acima.

Por fim, o capítulo final parte da premissa de que o atual sistema constitucional tributário não é capaz de promover uma capacidade financeiro-econômica proporcional entre os entes federativos. Nesse capítulo é ressaltado a importância da criação de espaços normativos e institucionais, sobre a distribuição de recursos. Essas normas devem primar pela redução das desigualdades inter-regionais, de modo que a coordenação e cooperação entre os entes federados possa ser construída de maneira consistente constitucionalmente. No tocante as transferências voluntárias conclui-se que

tal mecanismo carece de maior clareza quanto aos critérios de repasse afim de exercer função relevante em termos de redistribuição de recursos.

Esse estudo é relevante na medida em que, será analisado o caráter distributivo-social das transferências e irá identificar os desajustes que comprometem a justa e equânime distribuição de receitas.

2 O FEDERALISMO

2.1 Conceito e características.

O pacto federativo pode ser definido como a União dos entes federados dotados de autonomia e submetidos ao poder central soberano. Nesse sistema, os entes federados aliam-se em comum acordo para criar um governo central, que absorverá algumas prerrogativas que competiam às unidades constitutivas.

O Federalismo é uma forma de organização de Estado em que os entes federados são dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira necessárias para manter o equilíbrio que se estabelece entre eles para a constituição da Federação (OLIVEIRA, apud ARRETCHE, MARTHA, 2005). Por tratar-se de um “acordo” entre os entes federados – pacto federativo -, há a implicação de reciprocidade e cooperação entre os envolvidos, governo central e governos subnacionais locais.

Sobre o tema dispõe Soares:

O contrato federal significa o acordo entre as diversas comunidades territoriais para a formação de uma comunidade política mais ampla. Tal contrato só é possível se houver o interesse compartilhado de pertencer a uma comunidade mais ampla. O contrato significa: 1) que as comunidades transferem parte dos seus poderes para um centro político nacional, 2) que há consenso das partes envolvidas em torno das políticas que estabelecerão a comunidade política - o que significa delimitar o campo de ação de cada esfera de governo e (4) que há garantia constitucional e institucional de autonomia para cada ente federativo, o que significa autonomia para constituir seus governos (SOARES, 1997, p.42)

O equilíbrio federal tratado acima é estabelecido entre as esferas de poder - governo central e governos constituintes -, o que significa que nenhuma das esferas de poder da estrutura federal deve sobrepor-se à outra. Nesse sistema coexistem uma esfera Nacional, representando a União, enquanto ente federado, e outras esferas subnacionais descentralizadas, representando os estados-federados, cujo poder político é exercido de forma autônoma, respeitando os limites constitucionais estabelecidos em âmbito federal. É importante destacar que, essas duas esferas autônomas têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e as mesmas pessoas. Dessa forma, o sistema federativo tem a capacidade de acomodar e reconciliar a competição e,

algumas vezes, o conflito em torno de diversidades existentes entre os entes federados com relevância política dentro do Estado.

Portanto, o pacto federativo corresponde à manutenção de interesses territoriais num sistema de pesos e contrapesos institucionais que sustentam tanto a autonomia do centro político federal, como a autonomia das subunidades federadas. Assim, garantir a manutenção do sistema federal é garantir a dupla autonomia das esferas territoriais de poder, estabelecendo um equilíbrio político-institucional (*checks and balances*) entre as forças políticas atuantes na sociedade. Nesse sistema de *checks and balances*, as forças políticas limitam-se umas às outras.

Essas forças políticas podem ser identificadas como forças centrífugas e centrípetas. As forças centrífugas defendem a existência de um Estado Unitário com amplos poderes. As forças centrípetas, por sua vez, respondem pela autonomia das subunidades federais freando as forças centrípetas. O Estado Federal busca, portanto, equilibrar essas forças que atuam em sentidos opostos.

O conceito de Estado Federal pode ser encontrado em contraste com o conceito de Estado Unitário e a Confederação de Estados. O Estado Federal diferencia-se do Estado Unitário segundo o critério de concentração de poderes. O Estado Federal, como já ressaltado, manifesta-se de forma plural com repartição interna de poderes entre os entes federados objetivando a igualdade do poder político para o governo central e para as unidades territoriais. O Estado Unitário, por sua vez, tem como característica básica a unicidade e a indivisibilidade onde há somente um único órgão dotado de competência, centralizado politicamente.

No extremo da união dos Estados está a Confederação. Nesse pacto, os Estados continuam autônomos e soberanos e se unem para alcançar objetivos comuns, quase sempre transitórios. Isso porque, na confederação, a união é instável tendo em vista que as forças centrífugas dominam o poder político.

Discorrendo sobre o tema, dispõe Calmon:

Entre o Estado Federal e os Estados Confederados vai grande diferença. Nas confederações, os Estados partícipes são autônomos e soberanos. Na federação os Estados-Membros estão subordinados a uma Constituição que os domina, assim como a União. A soberania é da nação. União e Estados-Membros formam ordens jurídicas parciais sob a égide da Constituição. A ordem jurídica interna total é a conjugação das ordens jurídicas parciais sob a Constituição.”(CALMON, 2009, p.62)

Na federação o Estado-Membro possui autonomia, entretanto, falta-lhe soberania e representação na ordem internacional, cabendo à União representar a nação enquanto totalidade.

Quanto ao regime político, é importante ressaltar que há uma incompatibilidade entre o regime autoritário e o federalismo. O regime autoritário não respeita a pluralidade de interesses. Esse regime é marcado pela coerção que se dirige ao esmagamento de conflitos sociais e alto grau de centralização do poder. A formação de pactos federais, por sua vez, representa uma resposta democrática à esses conflitos, através de mecanismos institucionais que possibilitam o debate entre diversos grupos de interesses segundo um regime democrático.

Nesse sentido Soares afirma que:

A federação é, portanto, a negação, no nível das relações territoriais de poder, do autoritarismo. É difícil imaginar, e a história ratifica isto, que um regime autoritário possa conviver com este "desvio" democrático. Assim, todo regime político autoritário redundará numa estrutura unitária de organização do Estado, visto que estes regimes se caracterizam por um alto grau de centralização do poder, que envolve também a dimensão territorial. (...) O que estamos defendendo é que a natureza do regime autoritário é incompatível com o sistema federal. (SOARES, 1997, p.40)

Sendo a democracia um regime que busca dar expressão à pluralidade de grupos de interesses através da participação política e apresenta um aparato constitucional e institucional que estabelece as regras legítimas para expressão desses interesses, a federação é a resposta democrática para a existência de diversos entes federados marcados por pluralidades territoriais, sem o uso da coerção física (SOARES, 1997). Assim, no regime atual, o Estado Democrático de Direito, há garantias constitucionais e institucionais de manutenção do que podemos designar de pacto federativo, estabelecendo um sistema de pesos e contrapesos que sustentam tanto a autonomia do centro político como a autonomia dos demais entes federados.

Segundo Soares (1997), para o sistema federal, é essencial a formulação de uma Constituição responsável pela garantia de certa autonomia às comunidades territoriais e delimitação do exercício do poder. E, como tal, é fundamental para esse sistema vez que, incorpora as regras que dizem respeito às relações territoriais de poder:

distribuições de competências administrativas e de recursos fiscais, instituições federais, representação federal, relações intergovernamentais e etc.

Portanto, os entes federados são regidos por uma Constituição a qual estabelece uma repartição interna de poderes. Segundo Elazar (1994, p.12) esse documento (CR/88) corporifica regras fundamentais estabelecidas no pacto federativo firmado e fornece às partes envolvidas um entendimento comum sobre o sistema Federal adotado. É ela que delimita a atuação e os espaços de poder entre os dois governos no mesmo território, buscando eliminar a possibilidade de concorrência entre os entes federados para administração do mesmo território e evitar que os interesses locais ou regionais se sobreponham aos interesses nacionais. (FREIRE, 2007). Em outras palavras, o auto-governo, a autonomia e a capacidade de auto-organização garantida aos entes federados devem respeitar os limites estabelecidos na Carta Política.

Pode-se concluir que, são pressupostos do federalismo: existência de uma Constituição Federal; igualdade entre os entes federados; repartição, pelo texto Constitucional, de competências (federais, estaduais e municipais); existência de um poder fiscalizador do cumprimento da Constituição; garantia da integridade dos entes, - que tem sua autonomia assegurada através da descentralização política e repartição de competências -; impossibilidade de usurpação de competências locais, isto é o legislador federal não está autorizado a legislar sobre matérias cuja competência seja estadual e vice-versa; e, por fim, tem-se o princípio da cooperação, que deriva do pacto firmado entre os entes. Esse sistema será viabilizado através do equilíbrio de forças entre os níveis de governo, incorporando os aspectos de cooperação e competição.

2.2 O Federalismo Brasileiro

2.2.1 Origem

O processo de formação da federação Brasileira não se assemelha ao processo que impulsionou a constituição da federação norte-americana. A origem do federalismo nos EUA em 1787 foi motivada por intenções expansionistas, ameaças, por defesa militar ou diplomacia.

As treze colônias inglesas que constituíram os EUA, dotadas de autonomia no período colonial (forte identidade territorial), com o objetivo de se livrarem do domínio colonial inglês, se uniram no processo de independência, culminando no surgimento da Confederação das 13 colônias da América em 1778 (ARRECTCHE, 2001) Contudo, com o fim da guerra, cada colônia foi transformada em república independente. Porém, a fragilidade de cada república frente às ameaças externas, interesse econômicos, e a rivalidades entre as 13 novas repúblicas viabilizou a União e a formação da federação norte-americana.

Segundo Arrecthe (2001, p. 25), nesse sistema, os governos locais fazem concessões ao poder central a fim de aumentar sua capacidade militar ou diplomática, estabelecendo um pacto constitucional entre os estados autônomos.

Soares afirma que:

O que temos então neste período que vai de 1778 a 1787 é o confronto das forças centrípetas - cujos principais interesses eram: 1) fortalecimento militar através da união contra ameaças externas, 2) interesses econômicos num mercado amplo e 3) a pacificação entre as 13 colônias independentes - com as forças centrífugas, cujo interesse primordial era a manutenção do status quo das ex-colônias, o que em linhas gerais significa a manutenção daquele aparato regional (legislação, identidade, estrutura de poder etc.) que só a autonomia poderia propiciar. (SOARES, 1997, p. 18)

No caso brasileiro, por sua vez, a federação nasceu da determinação do governo central, como resposta aos anseios das elites regionais que se sentiam tolhidas pelo centralismo monárquico. Entretanto, a despeito dessas diferenças, reproduziu-se parte da estrutura institucional do modelo adotado pelos EUA, uma formação implantada de cima para baixo – determinação do governo central –, com similar estrutura institucional: estados dotados de poderes Executivo, Legislativo e Judiciário próprios; representantes eleitos pelo voto; Constituições estaduais e etc. (FREIRE, 2007).

2.2.2 Perspectiva Histórica do Federalismo Brasileiro.

A caracterização do Estado Federal esta intimamente ligada à formação histórica do sistema no país. No caso brasileiro, o federalismo como forma de Estado, foi criado em 1891, após a proclamação da República, por um decreto que colocou fim ao Estado Unitário e centralizado e permitiu a criação dos Estados Federados.

O período desde a Constituição de 1891 até a atual Constituição foi marcado por um ciclo que alternou fases de descentralização¹ e centralização do poder político, administrativo e fiscal. A organização do Estado em cada período dá ênfase maior ou menor à centralização, e daí resulta a estrutura organizacional do poder, revelando a forma de Estado adotada. Tal movimento pendular pode ser descrito através de uma análise histórica do Federalismo Brasileiro e pode ser explicado pelas variações de regime político.

Nos anos compreendidos entre 1891 a 1929, as fortes influências do espírito liberal, ligadas às idéias de descentralização e autonomia dos entes federados foram acolhidas pela Constituição Republicana de 1891, iniciando esse ciclo de oscilações (REZENDE, 2001). Dessa forma, nos primeiros anos da República a Federação brasileira foi altamente descentralizada em termos políticos e fiscais.

Nesse período, o governo federal fraco era acompanhado por estados independentes fortes, com o poder de regular e tributar o comércio interno e externo. Alguns autores consideram que a "federação" na Primeira República reforçou as hierarquias locais existentes, consolidando o poder das oligarquias. O poder político nacional estava concentrado em alguns poucos estados com destaque aos estados de Minas Gerais e São Paulo, levando a grande desigualdade e iniciando o processo de formação de coalizões de determinados estados contra outros estados.

O aumento do poder das oligarquias locais desencadeou revoltas intensas, devido ao descontentamento das oligarquias marginalizadas e os conflitos entre as elites regionais dominantes em torno das eleições presidenciais de 1930, dando margem para o início do período autoritário da Era Vargas (Estado Novo).

O período Vargas, apesar de manter formalmente o termo federativo, foi marcado por um processo altamente centralizador (redução de influências das oligarquias estaduais demonstram o movimento centralizador desse regime). Um ponto interessante a ser destacado em relação ao Estado Novo é que este eliminou a descentralização política, porém não reduziu, pelo contrário aumentou, a descentralização fiscal e administrativa (maior participação das esferas subnacionais nas

¹ A descentralização é freqüentemente concebida como a transferência de autoridade dos governos centrais para os governos locais, tomando-se como fixa a autoridade total dos governos sobre a sociedade e a economia.”(RODDEN, 2005 p.10)

receitas totais do governo). Nesse período, os estados passaram a representar na estrutura unitária de poder simples divisões administrativas (SOARES, 1997).

A duração continuada do regime no período 1930-1945 provocou o renascimento de idéias liberais, que visavam à descentralização federal. Dessa forma, o Governo Vargas foi sucedido por nova descentralização no período democrático de 1946-1964 marcado pelo enfraquecimento do poder central e pela autonomia subnacional, que perdurou até a instalação do Regime Militar. Dentre as alterações, destacam-se a elevação das receitas dos municípios, restabelecimento das eleições para governadores e deputados estaduais, instituição da autonomia dos municípios e o início da formulação de um sistema de transferências intergovernamentais. Nesse período observa-se a preocupação com a redistribuição de recursos para regiões desfavorecidas, buscando redução da desigualdade inter-regional - federalismo cooperativo (FREIRE, 2007).

Segundo Freire:

Com o fim da ditadura do Estado Novo, a democracia e o populismo foram restabelecidos. Os partidos se organizam, constituindo o sistema multipartidário. Uma nova Constituição é promulgada em 1946, primando pela extensão dos direitos da cidadania, pela moralização do processo eleitoral, pelo restabelecimento das eleições para governadores e deputados estaduais e pela instituição da autonomia dos municípios, com a permissão de eleições diretas para os cargos eletivos dessa esfera. (FREIRE, 2007, p.13)

O processo de descentralização foi interrompido pelo golpe militar de 1964, que marca o início do período centralizador. A federação e democracia eram incompatíveis com o regime militar de 64 porque abria espaços para os adversários políticos do regime. Nesse período, ocorre a extinção dos partidos políticos (AI n°2), o fim da autonomia dos estados e da eleição popular para eleição dos governadores (AI n°3). Além dessas mudanças, com o decreto AI-5 a autonomia fiscal dos entes federados foi reduzida, tornando-os dependentes das transferências provenientes da União. Durante esse período os poderes tributários do governo federal foram reforçados, ao mesmo tempo que foi instituído um mecanismo de partilha da receita entre aqueles entes que possuíam base tributária estreita (REZENDE, 2001). Esses atos institucionalizaram o regime determinando a completa submissão dos governos subnacionais ao governo central.

Ao longo dos anos 80, inicia-se o processo de abertura política “lento e gradual”. O afrouxamento do regime militar, as tendências ligadas à abertura política e as tensões entre o federalismo e autoritarismo foram enfraquecendo o poder central, resultando na redemocratização. Nesse período os movimentos no sentido da descentralização fiscal e do enfraquecimento do poder central eram evidentes pela forte elevação das transferências de impostos federais em favor dos governos subnacionais (REZENDE, 2001). Nesse contexto, cabe ressaltar que a Reforma de 1977 favoreceu os estados mais pobres elevando o número de representantes no Senado e elevando as transferências federais para os estados e municípios - regiões desfavorecidas.

Essas tendências resultaram na redemocratização, tomando forma definitiva na nova Constituição de 1988. Nesse sentido “[...] a radical descentralização fiscal da Constituição de 1988 seria uma reação à centralização fiscal do regime militar.” (OLIVEIRA e outros, apud ARRETCHE, 2005, p. 71).

2.2.3 A Constituição da República de 1988 e a Federação Brasileira na atualidade.

A República Federativa do Brasil, consoante ressalta o art. 1º, *caput*, da Constituição da República de 1988 (CR/88), constitui-se em um Estado Democrático de Direito, formado pela união indissolúvel dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, qualifica-se, portanto, como um Estado Federal. Tanto é assim, que a CR/88 proíbe emendas nas seguintes matérias, a teor do art. 60, § 4º, verbis: “§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: I- a forma federativa de Estado; [...]”. (BRASIL, 2008, p. 53)

A Constituição da República de 1988 representa a culminância de um processo de abertura política. Esse processo restabeleceu a democracia e a organização federativa no Brasil. É através da adoção ao regime democrático, que prima pela convivência em uma sociedade livre, justa e solidária, que o Estado torna-se capaz de acolher e processar a pluralidade de interesses existentes na sociedade por meio da participação política.

É importante destacar que, foi a Constituição da República de 1988 que conferiu ao município *status* de ente federado. Nesse período, foram definidas regras para repartição de receitas tributárias e fortalecida a capacidade de tributação própria dos entes federados, com os municípios sendo os grandes beneficiados (FREIRE, 2007). A respeito da repartição de receitas discorre Dain:

Entre 1988 e 1993 a receita de impostos disponível da União reduziu-se de 66% pra 58% da receita total. No mesmo período, permaneceu praticamente inalterada a participação dos estados na receita disponível (de 26% para 27%), contrastando com a elevação da receita própria e, sobretudo, das transferências da União e dos estados para os municípios, que resultaram em significativo aumento da disponibilidade de receita nessa esfera de governo (11% para 16%). (DAIN, 1995, p. 356)

Com a Constituição Federal 1988, a Federação foi redesenhada em benefício dos estados e municípios, esta tratou de restabelecer as condições políticas e mesmo econômicas de autonomia das unidades federadas. As porcentagens de impostos federais que compõem o FPE (Fundo de Participação dos Estados) e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) aumentaram consideravelmente. É importante destacar que, a descentralização evidenciada provocou algumas distorções que favoreceram os municípios. Os critérios para distribuir recursos fiscais e financeiros permitiu que regiões menos dinâmicas e pouco habitadas como os micro municípios disponham de receitas relativamente elevadas, enquanto os grandes municípios são contemplados com recursos insuficientes para atender à sua população. Tal situação incentivou o surgimento de um grande número de pequenos municípios.

Além das mudanças citadas, evidenciou-se um aumento do espaço legislativo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

Essa descentralização implicou também na redistribuição de recursos às regiões mais pobres (nas duas últimas décadas, houve movimentos claros no sentido de redistribuição de receitas). Consoante essas mudanças, a Constituição de 1988 deu novo impulso ao desequilíbrio da representação política ao elevar a participação dos parlamentares das regiões menos desenvolvidas em detrimento das mais desenvolvidas.

A descentralização fiscal deve ser tratada com maior atenção, pois possibilita uma análise dos aspectos de financiamento e gastos do governo em cada unidade subnacional. Nesse período, grande parte dos recursos fiscais foi redistribuída, contudo, as atribuições e encargos de cada esfera de governo não foram estabelecidas de maneira

clara (SOUZA, 2006). Nesse sentido, alguns autores ressaltam que a Constituição de 1988 estabeleceu uma descentralização de receita, mas não ocorreu descentralização de encargos.

Sobre o assunto assevera Soares:

Durante o regime militar houve um processo de centralização fiscal no qual a União, excluindo as transferências intergovernamentais, passou de uma participação líquida na receita total de 39,0% em 1965 para 50,5% em 1974.² A partir da década de 80, esse processo foi interrompido. Nesse período, estados e municípios passaram a pressionar por maiores recursos, houve uma descentralização significativa dos recursos fiscais da União sem uma correspondente descentralização das competências administrativas. (SOARES, 1997, p. 123)

Nesse sentido dispõe Oliveira citado por Arretche:

Assim embora tenha sido pensada para revitalizar a Federação, a descentralização de recursos a enfraqueceu, porque não foi acompanhada por uma distribuição também dos encargos entre os governos e de novos mecanismos de cooperação intergovernamentais, o que passou a condicionar a natureza de ajuste fiscal. (ARRETCHE, 2005, p. 266)

O autor Figueiredo (2006, p.192) ressalta que, as receitas foram atribuídas aos governos subnacionais antes de haver-se decidido sobre a descentralização de encargos e as competências funcionais de cada esfera de governo.

Sobre o tema Rezende discorre: “A autonomia financeira pleiteada foi a autonomia para gastar, não a competência de instituir os tributos necessários ao financiamento do gasto” (REZENDE, 1995, p. 43). Dessa forma, é possível concluir que a reforma tributária promovida pela CR/88 redefiniu as competências tributárias, mas de fato o anseio dos governos subnacionais era quanto à autonomia para gastar, algo que depende da definição das responsabilidades e atribuições conferidas a cada ente. Ou seja, paralelo à descentralização fiscal, era para ter se estruturado um “projeto” de descentralização de encargos e responsabilidades para os entes federados, mas, este não ocorreu.

² De acordo com dados de Fabrício Augusto de Oliveira, "O Federalismo no Brasil: evolução e perspectivas", in Revista de Finanças Públicas, Brasília, 1980, p. 51.

O compartilhamento de receitas fiscais com os governos subnacionais, além de beneficiar as esferas estaduais e municipais, estrangulou o orçamento federal. Dado esse contexto de descentralização, a União passou a expandir cada vez mais sua receita através da instituição das contribuições sociais (competência do governo federal cuja receita não é compartilhada com os outros entes). As contribuições sociais surgem como mecanismo de financiamento dos direitos sociais, mas são utilizadas pela União como meio para cumprir suas responsabilidades (REZENDE, 1995). Ou seja, de mecanismos de financiamentos dos direitos sociais as contribuições sociais passam a representar a solução para o estrangulamento orçamentário da União provocado pela descentralização e aumento do repasse de receitas fiscais para os demais entes federados.

O autor Rezende (2004) entende o sistema instituído pela Constituição Federal como um regime fiscal duplo, que abarca as tendências descentralizadoras e ao mesmo tempo abre espaço para a criação de contribuições sociais, centralizando recursos em poder da União. (REZENDE; AFONSO, 2002).

Dessa forma, a União manteve o gasto público federal em níveis elevados no período pós-88 para amenizar o impacto da reforma tributária, interrompendo a tendência à descentralização. Deve-se ressaltar que, a partir da segunda metade da década de 90, a respeito das relações fiscais intergovernamentais, constatou-se expressiva diminuição das despesas do Governo Central com as transferências não tributárias. (SOARES, 1997)

Nesse período, a capacidade real dos governos de exercer plenamente sua autonomia fiscal sofreu restrições devido à pressão de ajustar a economia e estabilizar a moeda. Nesse sentido, foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo objetivo era garantir disciplina fiscal em todos os níveis do governo. Ou seja, a Constituição apontava para uma maior descentralização, contudo, as restrições orçamentárias afetavam a autonomia dos entes federados (REZENDE, 2001).

Alem dessas medidas, a partir da segunda metade da década de 90, alterações na legislação tributária federal aumentaram a participação da União na divisão da

arrecadação, privilegiando a cobrança de tributos não partilhados e reduzindo a autonomia dos Estados³.

Mais recentemente, o Governo Central adotou medidas para ampliar ainda mais sua receita. Em 1994 foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), em caráter provisório, e foi sendo prorrogado ao longo dos anos. A criação desse fundo ocasionou cortes no repasse de recursos para os fundos de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM)⁴. Atualmente, com a criação da Emenda Constitucional n.º 27 de 21.03.2000, o Fundo Social de Emergência foi substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU). Nesse período também foi criado o CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira), mais um imposto federal, hoje extinto, aumentando a arrecadação nas mãos da União.

Nesse contexto, o mecanismo de cooperação - transferências intergovernamentais,- próprio do modelo de descentralização de responsabilidades, ganhou importância dada a concentração da arrecadação de contribuições e da maior concentração de tributos nas mãos do governo federal (Rezende, 2001). São as transferências intergovernamentais que possibilitam a correção desse desequilíbrio visando uma divisão mais equânime de receitas entre os entes federados.

Segundo Afonso (2001), os efeitos das mudanças centralizadoras, que podem ser identificadas no aumento da arrecadação das contribuições pelo governo federal, foram mais do que compensados pelas transferências, seja através de convênios voluntários ou sob a forma de repasses regulares.

Entretanto, para alguns autores, tal concentração de recursos nas mãos da União apresenta uma ameaça ao pacto federativo, vez que a disponibilidade de recursos é fator que representa o grau de autonomia do ente federado.

Portanto, na conjuntura atual, o federalismo brasileiro, que fortaleceu a autonomia fiscal dos estados e municípios na década de 80 – descentralização -, passa a concentrar novamente os recursos tributários nas mãos da União.

³ Durante a década de 1990, a necessidade de implantação de uma disciplina fiscal acarretou restrições a maiores despesas dessa forma, o poder e autonomia dos estados e municípios foi afetada.

⁴ O Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) foram criados pela Constituição de 1988 e estabeleceram cotas de impostos federais a serem repassados aos estados e municípios.

3. SISTEMA FEDERATIVO FISCAL

O federalismo fiscal está estreitamente relacionado às feições da federação e das relações intergovernamentais vez que, trata do modo como os recursos fiscais e parafiscais⁵ são gerados e distribuídos entre os diferentes níveis de governo.

Sobre o federalismo fiscal dispõe Santos Silva:

A adoção do federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida das suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão de despesa. (SANTOS SILVA, 2005, p.119)

Sobre o tema, devemos analisar a repartição das fontes de receitas, de recursos fiscais e dos encargos entre as esferas de governo. As fontes de receitas fazem referência aos impostos de competência de cada esfera de governo, os recursos são a soma total de recursos fiscais de que dispõe cada esfera de governo (receita própria e as transferências intergovernamentais) e por fim os encargos se referem aos gastos realizados em cada esfera governamental. (SOARES, 1997).

A descentralização fiscal é condição necessária para determinar a condição federativa de um país e garantir autonomia dos entes federados. Sobre a matéria, o tópico a seguir discorre detalhadamente sobre autonomia financeira.

3.1 Autonomia financeira como pressuposto para o Sistema Federal

Como já ressaltado, o sistema federalista deve seguir às diretrizes constitucionais, e é a partir da Carta Magna que são distribuídas as competências das unidades subnacionais, sejam políticas, administrativas ou econômicas, estabelecendo a amplitude da autonomia conferida aos entes federados.

⁵ O tributo é parafiscal quando o seu objetivo é a arrecadação de recursos para o custeio de atividades que, em princípio, não integram funções próprias do Estado, mas este as desenvolve através de entidades específicas.

Como já ressaltado nesse trabalho, a descentralização fiscal e administrativa são insuficientes para caracterizar um país como federalista. Isto porque a autonomia das esferas subnacionais de governo diz respeito, acima de tudo, à descentralização político-institucional.

Assim, a existência da autonomia político-institucional dos entes federados, derivada da repartição regional dos poderes, torna-se pré-requisito para cooperação. Daí o entendimento de que o federalismo aceita a autonomia dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade da nação (AFONSO, 1999). As relações entre as esferas de governo são simultaneamente de coordenação e de mútua independência, princípio que deve estar presente não somente na Constituição, mas também na prática das instituições políticas, visando à não subordinação entre os níveis de governo.

Segundo Soares:

Não somente a descentralização fiscal não corresponde à descentralização política, como descentralização fiscal só significa autonomia fiscal se o contexto é marcado por descentralização política. Em outras palavras, somente em estruturas federativas há verdadeira autonomia fiscal das esferas de governos. (SOARES, 1997, p.120)

Desse modo, a autonomia dos entes federados requer a descentralização política que compreende a capacidade de cada ente federado de escolher seus governantes e estabelecer a ordem jurídica que irá vigorar no Estado. Contudo, para a construção do Estado-Federal não basta ao ente federado a possibilidade de auto-organizar-se, com Constituição própria, possuindo competência legislativa e administrativa, além de um poder judiciário próprio; é imprescindível autonomia financeira. Afinal, sem capacidade financeira para autogestão, como o ente federado poderá considerar-se com vida política, administrativa, legislativa e judiciária autônoma?

Sobre o tema dispõe Calmon:

No âmbito tributário, a sustentar a autonomia política e administrativa do Estado-Membro, e do Município – que, no Brasil, como vimos, tem dignidade constitucional – impõe-se a preservação da autonomia financeira dos entes locais, sem a qual aqueles não existirão. Esta autonomia resguarda-se mediante a preservação da competência tributária das pessoas políticas que convivem na Federação e, também, pela equidosa discriminação constitucional das fontes de receita tributária, daí advindo a importância do tema referente à repartição das competências no Estado Federal, assunto inexistente, ou pouco

relevante, nos Estados Unitários (Regiões e Comunas). (CALMON, 2009, p.63)

Portanto a autonomia financeira dos membros da federação é de fundamental importância para o sistema, a qual é assegurada mediante a discriminação constitucional de receitas tributárias, com a repartição das competências e a distribuição dos recursos tributárias. Os entes federados devem possuir autonomia para criar e recolher impostos e devem administrar os impostos recolhidos e poder decidir como esses recursos serão utilizados.

A Constituição deve estabelecer as atribuições de cada esfera de Poder, determinando os limites da competência de cada ente federado. Ao estabelecer competências tributárias e dividi-las entre os entes da federação, a Constituição Federal descentraliza a atuação da administração pública para a arrecadação de recursos. Dessa forma, o federalismo fiscal está estreitamente relacionado às feições da federação e às relações intergovernamentais.

Essa repartição de recursos deve ser feita de maneira equilibrada, baseada nas responsabilidades de cada ente federado e nas devidas competências para instituir e arrecadar tributos. Esse processo denomina-se federalismo fiscal.

Portanto, o federalismo fiscal é aqui compreendido como o conjunto das normas relativas à competência tributária⁶, às transferências intergovernamentais e à distribuição intergovernamental de rendas entre as entidades subnacionais. Tais institutos são decisivos para a manutenção equilíbrio financeiro e igualdade socioeconômica regional.

Segundo esse entendimento dispõe Calmon:

A característica fundamental do federalismo é a autonomia do Estado-Membro, que pode ser mais ou menos ampla, dependendo do país de que se esteja a cuidar (...). Sendo a federação um pacto de igualdade entre as pessoas políticas, e sendo a autonomia financeira o penhor da autonomia dos entes federados, tem-se que qualquer agressão, ainda que velada, a estes dogmas, constitui inconstitucionalidade. Entre nós a federação é pétrea indissolúvel, a não ser pela força bruta de uma revolução cessionista ou de outro Estado, vencedor de uma guerra inimaginável. (CALMON, 2009, p. 63)

⁶ Competência Tributária é a atribuição dada (pela Constituição Federal) aos entes políticos do Estado (União, governos estaduais, municípios) da prerrogativa de instituir os tributos.

Portanto, faz parte da autonomia substancial dos estados que sejam independentes financeiramente, sendo considerada indispensável sua previsão no texto da Constituição de forma a assegurar receita suficiente para fazer face aos encargos que lhes foram atribuídos. Essa distribuição de receitas deve ser feita buscando reduzir eventuais desequilíbrios entre a capacidade de arrecadação e a demanda por serviços públicos em cada unidade subnacional (VILA JUNIOR, 2009). Nesse sentido ressalta o autor Figueiredo “[...] o federalismo fiscal preocupa-se com o bem-estar e a equalização fiscal, aqui entendida como ajuste macroeconômico” (FIGUEIREDO, 2006, p.192)

O equilíbrio ressaltado acima não é facilmente alcançado por uma federação. Nesse sistema as transferências intergovernamentais funcionam como mecanismo para correção dessas distorções.

Segundo Santos e Silva:

A adoção do Federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão de despesa. (SANTOS; SILVA, 2005, p.119)

Dessa forma, o regime fiscal federativo depende crucialmente da estruturação do sistema de competências, da atribuição equilibrada de encargos e da criação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais. (PRADO, 2003).

3.2 Repartição das competências tributárias

Para compreender o modelo de partilha de recursos brasileiro é necessário analisar a arrecadação tributária de cada ente, decorrente da distribuição de competências tributárias estabelecidas pela Constituição de 1988.

Segundo Ramos:

A expressão competência tributária pode ser definida como sendo o poder, atribuído pela Constituição Federal, observadas as normas gerais de Direito Tributário, de instituir, cobrar e fiscalizar o tributo, compreendendo a competência legislativa, administrativa e judicante. Noutras palavras, pode-se definir competência tributária como sendo a parcela do poder de tributar conferida pela Constituição a cada ente político para criar tributos, ou, ainda, "a aptidão para criar, in abstracto, tributos. Não destoa o entendimento

segundo o qual se conceitua competência tributária "como o limite do poder fiscal para legislar e cobrar tributos. (RAMOS, 2001,p.2)

A Constituição da República a partir da distribuição das competências dota cada um dos integrantes da Federação o poder de tributar, privativo ou comum. Essa distribuição é feita de forma equilibrada, de modo que, nem os órgãos centrais da federação, nem os Estados membros possuem, por si sós, a supremacia das competências. É importante ressaltar que, essa repartição deverá garantir um mínimo de atribuições legislativas de forma a garantir a autonomia constitucional do ente federativo. Sobre o tema, o art. 145 da CR/88 ostenta a seguinte redação:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

§ 1º - Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte.

§ 2º - As taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos. (BRASIL, 2008, p.72)

Lendo atentamente o artigo supracitado é possível identificar que são várias as pessoas políticas exercentes do poder de tributar: União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Dessa forma, todas os entes políticos que formam a Federação recebem uma parcela do poder de tributar sobre aquelas situações discriminadas como de sua competência. É importante destacar que, deve-se respeitar essa repartição de competências e, caso ocorra ingerência legislativa – editada lei por ente federado diverso do constitucionalmente autorizado para tratar sobre o assunto –, restará configurado vício de inconstitucionalidade.

Sobre o assunto discorre Elcio Fonseca Reis:

“A repartição de competências legislativas decretada pela Constituição implica a impossibilidade de haver qualquer interferência legislativa de uma ordem jurídica parcial (União, Estado-Membro, Município), haja vista que se houver ingerência legislativa - ou seja, se for editada lei por pessoa diversa da constitucionalmente autorizada para legislar sobre o assunto –

incorrer-se-á, inarredavelmente, em vício de inconstitucionalidade.” (REIS, 2000, p.47)

3.2.1 Competências tributárias comum, concorrente e privativa

Sobre as técnicas de repartição faz-se necessário definir os termos: competências comum, concorrente e privativa. Essa definição possui relação direta com a teoria jurídica dos tributos vinculados e não vinculados.

Segundo estabelece o art. 145 da Constituição da República de 1988 supracitado, os tributos de competência dos entes políticos são: os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria. Analisando este dispositivo verifica-se que o constituinte estabeleceu fatos jurídicos genéricos que podem servir de suporte à instituição de taxas – exercício regular do poder de polícia e prestação de serviços específicos e divisíveis - e das contribuições de melhoria - realização de obras públicas benéficas. Parte da doutrina entende que, nestes dois casos – taxas e contribuições de melhoria -, a competência tributária é privativa ao ente que executa a atividade respectiva, e não comum conforme assevera a maior parte da doutrina de Direito Tributário. Dessa forma, segundo esse entendimento, a privatividade conferida ao ente federado é estabelecida segundo o critério de execução de exercício regular do poder de polícia e prestação de serviços específicos e divisíveis ou realização de obras públicas benéficas.

Nesse sentido dispõe Reis: “[...] a instituição de taxas e contribuições é atribuída às pessoas políticas titulares do poder tributário de forma genérica e privativa; já a instituição de impostos é-lhes atribuída de forma específica e privativa.” (REIS, 2000, p. 64)

Nesse trabalho adotar-se-á a classificação da maioria da doutrina de Direito Tributário, que elenca as taxas e contribuições de melhoria como tributos vinculados, vez que, o fato jurídico genérico das taxas e das contribuições implicam em uma atuação estatal. Nesses casos, o poder de tributar é atribuído às pessoas políticas de forma genérica e comum (em perfeita igualdade entre os entes) – e não privativa como assevera acima o autor Elcio Fonseca Reis. Ou seja, na competência comum qualquer pessoa política – competência comum - que realizar um regular ato de poder de polícia

ou vá realizar uma obra pública que beneficie o contribuinte poderá instituir a taxa e a contribuição de melhoria (CALMON, 2009).

Competência privativa, por sua vez, é aquela outorgada com privatividade a determinado ente da federação. A título exemplificativo pode-se citar os impostos. A competência para instituir os impostos é dada de forma privativa e discriminada sobre fatos específicos e determinados que são necessariamente estranhos às atuações do Estado. Dessa forma, para cada situação fática ligada ao contribuinte – presunção de riqueza, capacidade econômica – é necessária autorização específica e privativa a determinado ente para instituição do referido imposto.

Concluindo, as hipóteses de incidência dos impostos, são fatos estranhos a uma determinada atuação estatal por isso são classificados como tributos não-vinculados. Por isso, fez-se necessário que o constituinte indique o seu fato gerador, nominasse-os e os atribuisse de modo privativo a cada um dos entes federados de forma a evitar a invasão da área de competência de outras pessoas políticas.

Para compreender o sistema de distribuição de competências é igualmente importante definir competência concorrente. Competência concorrente é aquela que pode ser desempenhada por duas ou várias entidades políticas - diferentes entes políticos atuam de maneira a legislar sobre uma mesma matéria - desaparecendo o caráter privativo da competência. É um caso típico de repartição vertical de competência em nosso país. Esclarece o professor Ferreira:

Fala-se em competência concorrente sempre que a mais de um ente federativo se atribui o poder de legislar sobre determinada matéria. Ou seja, relativamente a uma só e mesma matéria concorre a competência de mais de um ente político" (FERREIRA, 1988, p.182)

Esse conceito se assemelha ao conceito de competência comum analisado acima, contudo existem algumas diferenciações. Para indicá-las primeiramente é necessário estabelecer algumas definições. A doutrina divide competência concorrente em cumulativa e não cumulativa. Nesse sentido define Reis:

A doutrina, conforme asseverado, divide a competência concorrente em cumulativa e não cumulativa. Na primeira, todas as ordens jurídicas podem legislar indistintamente e ilimitadamente sobre a matéria estabelecida; na segunda, o exercício do Poder Legislativo sobre dada matéria é, em regra, não sobreposto; ou seja, compete a determinado ente legislar exclusivamente

sobre normas gerais (geralmente tal delimitação é conferida à União), enquanto os demais poderão complementar tal legislação de normas gerais adaptando-as às peculiaridades locais. (REIS, 2000, p. 49)

Para compreensão desse conceito é necessário analisar o Artigo 24 da Constituição:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:(...)
§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.
§ 2º - A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados
§ 3º - Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades
§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”
(BRASIL, 2008, p. 23)

Conforme estabelece parágrafo 1º do artigo supracitado, evidencia-se que a Constituição adotou a competência concorrente não-cumulativa. Dessa forma, cabe a União criar normas gerais e aos demais Entes-federados complementá-las, ou seja, suplementar às normas gerais postas aperfeiçoando-as conforme exigências variáveis e às peculiaridades locais de cada ordenamento jurídico federado. É importante ressaltar a hipótese em que, dada a eventual ausência de normas gerais atribui-se aos entes federados a possibilidade de legislar de forma plena, a esse fenômeno dá-se o nome de competência supletiva.

Dessa forma, a União irá legislar normas gerais (CF, art. 24, § 1º) e aos Estados estabelece-se a possibilidade, em virtude do poder suplementar, de legislar sobre assuntos referentes aos seus interesses locais (CF, art. 24, § 2º).

O referido artigo (Art. 24 CF/88) pode provocar uma falsa impressão de que existe contradição entre os conceitos estabelecidos acima (competência comum e competência concorrente) vez que, a competência é privativa de um ente se, somente esse ente pode instituir aquele tributo, e o referido o artigo estabelece que a competência é concorrente. Contudo, a competência concorrente não interfere na competência privativa para instituir tributos, vez que ela trata das normas gerais de direito tributário. Portanto, evidencia-se a competência concorrente na medida em que cabe a União estabelecer normas gerais e aos demais entes federados complementá-las.

A figura abaixo descreve esse sistema:

Regras de competências legislativas segundo a Constituição Federal

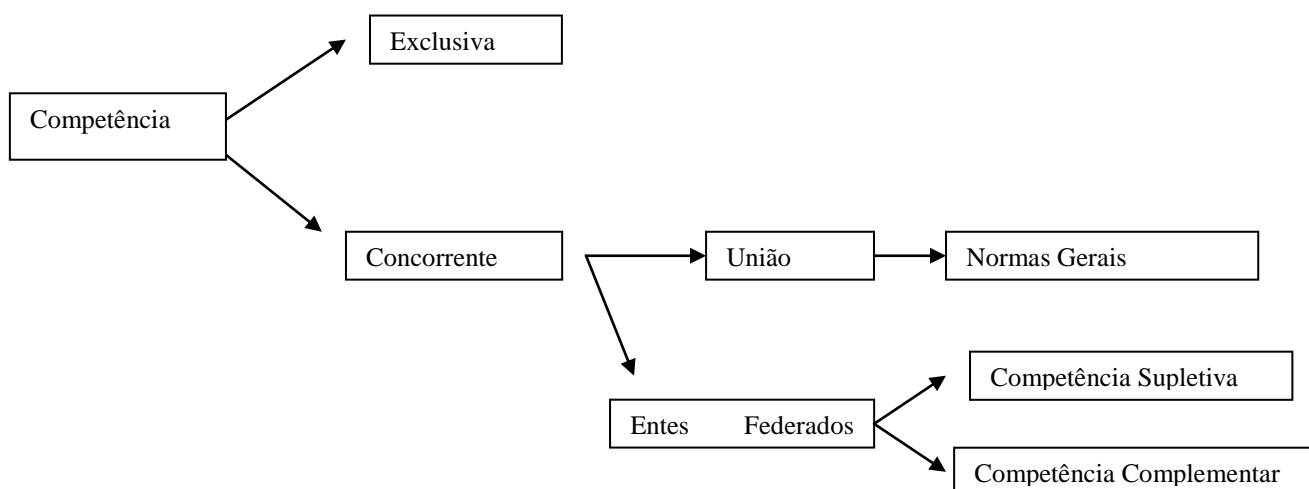


Figura 1: Regras de Competência segundo a Constituição Federal

Fonte: Elaboração própria. Dados básicos: Constituição de República Federativa do Brasil (1988)

O autor Raul Machado Horta ressalta a necessidade de descentralizar a competência legislativa no sentido de ampliar as matérias da legislação comum à União e aos Estados-membros:

O deslocamento de matérias da competência exclusiva da União para o da legislação comum, a ser objeto de dupla atividade legislativa, a da União no domínio da legislação de normas gerais e a do Estado na complementação da legislação federal, representa um esforço quantitativo e qualitativo da competência estadual para legislar (...). A ampliação do campo de legislação comum é particularmente adequada ao federalismo de dimensão continental, como o brasileiro, no qual as unidades federadas não se apresentam homogêneas e, ao contrário, exibem flagrantes disparidades de estrutura econômica, social, financeira e administrativa. A reformulação de repartição de competências poderá alcançar formas mais avançadas, como a da transferência de matérias da competência da União pra incluí-las na competência autônoma dos Estados. Essa transferência pressupõe requisitos complexos, dificilmente atendidos pelos Estados-Membros, no seu conjunto. Daí nossa preferência pela técnica de ampliação do campo de legislação comum, que se distribui ente a legislação federal de normas gerais e a estadual de complementação dessas normas. (HORTA apud REIS, 2000, p. 50).

Através da divisão de competências torna-se possível identificar o tipo de federalismo adotado – área de atuação de cada ente federado - indicando a existência de um processo de descentralização ou centralização. A técnica de repartição de competências adotada na Constituição de 1988 revela uma tendência ao federalismo de equilíbrio. Contudo, na prática, evidencia-se o domínio da União sobre os demais entes da federação uma vez que, constata-se uma centralização de recursos característica do chamado federalismo centrípeto. Daí a necessidade de transferir parte dessas receitas às outras esferas de governo.

A tabela 3.1. permite visualizar a concentração dos recursos arrecadados na esfera federal.

Tabela 1. Brasil: Carga Tributária e Divisão Federativa

Ano	Carga tributária (% do PIB)	Arrecadação Direta (1)			Receita Tributária Disponível (2)		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1988	22,43	71,7	25,6	2,7	60,1	26,6	13,3
1991	25,24	63,4	31,2	5,4	54,7	29,6	15,7
2005	38,94	68,4	26	5,6	57,6	25,2	17,2

Fonte: SERRA E AFONSO 2007.

Nota (1) Arrecadação direta pode ser definida como a arrecadação das competências tributárias próprias por cada ente federativo em seu Estado ou região.

Nota (2) Receita tributária disponível consiste na arrecadação direta (competências tributárias próprias) acrescidas ou reduzidas as transferências constitucionais de imposto

Nessa seção definimos as competências privativa, comum e concorrente. O quadro a seguir expõe os tributos constitucionais.

Tabela 2. Brasil: Impostos Constitucionais- CR/88

Natureza dos Tributos	União	Estados	Municípios
Impostos	Sobre a importação de produtos estrangeiros – II	Sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos;	Sobre propriedade predial e territorial urbana
	Sobre exportação, para o exterior de produtos nacionais ou nacionalizados – IE	Sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação ICMS.	Sobretransmissão intervivos – ITBI
	Sobre renda e proventos de qualquer natureza – IR	Sobre propriedade de veículos automotores	Sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos no Art. 155, II –ISS
	Sobre produtos industrializados – IPI	Sobre propriedade de veículos automotores	
	Sobre propriedade territorial rural –ITR		
	Sobre grandes fortunas, nos termos da lei complementar		
Taxas	Exercício do poder de polícia		
	Pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos divisíveis		
Contribuições de melhoria	Decorrente de obras públicas		
Outras contribuições	Contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas		

Fonte: Dados básicos: Constituição de República Federativa do Brasil (1988)

3.3 As transferências intergovernamentais

A Constituição da República estabelece a repartição de competências para instituir tributos, bem como outorga a um ente federado a participação na arrecadação efetuada por outro. Ou seja, o texto constitucional define a quem pertence o produto da arrecadação dos seus tributos, bem como institui a repartição de receitas, a participação de um dos entes federados – União, Estados e Municípios – no produto de arrecadação de outro. Essa repartição de receitas, possibilitando que uma das pessoas políticas participe do produto de arrecadação de outra, se dá por meio das transferências intergovernamentais.

Portanto, além da atribuição de competências tributárias, a Constituição também estabelece regras de partilha e de transferências intergovernamentais de receitas, com o principal objetivo de corrigir desigualdades regionais existentes no país. Como o nome já diz Transferências Inter-Governamentais são àquelas feitas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Atualmente, a receita de cada ente federado pode ser subdividida em: 1) recursos de arrecadação própria, de acordo com as competências tributárias constitucionais de cada ente; 2) recursos de transferência obrigatória, constantes na Constituição Federal e em outras legislações, tais como o Fundo de Participação de Municípios (FPM) e Fundo de Participação de Estados (FPE) e 3) as transferências voluntárias identificadas como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (art. 25, Lei Complementar nº 101, BRASIL, 2000).

Os autores Dowell e Gremaud definem as transferências intergovernamentais como:

(...) instrumentos de correção dos desequilíbrios verticais e horizontais existentes em países com sistemas fiscais descentralizadores. Consideram-se como desequilíbrios verticais as disparidades entre a arrecadação média de receita e as necessidades de gastos entre os vários níveis de governo. Já os desequilíbrios horizontais são aqueles provenientes das desigualdades regionais, ou seja, das diversidades, em um mesmo nível de governo, entre a capacidade de mobilizar receita e as necessidades de gasto (DOWELL; GREMAUD, 2005, p. 31)

Como ressaltado, nos últimos anos foi observado um movimento de “recentralização” posterior à reforma constitucional de 1988. Esse movimento pode ser caracterizado por uma série de modificações tributárias que favoreceram a União, revertendo ganhos proporcionais obtidos pelos estados e municípios a partir do arcabouço tributário contido na Constituição Federal de 1988. Diante desse contexto, a solução encontrada pelos estados e municípios foi buscar recursos das transferências provenientes do Governo Federal, incorporando-as ao orçamento.

Portanto, tendo em vista essa centralização de recursos nas mãos da União torna-se necessário transferir parcela desses recursos para outras esferas de governo visando reduzir as disparidades entre os entes subnacionais e garantir a autonomia desses entes. Dada essa tendência da centralização do poder de tributar nas mãos da União e uma desigualdade de capacidade fiscal e econômica dos entes políticos - agravada com as mudanças políticas, demográficas e econômicas- as transferências intergovernamentais se apresentam como importante instrumento de atenuação das heterogeneidades socioeconômicas regionais no contexto atual do país.

Sob o paradigma do Estado Democrático de Direito, as transferências intergovernamentais devem ser estabelecidas, pela União, obtendo como finalidade precípua a equânime distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos. Segundo Figueiredo (2006) o elemento mais contundente do federalismo fiscal é o mecanismo de transferências fiscais. Estas transferências serão realizadas no intuito de garantir aos entes federados a autonomia financeira e a possibilidade de desenvolvimento proporcional, e, assim, atribuir condições político-sociais igualitárias entre os cidadãos brasileiros. Portanto, o sistema de transferências tem como propósito estabelecer um ajuste – equalização fiscal entre as jurisdições - na distribuição de receitas entre as unidades subnacionais.

Aliado a esse objetivo, é importante ressaltar a diretriz do orçamento anual de iniciativa do Poder Executivo que trata da redução das desigualdades regionais Art. 165, § 7º da Constituição Federal:

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (BRASIL, 2008, p.162).

Para compreensão do sistema de transferências intergovernamentais é necessário definir alguns conceitos. As transferências intergovernamentais podem ser divididas em legais e voluntárias. A compreensão desses tipos de transferências será analisada de forma detalhada a seguir.

3.3.1 Transferências Legais e Constitucionais

Essas transferências legais podem ser definidas como aquelas cujos critérios de repasse estão definidos em lei ou no texto constitucional. Portanto, a União não exerce nenhum controle sobre as mesmas, vez que não possui autonomia para dispor desses recursos.

A Constituição da República divide as transferências obrigatórias da União em transferências legais – previstas em leis específicas - e constitucionais – estabelecido no texto constitucional -, segundo o dispositivo que as determina.

Segundo Carvalho citado por Latini (2007, p.39) essas transferências, bem como todas as transferências intergovernamentais, funcionam como um mecanismo de compensação financeira destinadas a estabelecer um equilíbrio entre as despesas e receitas de cada esfera administrativa, garantir a autonomia dos estados e corrigir desigualdades entre os estados. Segundo site Transparência Brasil as Transferências Constitucionais:

São transferências, previstas na Constituição Federal, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. (BRASIL, 2010)

É importante ressaltar que as transferências legais dispensam a celebração de convênios para o repasse de recursos conforme estabelece o art1º, § 4º da Instrução Normativa 01/97- STN. A tabela a seguir expõe as transferências legais e constitucionais.

Tabela 3

Sistema de transferências Legais e Constitucionais (continua)

Transferências Constitucionais e Legais		
Da União para os Estados	Da União para os Municípios	Dos Estados para os Municípios
Fundo de participação dos Estados e Distrito Federal –FPE	Fundo de participação dos Municípios- FPM	25% do ICMS
Imposto de renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, pagos pelos Estados, suas autarquias e para fundações que instituírem e mantiverem;	Impostos de renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, pagos pelos Municípios, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;	50% do IPVA
20% sobre imposto ainda não cumulativo e não tenham fato gerador ou base de cálculo dos já discriminados;	50% do produto da arrecadação ITR	25% do IPI recebido da União em função das exportações de produtos industrializados
10% do IPI, proporcional ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados;		

Transferências Constitucionais e Legais (conclusão)

Da União para os Estados	Da União para os Municípios	Dos Estados para os Municípios
IOF (30%) – ouro	IOF (70%) - ouro	
Royalties (minerais, petróleo, gás)	Royalties	
Transferências Diretas do FNDE	Transferências Diretas do FNDE	Transferências Diretas do FNDE
Sistema Único de Saúde	Sistema Único de Saúde	Sistema Único de Saúde
Lei Kandir	Lei Kandir	
FUNDEF	FUNDEF	FUNDEF

Fonte: Dados básicos: Constituição de República Federativa do Brasil (1988)

3.3.2 Transferências Voluntárias

Tendo em vista a relevância das transferências intergovernamentais na cooperação entre entes federativos – da União para Estados e Municípios e dos Estados para Municípios-, esse trabalho tem como foco central a análise das transferências voluntárias dentro desse processo. O site da Secretaria do Tesouro Nacional define transferências voluntária como:

[...] são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às três esferas do Governo (BRASIL, 2009).

A Lei complementar nº 101, de 2000- Lei de Responsabilidade Fiscal (2000) conceitua as transferências voluntárias:

Art. 25 Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. (BRASIL, 2000)

Essas transferências podem ser identificadas como discricionárias, pois essas constituem repasses voluntários de recursos públicos sem qualquer obrigatoriedade definida no tocante ao ente que será beneficiado e o montante de recursos repassado.

Tendo em vista a atual escassez de recursos dos entes federados disponíveis para realização de políticas públicas, um aumento na captação de recursos é de suma importância e de grande interesse para os Estados. Nessa medida, as transferências voluntárias da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios assumem um papel de destaque no cenário das relações entre os entes federados, por serem um recurso disponível para a ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas pelos entes subnacionais. É importante ressaltar que as transferências voluntárias somente podem ocorrer na esfera pública entre os entes federados e não há restrição quanto a categoria econômica da despesa, que pode ser de custeio ou capital.

Como já dito, as transferências voluntárias funcionam como um importante mecanismo de repasse de recursos da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos Municípios, sem qualquer obrigatoriedade legal definida a respeito do valor da quantia transferida ou qualquer indicação do ente federado que será beneficiado pelo recurso. Dessa forma, o ente transferidor detém autonomia para decidir sobre o montante e o destino, servindo como um instrumento de discricionariedade da União, cabendo a ela decidir onde serão alocados os recursos.

Essas transferências resultam do ciclo anual do Orçamento Federal, envolvendo negociações intergovernamentais entre diferentes esferas de governo e representantes políticos. Nesse processo os recursos são pleiteados das maneiras descritas a seguir:

- No momento da elaboração do Orçamento Geral da União o Poder Executivo Federal define o programa de governo e as áreas prioritárias da proposta orçamentária, estabelecendo o volume de gastos para cada ministério. Os

ministérios, por sua vez, irão estabelecer sua programação orçamentária indicando o montante de recursos para seus programas. É nessa fase que ocorre a negociação entre os estados e ministérios buscando inclusão dos projetos estatais no Orçamento do Ministério que pode aprová-lo ou não. É importante salientar que nessa fase o caráter político exerce grande influência uma vez que, os projetos somente serão aprovados se estiverem alinhados com programas do Governo Federal. Após essa negociação o Executivo tem um prazo para enviar ao Legislativo a proposta orçamentária para o próximo ano; (SOUZA, 2006, p.46)

- Esses recursos também podem ser pleiteados durante a negociação, no Legislativo Federal, da proposta orçamentária encaminhada pelo Executivo. É nessa fase que podem ser propostas as emendas de parlamentares para inclusão de projetos do interesse da sua base eleitoral no orçamento que serão patrocinados por estes (cada deputado ou senador tem direito a emendar o orçamento em um montante pré-fixado de recursos). Ao fim desse processo, o Congresso deve devolver ao Executivo Federal a proposta orçamentária com as devidas modificações para ser sancionada pelo presidente da República ao fim do ano legislativo; (SOUZA, 2006)

Entretanto, mesmo após os processos descritos acima o repasse das transferências voluntárias ainda não está assegurado. Considerando que o orçamento público no Brasil não é determinativo, mas meramente autorizativo, esses recursos são passíveis de contingenciamento pelo Executivo Federal. Dessa forma, para consecução de seus objetivos e o efetivo repasse de recursos, os Estados utilizam mecanismos de barganha política. Nesse sentido discorrem os autores Piancastelli e Camillo:

Como um legado da tradição inflacionária em passado recente, o orçamento público no Brasil não é determinativo, mas autorizativo – isto é, em parte das despesas aprovadas pelo Congresso e promulgadas em lei orçamentária anual não será necessariamente executada, dependerá, antes de uma negociação entre o governo e a base política aliada. Assim, estados com elevado volume de transferências voluntárias são, em geral, os governados pelos partidos que participam da coalizão de apoio ao governo central. Estados governados por partidos de oposição recebem, em geral, menores volumes de transferências voluntárias (PIANCASTELLI e CAMILLO, 2003, p. 15)

Sobre o tema, completa Souza:

[...] as transferências voluntárias, tecnicamente, representam parcela das transferências do governo possíveis de contingenciamento, sendo, simultaneamente, descontingenciáveis politicamente pelo Executivo Federal. (SOUZA, 2006, p. 48)

3.3.2.1 Modalidades de TVU's

Para operacionalização dessas transferências são usados os seguintes instrumentos: termo de convênio, contrato de repasse e termo de parceria. Estes instrumentos, serão definidos nessa seção.

Estabelece-se por meio do convênio, uma parceria entre as partes envolvidas para alcançar um objetivo comum, sendo uma delas, no caso, o Governo Federal. A Instrução Normativa do STN nº 1, de 15 de Janeiro de 1997 disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos. Essa instrução define o instrumento de convênio em seu Art. 1, § 1º:

§ 1º instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (IN 01/97 - STN, art 1º, § 4º)

O contrato de repasse, por sua vez, é o instrumento utilizado para a transferência de recursos da União para Estados, Distrito Federal ou Municípios, por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, destinados à execução de programas governamentais. Nesse caso, as agências financeiras oficiais atuam como mandatárias da União para execução e fiscalização das transferências de recursos da União aos demais entes federados. Para operacionalizar esse instrumento, o Ministério concedente firma termo de cooperação com a instituição financeira oficial federal escolhida que passa a atuar como mandatária da União. Sobre o termo de cooperação preceitua o Art. 2º do o Decreto nº 1.819 de 1996:

Art. 2º As transferências de que trata o artigo anterior poderão ser feitas por intermédio de instituições ou agências financeiras oficiais federais, que atuarão como mandatárias da União.

Parágrafo único. Na hipótese deste artigo o Ministério competente para a execução do programa ou projeto deverá firmar, com a instituição ou agência financeira escolhida, o respectivo instrumento de cooperação, em que serão fixados, dentre outros, os limites de poderes outorgados. (BRASIL, 1996)

A partir da formalização do termo de cooperação, a transferência dos recursos será efetuada mediante contrato de repasse, do qual constarão os direitos e obrigações das partes, inclusive quanto à obrigatoriedade de prestação de contas perante o Ministério competente para a execução do programa ou projeto. Devemos destacar que, as normas aplicáveis aos convênios aplicam-se, no que couber, aos contratos de repasse (IN 01/97 – STN, art. 39, parágrafo único).

O terceiro instrumento que pode ser utilizado é o Termo de parceria. O Termo de Parceria foi instituído pela Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Esta Lei dispõe:

Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei. (BRASIL, 1999)

Neste trabalho serão analisados somente os convênios dada a sua relevância dentro do processo. A escolha dos convênios como forma de repasse justifica-se pelo seu peso dentro das transferências voluntárias. Ademais, somente serão estudadas as transferências realizadas pela União aos Estados, os municípios não serão estudados devido a impossibilidade de coleta de dados em relação a estes.

4. AS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS - CRITÉRIOS DE INFLUÊNCIA

Como já ressaltado, as transferências voluntárias funcionam como um importante mecanismo de repasse de recursos da União para os demais entes federados, sem qualquer obrigatoriedade legal definida a respeito do valor da quantia transferida ou qualquer indicação do ente federado que será beneficiado pelo recurso. A ausência de uma predefinição legal a respeito desse instituto gera uma diversidade de lacunas e inseguranças sobre a matéria (CARVALHO, 2009).

Essas transferências podem estar sujeitas a condições impostas pelo Governo Federal, relacionadas a performance da unidade beneficiada na gestão de programas específicos ou de critérios de arrecadação, endividamento, transparência da gestão fiscal e demais variáveis. Contudo, não há uma definição expressa sobre os critérios considerados pela União para a realização dessa transferência de recursos, o que torna demasiadamente complicado elaborar uma estratégia de captação. Ademais, muitas vezes, mesmo tendo sido firmados os convênios, não há garantia de sua liberação em um período pré-estabelecido o que se mostra prejudicial a elaboração do planejamento orçamentário dos entes federados vez que, não há como estimar a liberação desse recurso. A falta de autonomia dos entes federados para dispor desses recursos; a ausência de garantia de sua liberação em um tempo pré-determinado; e a instabilidade política (que não oferece terreno sólido para criação de projeções dos fluxos financeiros no futuro) são alguns dos empecilhos evidentes no processo.

Segundo Soares (2008) existem três dimensões capazes de influenciar as transferências voluntárias: político-partidária; o caráter distributivo-social e a competência técnica. Através de uma análise dos dados referentes aos convênios firmados pelo Governo Federal e demais entes federados, e, considerando os três pontos relevantes acima, buscaremos identificar como essas transferências são realizadas.

Inicialmente tratar-se-á dos aspectos técnicos e político-partidário a qual as transferências se sujeitam. Será elaborada uma análise mais detalhada sobre a dimensão política fazendo referência a estudos realizados sobre a matéria que buscaram verificar qual a relevância da filiação partidária dentro desse processo. O caráter político-partidário presente no processo das transferências voluntárias é amplamente estudado por outros autores, por isso esse trabalho fará apenas uma análise dos estudos elaborados.

No intuito de avançar os estudos sobre o tema, esse trabalho terá como foco a influência do aspecto distributivo-social nesse processo. Dada a relevância desse aspecto foi reservado um capítulo em separado para tratar do assunto. Esse estudo será feito através de uma análise de dados relativos ao número de convênios firmados pelo Governo Federal e demais entes federados nos últimos anos, buscando verificar como o fator distributivo-social influencia a escolha pelo Governo Federal dos entes federados que serão beneficiados pelo recurso.

4.1 Análise do aspecto técnico presente nas Transferências Voluntárias

No tocante ao aspecto técnico devemos analisar as normas específicas que tratam da celebração de convênios, e que possam determinar a escolha do ente federado que será beneficiado pelo recurso. A Instrução Normativa STN nº 7, de 20 de novembro de 2007 que alterou as disposições da Instrução Normativa nº 1 disciplinadora da celebração dos convênios de natureza financeira estabelece alguns requisitos para esse repasse transcritos abaixo:

Art. 2º (...)VII - comprovação pelo conveniente de que não se encontra em situação de mora ou inadimplência perante órgão ou entidade da Administração Pública Federal Direta e Indireta; (...)§ 6º O Estado, o Município ou Distrito Federal, bem como seus respectivos órgãos ou entidades, somente poderá figurar como conveniente se atender a todas as exigências discriminadas na Constituição Federal, na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), na lei federal anual de diretrizes orçamentárias (LDO), nesta Instrução Normativa e demais normas pertinentes.. (BRASIL, 2007)

Conforme estabelecido acima, para celebração do convênio devem ser cumpridas as diretrizes normativas. Além disso, os convênios devem observar também as normas específicas que porventura possam existir para cada programa, o que pode variar para cada ministério.

Além dessas diretrizes que devem ser cumpridas o plano de trabalho deve ser bem elaborado de forma a justificar a transferência de recursos. Muitas vezes existem recursos na União, mas não há projetos bons nos estados e municípios e a transferência não acontece (CARVALHO, 2009). Portanto, é de suma importância profissionais qualificados para elaborar esses projetos.

Evidencia-se a ausência de profissionais qualificados para realização dessas tarefas. Segundo o diretor-executivo da Associação Brasileira dos Municípios, José Carlos Rassier foram analisadas 860 prefeituras auditadas pela Controladoria Geral da União e constatado que, boa parte das irregularidades não estavam relacionadas à corrupção, mas à falta de qualificação para a gerência (FOLHA DE SÃO PAULO, 18/09/2006). Dessa forma, o critério técnico trata da importância da qualificação do gestor no processo das transferências voluntárias. Tal análise demanda uma pesquisa apurada em cada ente federado que considere o nível de qualificação dos gestores, além de uma discussão que perpassa a questões de análise de habilidade e competência dos profissionais. Dada essa maior complexidade e o fato de que essa análise não é objeto do presente trabalho monográfico, esse aspecto não será aprofundado nesse trabalho.

Em relação à regularidade fiscal, a LRF exige que os entes federados, para firmarem convênios e recebem os recursos das transferências voluntárias devem estar em dia com suas obrigações legais. Esse controle é realizado pelo Cadastro Único de Convênio - CAUC, esse cadastro considera a regularidade fiscal dos estados indicando qual ente, entidade da administração pública direta e indireta ou órgão esta irregular (CARVALHO, 2009). Esse sistema é atualizado diariamente e não armazena memória, e por falta de dados tangíveis de manipulação, essa variável não entrará na análise.

4.2 Aspecto político – Influências e evidências

4.2.1 Presidencialismo de Coalizão

No Brasil, a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional e sistema parlamentar fragmentado leva o presidente da República, com o intuito de implementar sua agenda de políticas públicas, a se organizar em coalizões multipartidárias com o objetivo de garantir apoio ao governo. A esse fenômeno dá-se o nome “presidencialismo de coalizão”.

Segundo Limongini (2002) os presidentes brasileiros enfrentam uma complexa tarefa para construir suas coalizões de sustentação parlamentar nas duas Câmaras. Sobre o assunto o autor ressalta:

Nada autoriza tratar o sistema político brasileiro como singular. Coalizões obedecem e são regidas pelo princípio partidário. Não há paralisia ou síndrome a contornar. A estrutura institucional adotada pelo texto constitucional de 1988 é diversa da que consta do texto de 1946. O presidente teve seu poder institucional reforçado. Para todos os efeitos, a Constituição confere ao presidente o monopólio sobre iniciativa legislativa. A alteração do status quo legal, nas áreas fundamentais, depende da iniciativa do Executivo. Entende-se assim que possa organizar seu apoio com base em coalizões montadas com critérios estritamente partidários. Para influenciar a política pública é preciso estar alinhado com o presidente. Assim, restam aos parlamentares, basicamente, duas alternativas: fazer parte da coalizão presidencial na legislatura em curso, ou cerrar fileiras com a oposição esperando chegar à Presidência no próximo termo.” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2002 p. 321)

Dentre os mecanismos, usados pelo chefe do Executivo para construir coalizões de apoio, podemos citar a distribuição das pastas ministeriais, entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso (Arretche, 2004). Ao assumir o mandato, o chefe do Executivo compõe suas pastas ministeriais, nomeando ministros segundo os critérios que lhe convierem. Contudo, considerando a necessidade de construir alianças de apoio ao governo, no momento distribuição das pastas o presidente tende a nomear àqueles que participam da base aliada. Os ministros em contrapartida devem assegurar apoio de seu partido ao presidente da República.

Segundo Arretche (2004), a distribuição de transferências intergovernamentais pode ser um mecanismo eficiente para atingir objetivos políticos dos ministros e principalmente do Presidente da República, para premiar antigos e persuadir novos colaboradores. Ou seja, os presidentes usam as transferências para conquistar eleitores e construir coalizões legislativas de apoio. Esses acordos entre o presidente e sua coalizão garantem a este sustentação legislativa para manter-se no cargo e sobreviver politicamente. Considerando essa dimensão, esse estudo irá analisar os impactos que a influência política exerce no processo de escolha do ente que será beneficiado pelas transferências voluntárias e as evidências observadas em outros trabalhos desenvolvidos sobre o tema.

4.2.2 Processo Orçamentário – Emendas Parlamentares e as Transferências Voluntárias.

A Constituição estabeleceu um conjunto de normas que regulamentam o processo decisório do orçamento federal. Foram criados os seguintes instrumentos

responsáveis pela regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos federais: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O plano plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. As metas definidas no PPA são utilizadas na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o instrumento no qual o governo estabelece as principais diretrizes e metas da Administração Pública para o prazo de um exercício. Na Lei são traçadas diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício subsequente a sua aprovação. Através desse instrumento é estabelecido um elo entre o Plano Plurianual de Ação Governamental e a Lei Orçamentária Anual, uma vez que reforça quais programas relacionados no PPAG terão prioridade na programação e execução orçamentária.

Dessa forma, essa lei busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA. O Presidente da República deve enviar ao Congresso o Projeto de Lei Orçamentária – PLO até 30 de Agosto e o prazo que se tem para emendar e aprovar se estende até 22 de dezembro, quando se encerra a seção legislativa. O exame do projeto é realizado pela Comissão Mista de Planos Orçamentários Públicos e Fiscalização – CMPOF, e em seguida apreciado pelas duas Casas do Congresso (PEREIRA, 2002).

A Lei Orçamentária Anual é composta dos orçamentos: fiscal, da seguridade social e de investimentos das estatais⁷. Nela, estima-se o total de receitas e fixa as despesas para o próximo exercício fiscal, que devem estar de acordo com os instrumentos supramencionados. O Executivo é responsável por sua elaboração, através da Secretaria de Orçamento Federal - SOF, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. A SOF estima o total de receitas e despesas de cada ministério, do Legislativo, Judiciário e demais despesas (operacionais, de investimentos e estabelece limites para cada programa de governo). Considerando esses limites, cada ministério e órgão público desenvolve seu projeto orçamentário e o encaminha à SOF, esta Secretaria consolida tudo em uma proposta única e encaminha ao Congresso. Nessa etapa os parlamentares

⁷ É basicamente nos recursos de investimentos que se dá a participação dos parlamentares com a apresentação de emendas individuais e coletivas. (LIMONGI, 2005)

recorrem às suas redes políticas dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse na proposta enviada pelo Executivo ao Congresso.

Após o envio ao Congresso podem ser apresentadas emendas ao orçamento pelos parlamentares (individuais, coletivas – emendas de bancadas estaduais, de bancadas regionais e de comissões do Senado e da Câmara -, e os relatores).⁸ Caso aprovada a emenda os parlamentares enviam ao ministério responsável pela obra uma lista de municípios que deverão ser contemplados pela verba. (PEREIRA, 2002). A importância das emendas para o estudo sobre as transferências voluntárias decorre do fato de que, para que o Governo Federal destine recursos ao ente federado por meio de emendas, estas devem estar previstas na LOA.

Após aprovação da lei pelo Congresso está é encaminhada novamente ao presidente para sancioná-la.

Sobre o tema ressalta Limongi e Figueiredo:

Essas emendas seriam engrenagens centrais de um complexo sistema de trocas de apoio que garantiria, na arena legislativa, o apoio “da base do governo” ao Executivo e, na arena eleitoral, os recursos que os deputados carrearão para suas bases eleitorais. A execução das emendas individuais seria a “moeda de troca” a selar acordos que envolveriam eleitores, legisladores e Executivo.” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005 p. 738)

Nesse jogo político encontram-se dois pólos: 1º presidente que utiliza recursos para garantir sustentação parlamentar ao seu governo, e 2º parlamentares que desejam se reeleger distribuindo benefícios a seus distritos eleitorais e regiões de origem, que receberão recursos adicionais. (ARRETCHE, 2004). Dessa forma, o Executivo, dotado dessa prerrogativa, poderia trocar recursos que os parlamentares querem levar às suas bases eleitorais pelos votos que necessita para implementar às políticas prioritárias estabelecidas em sua agenda governamental. Portanto, a liberação de recursos, os vetos, os cortes e os créditos adicionais, seriam os meios utilizados pelo Executivo para obter apoio dos parlamentares.

Segundo Pereira e Muller:

As evidências apresentadas (...) demonstram que o presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor dos projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas

⁸ As emendas apresentadas devem ser compatíveis com as diretrizes estabelecidas no Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias.

individuais, e, ao mesmo tempo, pune os que não votam nesses projetos simplesmente não executando as emendas propostas. (PEREIRA; MUELLER 2002, p. 274)

Como já ressaltado, grande parte dos parlamentares propõe emendas destinadas a beneficiar suas principais bases eleitorais. Evidencia-se, portanto, o uso de práticas clientelistas com o objetivo de manter-se no poder (PEREIRA, 2002).⁹ Dessa forma, a apresentação de emendas pode ser entendida como estratégia de parlamentares individuais para aprovação de projetos para seus redutos eleitorais (ARRETCHE, 2004).

Contudo, o Executivo permanece com o maior controle sobre a matéria vez que, embora os parlamentares proponham emendas individuais e coletivas ao orçamento anual, cabe ao Executivo determinar quais serão executadas. As transferências voluntárias são decorrentes do ciclo anual do Orçamento Fiscal e mesmo após terem sido incluídas no Orçamento de Ministérios ou através de emendas parlamentares o repasse de recursos não está assegurado. Parte das despesas aprovadas pelo Congresso e promulgadas em lei orçamentária anual não será necessariamente executada, uma vez que os recursos são passíveis de contingenciamento pelo poder executivo federal. Segundo Piancastelli e Camillo (2003, p.15) a efetiva execução desses recursos está diretamente associada à uma negociação entre governo e a base política aliada.

Portanto, os presidentes brasileiros têm grande autoridade legislativa e poder sobre o processo de elaboração e execução do orçamento (Figueiredo; Limongi, 1999). O que garante, dessa forma, o uso estratégico da liberação de emendas pelo Executivo para angariar votos favoráveis ao governo no Congresso.

A criação de normas e procedimentos institucionais ressaltados acima (PPA, LDO e LOA) garante que o Executivo não corra o risco de ter sua proposta orçamentária desfigurada pelos congressistas.

É importante ressaltar que, a influência política está presente também em âmbito ministerial. Considerando as despesas que não foram contingenciadas, os ministros decidem sobre sua execução e sobre os programas que serão contemplados pelo recurso. Nesse momento, estes podem atuar favorecendo seu partido na escolha da destinação de recursos de transferência voluntária.

⁹ É importante ressaltar que, a partir de 1995, o regulamento interno da Comissão Mista do Orçamento – CMO definiu tetos para as emendas individuais assim, quanto a esse aspecto, não há distinção entre parlamentares

4.2.3 Dados e evidências da influência política

O uso estratégico de recursos fiscais por meio das transferências voluntárias para fins eleitorais e políticos foi examinada em vários estudos que serviram de referência para este trabalho.

Diversos estudos procuraram identificar os estados para os quais os líderes políticos preferencialmente destinam os recursos provenientes das transferências voluntárias e quais são os fatores que determinam essa escolha, enfocando a questão política.

O estudo desenvolvido pela autora Arretche (2004), considerando o período do governo Fernando Henrique Cardoso, indicou que foram premiados com recursos provenientes das transferências voluntárias os estados com maior representação na coalizão de sustentação legislativa do presidente. É importante destacar que, não foi encontrado nesse estudo evidências de que o presidente favorece os governadores que pertencem ao seu partido ou à sua coalizão.

Estudo semelhante foi desenvolvido por Carvalho (2009) com base em dados e registros de todos os convênios celebrados a partir de 1996 até 2008, buscou analisar a influência do aspecto político inserido nesse processo. Esse estudo considerou as variáveis políticas: o partido do presidente, dos ministros e dos governadores, a origem dos ministros e o tamanho da bancada parlamentar. Para a análise desenvolvida foram considerados cerca de 6.000 convênios, incluindo-se nesse grupo apenas aqueles realizados pelo Governo Federal e os estados excluindo-se os convênios realizados pelo Ministério da Saúde. O estudo realizado buscou identificar as variáveis que respondam pelo maior conveniamento obtido pelos estados.

Quanto à influência da composição das coligações partidárias para a destinação de recursos para os entes estaduais Carvalho (2009) conclui que:

[...] nos padrões de destinação de recursos desse período analisado, inserido no governo Lula, os governadores que pertencem à partidos da coalizão presidencial não obtiveram ganhos significativos derivados dessa composição, na forma de recebimento de transferências voluntárias via celebração de convênios. (...) Temos que a variável que mais apresentaria variação na distribuição de recursos seria a que representa a dimensão político-partidária, “partgov”, ou seja, indica que um governador do mesmo partido que o presidente teria um incremento em seus recursos recebidos. (CARVALHO, 2009, p. 57)

Dos estudos analisados depreende-se que o presidente usa seus recursos para manter uma coalizão legislativa claramente identificada, corroborando com a hipótese de influência dessa variável.

No tocante a execução das emendas individuais, segundo Limongi e Figueiredo (2002, p.765) uma conclusão óbvia parece se impor: a execução das emendas individuais, bem como a probabilidade de um deputado votar favoravelmente à agenda de governo esta relacionada a critérios político-partidários. Portanto, segundo esses autores a execução dos recursos alocados pelas emendas individuais ao orçamento, favorece os membros daqueles partidos que votam favoravelmente à agenda legislativa do Executivo.

Sobre o assunto discorre Arretche:

Ames (2001) analisou as propostas de emendas ao orçamento, embora freqüentemente menos da metade destas sejam executadas. Figueiredo e Limongi (2002) e Pereira e Mueller (2002) examinaram os itens executados do orçamento de investimentos de Fernando Henrique Cardoso e mostraram que os parlamentares da coalizão do presidente têm maior probabilidade de ter suas emendas aprovadas e executadas. (ARRETCHE, 2004, p.10)

Diretamente aliado à noção de presidencialismo de coalizão está o processo de composição das pastas ministeriais. Ao assumir o mandato, o presidente nomeia os ministros segundo critérios que lhe convierem. Considerando a importância da criação de alianças de apoio ao presidente da República tem-se que, na maioria das vezes, a composição das pastas ministeriais é distribuída a integrantes dos partidos de base aliada. (ARRETCHE, 2004). Segundo Arretche (2004), no tocante ao comportamento dos referidos ministros espera-se que estes destinem recursos de transferências voluntárias a estados cujo governador seja do mesmo partido que o seu e para o seu estado de origem. No estudo realizado por Carvalho (2009) verificou-se a inexistência de padrões claros na participação dos ministérios e repasse de recursos.

Segundo essas evidências descritas, o presidente da República recompensa os parlamentares que votam a favor dos projetos de interesse do governo, bem como àqueles que estão alinhados politicamente ao Governo Federal e participam da coalizão de apoio do governante eleito autorizando execução de emendas. Portanto, mesmo considerando que a participação do Congresso na elaboração do orçamento é fortemente regulada por normas constitucionais e legais que preservam a proposta orçamentária

original apresentada pelo Executivo o aspecto político exerce grande influencia no processo de repasse das transferências voluntárias.

Deve-se ressaltar que a utilização dessas transferências como instrumento de barganha política desrespeita os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência – vez que os repasses não seguem os critérios que indiquem a real necessidade desses recursos pelo ente federado beneficiado. Assim, talvez se mostre mais adequado considerar como critério para estas transferências o aspecto distributivo-social, por observar o princípio do direito financeiro-orçamentário disposto no art. 165, § 7º da Constituição Federal:

Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. (BRASIL, 2008).

A análise nesse trabalho irá verificar o impacto e as influências geradas pelo aspecto distributivo-social nesse processo e indicar se as transferências voluntárias buscam efetivamente redução dessas desigualdades.

5. ASPECTO DISTRIBUTIVO- SOCIAL – INFLUÊNCIAS E EVIDÊNCIAS

A Constituição da República Federativa do Brasil modela um Estado Democrático de Direito humanista¹⁰, essencialmente social orientado para o bem comum e pelas justiça social¹¹ (faceta prestacional) e fiscal (faceta interventiva). Assim, o Estado Democrático de Direito é constituído para satisfazer as necessidades da coletividade e garantir os direitos fundamentais, primando pela igualdade social e pelo bem comum da sociedade (BATISTA, 2009?). Sobre o tema disserta Batista:

“A CRFB/88 projeta assim a construção de uma República que seja orientada para o bem comum; que tenha igualdade social como programa fulcral; que, com lastro em um humanismo democrático, em substituição ao individualismo do Estado Liberal busque socializar a satisfação dos interesses, mantendo em relevo a garantia dos direitos fundamentais, que busque atender às necessidades dos socialmente excluídos por meio de uma atuação solidária. O Estado Democrático de Direito, assim, é projetado para ser um Estado solidário de justiça social. (BATISTA, 2009?, p.13)

A faceta financeira do Estado Democrático de Direito é denominada de Estado Tributário, e esta diretamente relacionado ao tema desenvolvido nesse trabalho. No Estado tributário as finanças se baseiam nos tributos uma vez que. este ator não é proprietário dos meios de produção e precisa tributar para cumprir sua missão e fazer justiça social. O tributo é cobrado com fundamento na justiça distributiva e no princípio da capacidade contributiva.

Aliado a essa noção distributiva dos tributos encontram-se as transferências intergovernamentais. Estas, conforme os fundamentos do Estado, devem estar orientadas para o bem comum, com a finalidade de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais. Portanto, o Estado brasileiro é um Estado Distribuidor funcionando como agente intermediário que deve tributar o excedente de riqueza de alguns para prestar serviços a outros que deles necessitam - tratar desigualmente aos desiguais na medida em que se desigalam (BATISTA, 2009?).

Sobre o tema acrescenta Batista:

¹⁰ o Estado Pós-Providência moderno, necessariamente, é um Estado humanista que se norteia pelo princípio da dignidade da pessoa humana, que firma a idéia de que qualquer ser humano é dotado de direitos cuja proteção justifica a existência do próprio Estado.

¹¹ A CRFB/88 firma um modelo de Estado, de finalidades nitidamente sociais, que deve *erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais*, enfim, um Estado fundamentalmente voltado para as questões sociais.

O Estado Democrático de Direito brasileiro é um Estado Distribuidor, um Estado da igualdade material, que deve proporcionar paz social mediante a promoção da justiça social, tanto pela sua atuação interventiva, como pela prestacional. Configura-se, assim, como Estado de Direito, social em seu desiderato (Estado da Justiça Social), que não é dono dos meios (Estado Tributário), mas que para atuar e cumprir seu desiderato deve arrecadar recursos de quem pode e prestar serviços a quem deles necessita, conforme as necessidades sociais. (BATISTA,2009?, p.15)

Nesse sentido os recursos provenientes das transferências voluntárias devem beneficiar àqueles estados que deles necessitam, adotando um caráter de suplementação das receitas arrecadadas, afim de reduzir os desequilíbrios federativos evidentes. Portanto, cabe ao Estado, em conformidade com sua função de intermediário distribuidor de recursos, direcionar esse recurso segundo o aspecto distributivo-social afim de propiciar justiça social. Desse modo, busca-se atender as necessidades sociais através da atuação do Estado direcionada aos hipossuficientes.

Em síntese tem-se que, as transferências voluntárias deveriam se adequar ao modelo traçado pela CRFB/88 de Estado tributário e distribuidor de desiderato social.

5.1 Análise dos arranjos federativos da Alemanha e EUA

Tendo em vista a discrepância econômica entre os estados brasileiros e, considerando a previsão Constitucional que busca a redução das desigualdades regionais (art. 3º, inciso III, fine, da Constituição Federal de 1988), a justa e equânime distribuição de rendas tornou-se uma das principais preocupações da federação.

As distorções regionais evidenciadas no país, na medida em que centralizam a arrecadação dificultam o desenvolvimento de um programa de governo nacional afim de promover à distribuição de renda e a redução das desigualdades regionais (BACHUR, 2005). Considerando essa necessidade evidente será feito um estudo sobre os arranjos federativos alemão e americano no que tange a questão da equalização fiscal. Esses países foram escolhidos uma vez que, tratam a questão da equalização regional de forma antagônica, contudo, ambos superaram a desigualdade regional abissal (BACHUR, 2005).

Inicialmente iremos analisar o caso Americano. Nesse país a questão da equalização regional sequer é tratada como determinante institucional dentro da dinâmica institucional do país. Sobre o tema disserta Bachur:

O federalismo fiscal norte-americano é, assim, caracterizado por uma divisão em bloco de competências tributárias e atribuições definidas fundamentalmente pelas próprias Constituições estaduais (Katz, 2001d, p.1), o que se consubstancia em um princípio geral pelo qual cada ente político arrecada e gasta conforme os serviços que presta, vale dizer, cada ente federado deve arcar com seus próprios custos, dadas as receitas que arrecada. As relações fiscais entre os entes federados não são disciplinadas pela Constituição federal, mas pelas Constituições estaduais e, principalmente, pela Suprema Corte norte-americana (Elazar, 1966, p.4). (BACHUR, 2005, pg. 382)

Até meados de 1937 o federalismo norte americano poderia ser classificado como federalismo dual, onde os governos federal e estaduais eram soberanos nos limites de suas competências. Nesse modelo federativo cada estado é um centro individual de custos e geração de receitas e prestação de serviços.

A criação dos chamados “grants-in-aid”, mecanismos de transferência entre os entes federados, atenuou essa dinâmica e possibilitou uma maior cooperação entre as unidades que compõem a federação. Contudo, esse mecanismo de cooperação não alterou a ampla autonomia estatal e funcionou como um mecanismo de repartição de receitas controladas pelo Poder Legislativo onde os estados competiam, no Parlamento, por esses recursos (BACHUR, 2005).

Dessa forma, a questão sobre a equalização regional não estava associada a arranjos constitucionais estruturais. Nesse sistema, o poder executivo centraliza recursos e estabelece uma competição entre os estados pelas verbas federais. Portanto, o problema da equalização regional nesse país foi historicamente resolvido por vias político-partidárias e não como cumprimento de preceito constitucional.

As “grants-in-aid” americanas não se assemelham ao sistema de cooperação institucional-constitucional alemão. Este país apresenta uma dinâmica federativa diferente do modelo norte-americano.

Sobre o caso Alemão, a partir da queda do muro de Berlim as diferenciações inter-regionais se tornaram mais evidentes e tornou-se necessário homogeneizar as condições de vida dos cidadãos em todo país. Para isso tornou-se necessário criar imperativo constitucional sobre a matéria, visando uma distribuição equânime de recursos entre as regiões Leste e Oeste do país. O artigo 20 alínea II da Constituição de Bonn dispõe que a Alemanha deve perseguir: “*a criação de condições de vida iguais no território federal*”. Portanto, tal dispositivo ressalta a busca pela equalização regional.

No sistema Alemão evidencia-se uma concentração de competências legislativas nas mãos da União indicando a prevalência de legislação federal sobre a legislação local. Contudo, as unidades federadas não estão totalmente excluídas do processo legislativo federal vez que, os membros de seus governos participam do Conselho Federal aprovando determinadas iniciativas legislativas federais. (MORAES, 2001, p.212). Nesse sistema, a legislação no que tange a arrecadação fiscal encontra-se basicamente em nível federal, contudo, a administração é concentrada em nível subnacional. Sobre o tema dispõe Bachur:

Essa repartição entre funções legislativas concentradas na União (mas que contam com uma participação estadual via Conselho Federal) e funções administrativas concentradas nos Lander (mas que contam com alguma participação da União) é o ponto nevrágico da coordenação do federalismo assimétrico alemão, em oposição diametral à tradição dual do modelo norte-americano. (BACHUR, 2005, p. 386)

Na Alemanha os impostos sobre valor agregado (IVA) e o Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) e o Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) são responsáveis por cerca de 70 % da arrecadação federal e são elementos que possibilitam equalização regional (BACHUR, 2005).

Para compreender o sistema de repasse de recursos é necessário tratar sobre as divisões verticais e horizontais. Na divisão vertical de recursos são distribuídas cotas iguais, referente às parcelas de impostos arrecadados IRPF e o IRPJ, entre União e às unidades subnacionais. O IVA, por sua vez, é repartido em cotas variáveis constantemente revistas, conforme previsão constitucional, funcionando como forma de ajuste nos casos de mudança discrepante nos padrões dos gastos – através da análise dos orçamentos federais e municipais. A divisão horizontal de recursos, por sua vez, é realizada a partir de transferências do IRPF, IRPJ e IVA baseada em critérios de receita local, populacional e capacidade financeira dos entes federados, buscando sempre uma divisão equânime de recursos. A parcela de recursos do IVA é distribuída da seguinte maneira: 75% da cota arrecada é distribuída entre os entes federados considerando o critério populacional, e 25% é transferida aos entes cuja capacidade financeira ficam aquém da média populacional. Além desses mecanismos, existem ainda as transferências federais complementares previstas na lei federal e as transferências especiais da União ligadas a execução de funções administrativas compartilhadas – art.104 da Lei Fundamental Alemã (BACHUR, 2005).

Portanto, na Alemanha a questão sobre equalização regional - ao contrário do federalismo competitivo norte-americano - está presente na ordenação constitucional, financeira e tributária de forma coordenada. Nesse país a cada cinco anos o Estado faz um ajustamento das transferências de receitas de acordo com a avaliação dos encargos dos entes políticos. Tal revisão vem dando certo, visto que os entes políticos da Alemanha possuem capacidade de gasto semelhante e, portanto, desenvolvimento regional proporcional (PRADO, 2006).

Nesse sistema, na medida em que o ente federado fica aquém do índice de 92 % da capacidade financeira média dos demais (cálculo per capita de receitas tributárias de cada ente federado) ele é beneficiado pelas transferências de recursos (25% da quota estadual do IVA). Dessa forma, nenhum ente fica aquém do índice de 92 % da capacidade financeira média dos demais (BACHUR, 2005). Ou seja, todas as esferas são coordenadas visando um objetivo comum de equalização fiscal, através de um sistema de compensação financeira inter-regional.

Ambos os modelos descritos acima conseguiram superar as disparidades regionais e criaram um programa de desenvolvimento nacional, cabe agora, estudarmos o caso brasileiro.

5.2 Aspecto Distributivo-social - Estudo de caso: Brasil

A República Federativa do Brasil, consoante ressalta o art. 1º, caput, da Constituição da República de 1988 (CR/88), constitui-se em um Estado Democrático de Direito. A noção de Estado Democrático de Direito se assenta na afirmação de que a finalidade essencial do Estado está na persecução do bem comum e na realização da justiça social. Como já ressaltado, o Estado Democrático de Direito brasileiro é um Estado Distribuidor, que deve proporcionar paz social mediante a promoção da justiça social. Assim, CRFB/88 firma um modelo de Estado de finalidades nitidamente sociais, que busca erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Para cumprir sua missão o Estado, vez que não é proprietário dos meios de produção, deve tributar - Estado Tributário que deve zelar pela justiça social. Segundo Wolff (2004, p. 204) a justiça financeira almejada é basicamente distributiva. Segundo o autor, deve-se tratar desigualmente os desiguais na medida em que se desiguam, de modo a arrecadar recursos de quem pode e prestar serviços a quem deles necessita.

Tendo em vista que, o objeto dessa análise refere-se ao aspecto distributivo-social cabe definir esse conceito. O autor Musgrave (1980, p.6), ao definir três funções principais para a atuação do governo (alocativa, estabilizadora e distributiva), define a função distributiva como os “ajustes na distribuição de renda e riqueza para assegurar uma adequação àquilo que a sociedade considera como um estado “justo” ou adequado de distribuição”.

Nesse sentido preceitua o art. 3º, inciso III, fine, da Constituição Federal de 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (...).” (BRASIL, 2008, p.29)

Conforme estabelecido no referido artigo, constitui-se objetivo fundamental da República Brasileira reduzir as desigualdades sociais e regionais. Consoante esse dispositivo, prevê o artigo 165,§ 7º da CF/88:

165,§ 7º “Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (BRASIL, 2008, p.78)

Um dos fatores que dificultam o cumprimento do dispositivo supracitado refere-se à má focalização dos gastos sociais. Segundo Barros (199-) essa seria a única razão pela qual esses gastos não são capazes de erradicar ou ao menos reduzir de forma acentuada a pobreza no país.

Sobre o tema discorre Barros:

Com mais de 75% da população mundial vivendo em países com renda per capita inferior à brasileira, o Brasil não pode ser considerado um país pobre. Apesar disso, uma proporção ainda elevada da população brasileira continua vivendo em famílias com renda inferior ao mínimo necessário para satisfazer as suas necessidades básicas. Em outras palavras, o Brasil não é um país pobre, mas possui uma significativa parcela de sua população vivendo abaixo da linha de pobreza.(...) Apesar do elevado grau de pobreza no país, com mais de 50 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza, o volume total de recursos necessários para erradicar a pobreza é relativamente pequeno (R\$ 34 bilhões por ano) quando comparado quer com a renda nacional (R\$ 800 bilhões), quer com o volume de recursos já dedicados à área social (R\$ 130 bilhões). De fato, para erradicar a pobreza no Brasil seriam necessários apenas 4% da renda nacional ou cerca de 25% dos recursos públicos já dedicados à área social. A conclusão, portanto, é que os recursos liberados para uma melhor focalização dos programas sociais seriam mais do que suficientes para erradicar a pobreza no país. (BARROS, 199-, p.719)

Portanto, para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades é necessária uma distribuição de recursos de maneira focalizada guiada por critérios de necessidade. A atuação de “intermediário” do Estado deve ser guiada nesse sentido.

No Brasil, a despeito dos dispositivos constitucionais transcritos, não há uma dinâmica institucional estruturada, há somente a indicação de um processo quase cooperativo entre os entes federados. Em função dessas lacunas existentes, nesse processo encontram-se inseridas práticas competitivas. Tendo em vista as evidências de comportamentos competitivos entre as unidades subnacionais e a desigual distribuição de recursos, esse trabalho ressalta a importância das transferências intergovernamentais, com destaque para as transferências voluntárias como instrumento de redução das desigualdades e desequilíbrios inter regionais.

Segundo Celso Vila Junior:

As disparidades socioeconômicas regionais no Brasil fazem a União enfrentar o desafio de transferir parte de suas receitas tributárias para os demais entes federados (Estados e municípios), de modo a reduzir eventuais desequilíbrios entre a capacidade de arrecadação e a demanda por serviços públicos. (VILA JUNIOR, 2009, p.10)

Portanto, as transferências intergovernamentais apresentam, no atual Estado Democrático de Direito, um importante instrumento de atenuação das heterogeneidades socioeconômicas regionais no Brasil, obtendo como finalidade precípua a equânime¹² distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos. Essa distribuição deve ser feita de modo a igualar os níveis efetivos dos serviços públicos entre seus entes federados, garantir a autonomia financeira e atribuir condições político-sociais igualitárias entre aos cidadãos brasileiros.

Considerando essas características e os objetivos fundamentais elencados na Carta Magna, esse estudo irá analisar o caráter distributivo-social presente nas transferências voluntárias. Através da observação dos dados relativos às transferências voluntárias realizadas nos últimos busca-se averiguar se essas transferências visam atribuir condições político-sociais igualitárias e uma equalização fiscal entre as

Princípio da equidade tributária: não basta que a legislação tributária seja justa, mas é necessário que seja também equitativa, tributando ou beneficiando as pessoas de forma bem individualizada, a fim de apreender as singularidades e as excepcionalidades. Existe certo consentimento em torno da necessidade de tratamento desigual conforme as diferenças existentes entre regiões, pelo que os benefícios maiores para as áreas pobres ficam plenamente justificados. (BATISTA, 2009 ?)

jurisdições. Para isso, serão utilizados critérios imparciais - PIB per capita, Receita própria per capita e IDH de cada estado brasileiro – critérios estes que demonstrem a real necessidade de aplicação do recurso para o ente beneficiado.

6. ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO AOS ESTADOS, SOB A FORMA DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS ENTRE 2003 E 2008

6.1 Hipóteses

Segundo a visão tradicional sobre federalismo fiscal, o governo central seria um ator benevolente, o qual, dada a elevada desigualdade na distribuição da renda entre as regiões, estabelecesse uma distribuição de recursos fiscais em favor das regiões relativamente mais pobres (ARRETCHE, 2002). Contudo, é necessário testar as proposições teóricas que prevêm resultados distributivo-sociais em direção às regiões mais pobres com relação aos recursos provenientes das transferências voluntárias.

A despeito dessas hesitações, essa hipótese será testada empiricamente neste trabalho. Busca-se identificar se a distribuição das transferências voluntárias se pauta por critérios segundo a necessidade de recebimento do recurso para cada ente, e para isso o modelo adota as variáveis: Receita per capita, PIB per capita e IDH dos Estados Brasileiros. As hipóteses levantadas são:

H₁: Estados com menor IDH recebem um maior montante de recursos provenientes das TVU's;

H₂: Estados com menor Receita per capita recebem um maior montante de recursos provenientes das TVU's;

H₃: Estados com menor PIB per capita recebem um maior montante de recursos provenientes das TVU's;

Ou seja, busca-se verificar se os indicadores acima determinam a escolha do ente federal que será beneficiado pelo recurso e o valor que será repassado.

6.2 Base de Dados e Variáveis consideradas

O Brasil é conhecido por ser uma sociedade desigual, onde é grande a diferença na qualidade de vida entre ricos e pobres. Nesse trabalho serão utilizadas índices que indicam essa desigualdade: IDH, PIB per capita e Receita própria per capita descritos abaixo.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa que engloba três dimensões: riqueza, educação e esperança média de vida. É uma maneira padronizada de avaliação e medida do bem-estar de uma população. O componente renda mensura a dimensão econômica do desenvolvimento humano, sendo aferida pelo PIB *per capita* corrigido pelo poder de compra da moeda de cada região. Para o componente longevidade, utiliza-se como parâmetro a expectativa de vida dos indivíduos ao nascer, enquanto, para o componente educação, são utilizados os índices de analfabetismo e da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. O cálculo é feito pela média simples dos três componentes. O índice vai de 0 a 1 – quanto mais perto de 1, maior o desenvolvimento humano ou seja, melhor é a qualidade de vida.

Esse índice tem o objetivo de mensurar a qualidade de vida em regiões ou países e, tendo em vista o modelo de Estado com finalidades nitidamente sociais esse indicador possui grande relevância para esse estudo vez que, demonstra a real necessidade de aplicação do recurso para o ente que será beneficiado.

Os dados referentes ao Índice de Desenvolvimento Humano, sua evolução e de seus componentes, para os estados da federação, foram retirados no estudo elaborado com base nas séries históricas anuais, elaboradas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD para o período de 1991 a 2005, e nas estimativas para o IDH, feitas pelo Banco Central para 2006 e 2007.

Analisando os índices apresentados nesses estudos, evidencia-se aumentos nos níveis de desenvolvimento humano em todos os estados e regiões ao longo dos anos. Contudo, ha pouca alteração no ranking dos estados no período. Corroborando essa tese, abaixo são apresentados os dados. No quadro comparativo abaixo é feita uma correlação por postos de Spearman, considerando os IDH's de 2005 e 2007. O objetivo do cálculo de um coeficiente de correlação de Spearman nesses casos é determinar até que ponto dois conjuntos de postos concordam e discordam. Esses dados estão representados na tabela:

Tabela 4
IDH Brasil, grandes regiões e unidades da federação - Correlação de Spearman

Estado	2005	2006	2007	a d	Diferenç a d	Diferenç
Alagoas	0.677	0.700	0.722		0	0
Maranhão	0.683	0.707	0.724		0	0
Piauí	0.703	0.721	0.740		0	0
Pernambuco	0.718	0.733	0.742		1	1
Ceará	0.723	0.731	0.749		1	1
Paraíba	0.718	0.729	0.752		-2	4
Rio Grande do Norte	0.738	0.742	0.753		0	0
Bahia	0.742	0.754	0.767		1	1
Sergipe	0.742	0.756	0.770		-1	1
Acre	0.751	0.763	0.780		1	1
Roraima	0.750	0.784	0.782		-1	1
Para	0.755	0.764	0.782		0	0
Tocantins	0.756	0.769	0.784		0	0
Rondônia	0.776	0.779	0.784		0	0
Amazonas	0.780	0.784	0.796		1	1
Amapá	0.780	0.789	0.800		-1	1
Mato Grosso	0.796	0.804	0.808		0	0
Espírito Santo	0.802	0.808	0.821		3	9
Minas Gerais	0.800	0.813	0.825		-1	1
Mato Grosso do Sul	0.802	0.815	0.830		0	0
Goiás	0.800	0.807	0.842		-2	4
Paraná	0.820	0.827	0.846		0	0
Rio Grande do Sul	0.832	0.840	0.847		1	1
Rio de Janeiro	0.832	0.846	0.852		-1	1
São Paulo	0.833	0.842	0.857		0	0
Santa Catarina	0.840	0.848	0.860		0	0
DF	0.874	0.882	0.900		0	0
SOMA					0	28

rsp =0,991453

Fonte: Estimativas feitas pelo Banco Central e séries históricas anuais, elaboradas pelo PNUD.

O coeficiente de correlação de Spearman “rsp” indica um valor aproximadamente 0.99. Quando “rsp” está próximo de 1,00, verifica-se que os dois postos são muito semelhantes. Portanto, esse é um índice que não apresenta grandes variações em um curto período de tempo. Considerando esse cálculo e, tendo em vista que dos dados referentes ao IDH do ano de 2008 são indisponíveis, utilizar-se-á o IDH de 2007 para esse estudo.

Aliado a essa análise, esse trabalho irá considerar a variável PIB per capita. O cálculo do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, é o resultado da divisão do PIB em valores correntes do referido estado em análise, pela população do ano em referência. Esse indicador que compreende o fator riqueza local, essencial para esse estudo. Esses dados foram retirados das Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Por fim, o ultimo indicador trata da Receita própria per capita. Compreende-se como receita própria per capita nesse trabalho a soma das: receitas tributárias, receitas de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços e transferências intergovernamentais para cada estado, divididos pela população total dos estados em cada ano. Esses dados foram retirados do site da Secretária do Tesouro Nacional. Essa escolha justifica-se por tratar de receitas que os estados sabem que podem contar, previsibilidade, não havendo discricionariedade inerente ao repasse destas.

Essa análise assemelha-se ao sistema Alemão, no qual a distribuição das transferências considera o critério capacidade financeira de cada ente federado. Como já ressaltado, no sistema Alemão a capacidade financeira é alcançada a partir do cálculo per capita de receitas tributárias de forma que nenhum ente fique aquém do índice de 92% da capacidade financeira média dos demais. Esse indicador busca identificar se as transferências buscam uma distribuição equânime de receitas tributárias entre os entes federados, através de um sistema de compensação financeira. Esse trabalho sugere que quanto menor montante de Receita própria per capita dos estados maior deveria ser o repasse de recursos das transferências voluntárias para estes – suplementação de receitas.

Nesse trabalho, o montante das Receitas próprias per capita é dividido pelas populações dos estados em cada ano. O período de análise compreende os anos de 2001 a 2008, a escolha do período deve-se a disponibilidade desses dados no site da Secretaria do Tesouro Nacional.

Os valores monetários foram deflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de 2009.

Para a análise das transferências foram considerados somente os repasses através dos convênios, dada a sua relevância dentro do processo das TVU's. A Controladoria Geral da União -CGU, em seu site "Portal da Transparência", disponibiliza o registro de

todos os convênios celebrados a partir de 1996. Inclui-se no grupo de análise apenas aqueles realizados pelo Governo Federal e os estados excluindo-se os convênios realizados pelo Ministério da Saúde¹³. Considerando que, para os demais indicadores de análise, os dados disponíveis são a partir do ano 2001, esse trabalho somente compreenderá esse período (2001-2008). Os convênios de 2009 e 2010 não foram objeto de análise dada impossibilidade de coleta de dados referentes a esse período.

Outra observação importante refere-se ao valor tomado como referencia. Considerando que a celebração de convênio representa uma promessa e um compromisso que garante o efetivo repasse de recursos e, considerando que os dados referentes aos valores liberados estão indisponíveis, esse trabalho irá considerar os valores conveniados. Outra observação pertinente trata do corte temporal para os convênios, foi considerado o ano em que a vigência de cada convênio teve início. Essa escolha justifica-se porque seria a data que mais se aproxima da data da celebração dos convênios.

Considerando as variáveis apresentadas e, a partir de uma análise de todos os convênios celebrados a partir de 2001 cria-se o modelo analítico foco desse estudo.

¹³ Segundo disposto na LRF: “Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.”

7. RESULTADOS

Essa seção apresentará os resultados alcançados pelo modelo analítico adotado. Busca-se verificar o relacionamento entre as variáveis: IDH, Receita_própria_per_capita e PIB_per_capita e as Transferências_voluntárias_per_capita. O objetivo desse estudo correlacional é indicar uma possível correlação entre as variáveis estudadas. Quando duas variáveis estão correlacionadas, é possível prever valores de uma delas com base no conhecimento da outra. No caso foi verificado se as variáveis PIB_per_capita, IDH e Receita_própria_per_capita determinam a variável dependente: Transferências_voluntárias_per_capita. Através dessas variáveis foi possível buscar evidências de que as transferências seguem, ou não, o caráter de distributivo-social de recursos.

Para essa análise foram consideradas a média das transferências voluntárias *per capita* para cada estado considerando o período de 2001 a 2008.

7.1 Correlação entre as variáveis IDH e Transferências Voluntárias

No gráfico que representa a correlação entre as duas variáveis, a variável *y* é chamada variável dependente, no caso ela é indicada pelo valor da média *per capita* das transferências voluntárias de 2001 a 2008. A variável *x* é a variável independente, no caso o IDH de 2007. Como citado no capítulo anterior, será utilizado IDH de 2007 tendo em vista a indisponibilidade desse dado para 2008.

O grau de correlação entre duas variáveis aleatórias é sintetizado por um coeficiente de correlação “*r* de Pearson”. Os valores de “*r*” variam de -1,00 a +1,00. Valores muito próximos de 1 indicam que os dados encontram-se próximos a reta. Valores próximo de 0 sugerem maior dispersão.

Para esse estudo foi testada a hipótese que prevê a correlação negativa entre as duas variáveis - valores altos das transferências deveriam corresponder a valores baixos de IDH. Há um maior repasse desses recursos às regiões que apresentam menor IDH? A análise de correlação irá tentar auxiliar na resposta a essa questão.

O resultado da correlação está representada no gráfico abaixo:

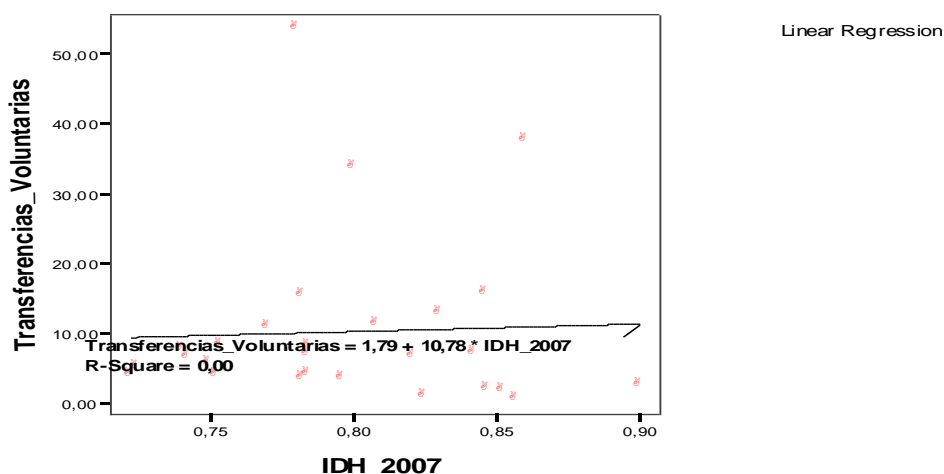


Gráfico 1: Correlação entre as Transferências voluntárias e IDH 2007.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Brasil e Estimativas feitas pelo Banco Central

Nesse modelo, a reta do gráfico representa a tentativa de estabelecer uma equação linear que descreva o relacionamento entre as duas variáveis. Analisando o gráfico verifica-se que os valores não se dispõem em uma linha reta, mas tendem a apresentar alto grau de dispersão e quanto maior a dispersão menor é a precisão das estimativas. Além disso, o gráfico acima indica a ausência da correlação negativa esperada entre as variáveis. A partir dessa premissa pode-se depreender que não há um relacionamento forte entre as duas variáveis. Portanto, rejeita-se a hipótese levantada. Ou seja, a variável y não pode ser explicada pelos valores de x . Para corroborar com essa afirmativa seguem os resultados obtidos pelo software SPSS¹⁴:

¹⁴ Sofistical package social science

Tabela 5: Correlação de Pearson Transferências Voluntárias e IDH 2007

		VAR00001	VAR00005
Transferências Voluntárias	Pearson Correlation	1	0,041
	Sig. (2-tailed)		0,84
	N	27	27
IDH 2007	Pearson Correlation	0,041	1
	Sig. (2-tailed)	0,84	
	N	27	27

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Brasil e Estimativas feitas pelo Banco Central deflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de 2009.

Segundo essa análise é possível concluir que, o Coeficiente de Pearson encontrado de 0,04 (destacado em vermelho) é considerado baixo (muito próximo de 0), sugerindo uma maior dispersão. O “p” valor encontrado de 0,840 indica baixa significância do modelo.¹⁵

Todavia, o valor de “r” encontrado pode ser enganoso, uma estatística mais significativa é o r^2 , o coeficiente de determinação, que dá a porcentagem de variação numa variável que é “explicada” estatisticamente pela variação na outra variável. No caso, o valor r^2 é de 0,0016. Ou seja, aproximadamente 0,16% da variação na variável explicada (Transferência voluntárias) pode ser explicada pela variação do IDH. Dessa forma, depreende-se que a escolha do ente que será beneficiado pelos recursos das TVU’s não é determinada pelo IDH dos estados

7.2 Correlação entre as variáveis Receita própria percapita e as Transferências Voluntárias

Essa análise considera as variáveis *Receita_propriá_per_capita* e o valor das Transferências Voluntárias *per capita* repassado aos Estados considerando o período de 2001 a 2008. Foram consideradas as médias das Transferências voluntárias per capita e médias das Receitas própria *per capita* para cada estado considerando o período de 2001 a 2008. No gráfico a reta descreve a relação entre as variáveis:

¹⁵ Significa que existe 84 % de probabilidade de erro ao afirmar que há relação estatística entre as variáveis.

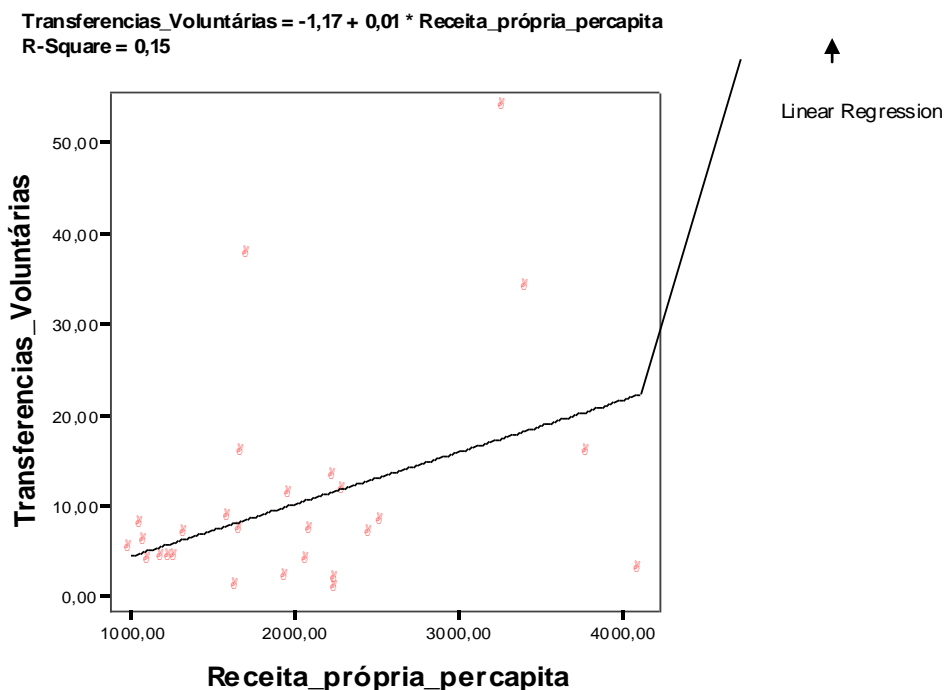


Gráfico 1: Correlação entre Receita_própria_per capita e Transferências_Voluntárias

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Brasil e dados da Secretaria do Tesouro Nacional, deflacionados IGP-DI da FGV, a preços de 2009.

Analogamente a primeira análise verificou-se o relacionamento entre as variáveis. A inclinação da reta de tendência indica que há uma correlação significativa entre as variáveis e a inexistência de uma correlação negativa esperada entre as variáveis. Ou seja, quanto maior o valor repassado pelas transferências maior a Receita própria per capita.

Portanto, segundo as evidências desse modelo, verifica-se a ausência de distribuição de recursos no sentido de redução das desigualdades evidenciadas buscando uma distribuição equânime de recursos. No caso, Estados que possuem maior Receita própria *per capita* recebem um maior montante de recursos provenientes das Transferências voluntárias. Isso contrapõe a hipótese levantada na pesquisa, que prevê que os estados que possuem uma menor parcela de recursos de Receita própria per capita seriam compensados pelas transferências voluntárias à semelhança do que ocorre no sistema Alemão. Contudo, para identificar o poder significativo dessa hipótese deve-se analisar os dados na tabela abaixo:

Tabela 6: Correlação de Pearson Transferências Voluntárias e Receita própria per capita

		Transferencias_Voluntárias	Receita_própria_percapita
Transferencias_Voluntárias	Pearson Correlation	1	,391(*)
	Sig. (2-tailed)		,044
	N	27	27
Receita_própria_percapita	Pearson Correlation	,391(*)	1
	Sig. (2-tailed)	,044	
	N	27	27

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Brasil e dados da Secretaria do Tesouro Nacional, deflacionados IGP-DI da FGV, a preços de 2009.

Segundo a tabela acima, verifica-se uma correlação positiva representada pela reta de tendência do gráfico e pelo “r” valor do coeficiente de Pearson de +0,391. O “p” valor menor que 0,05 (destacado em azul) indica significância do modelo. O valor de r^2 , o coeficiente de determinação, que dá a porcentagem de variação numa variável que é “explicada” estatisticamente pela variação na outra variável é de 0,1528. Ou seja, 15% da variação das Transferências voluntárias é explicada pela variação da receita própria per capita.

Portanto, conclui-se que a correlação é significativa. Entretanto o r^2 encontrado é baixo e o índice de Pearson indica uma correlação positiva, rejeita-se H_2 .

7.3 Correlação entre as variáveis PIB per capita e as Transferencias Voluntárias

Essa análise estabelece uma correlação entre o PIB per capita e o valor das Transferências Voluntárias *per capita* repassado aos Estados considerando o período de 2001 a 2008. Como as demais análises feitas, foram consideradas: a média das Transferências Voluntárias per capita e PIB per capita para cada estado considerando o período de 2001 a 2008. No gráfico a reta descreve a relação entre as variáveis:

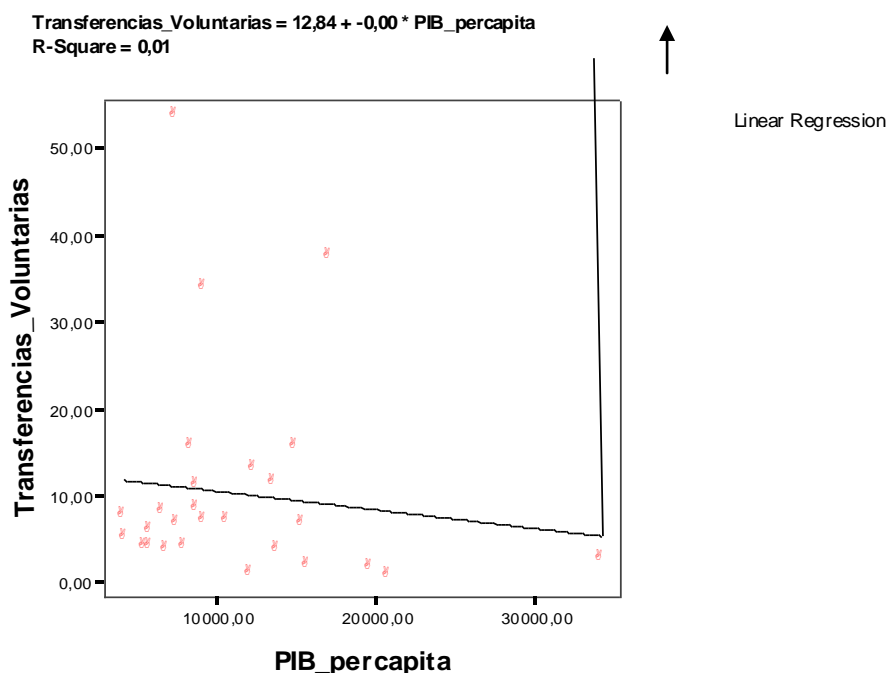


Gráfico 1: Correlação entre PIB per capita e Transferências_Voluntárias

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Brasil e dados de Estatísticas do IBGE, deflacionados pelo IPCA, IGP-DI da FGV, a preços de 2009.

Analisando o gráfico acima verifica-se que, a despeito das análises anteriores, há existência de uma correlação negativa esperada entre as variáveis.. Portanto, quanto maior as Transferências Voluntárias menor o PIB per capita. Essa evidencia tende a confirmar a hipótese H_3 . Contudo, a correlação evidenciada não é forte. Para confirmar deve-se analisar os dados abaixo dispostos na tabela:

Tabela Correlação de Pearson Transferências Voluntárias e PIB per capita

		PIB_percapita	Transferências_Voluntarias	
PIB_percapita	Pearson			
	Correlation	1	-,113	
	Sig. (2-tailed)		,574	
	N	27	27	
	Transferencias_Voluntarias	Pearson	-,113	1
		Correlation		
Sig. (2-tailed)		,574		
N		27	27	

Fonte: Elaboração própria com base nos dados obtidos no sítio Transparência Brasil e dados de Estatísticas do IBGE deflacionados pelo IGP-DI da FGV, a preços de 2009.

Analisando a tabela verifica-se que, apesar do coeficiente de Pearson indicar uma correlação negativa, o valor desta é baixo -0,113 (próximo de zero) sugerindo uma relação fraca. O “p” valor¹⁶ de 0,574 indica baixa significância do modelo. O coeficiente de determinação é 0,017 ou seja, 1,7% da variação da variável Transferências_Voluntárias pode ser explicada pela variação do PIB per capita.

Portanto, mesmo se tratando de uma correlação negativa o modelo indica que as variáveis não estão estreitamente relacionadas. Conclui-se que, os entes beneficiados pelo maior montante de recursos provenientes das Transferências Voluntárias não são necessariamente aqueles que apresentam menor PIB per capita, rejeita-se a H₃. Tal fato indica que as transferências voluntárias não se pautam pelo critério distributivo-social, buscando reduzir as desigualdades.

¹⁶ Probabilidade de errar ao afirmar que existe correlação entre as variáveis.

8. O ARCABOUÇO JURÍDICO DO FEDERALISMO BRASILEIRO E O ASPECTO DISTRIBUTIVO-SOCIAL DAS TRANSFERÊNCIAS.

A República Federativa do Brasil tem como objetivo fundamental a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal), e tem, portanto, o dever de garantir à sociedade os direitos fundamentais sociais, econômicos e difusos, além dos civis e políticos, como a cidadania e o desenvolvimento do país (arts. 1º, II e 3º, II, da Carta Política. Em seu art. 3º, inciso III, a Constituição fixa dentre as diretrizes fundamentais da República o objetivo: “*erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*” (BRASIL, 2008, p.29).

Consoante os dispositivos acima, a política tributária ou o conjunto de medidas financeiras governamentais deve ser formulado mediante sua razão última, qual seja, a consolidação do desenvolvimento e da cidadania. Nesse sentido, pode-se dizer que a CR/88 molda um Estado Tributário com finalidades nitidamente sociais, que busca erradicar a pobreza e reduzir os desequilíbrios entre os entes da Federação.

No entanto, evidencia-se um desequilíbrio de distribuição de receitas entre os entes federados (sendo a União a maior beneficiada), bem como a existência de práticas de competição predatória entre as unidades subnacionais. Essa evidencia desencadeia situação em que os recursos arrecadados não são revertidos em políticas públicas de distribuição de renda.

Tendo em vista os fatos descritos, percebe-se que o atual sistema constitucional tributário não é capaz de promover uma capacidade financeiro-econômica proporcional entre os entes federativos. Segundo vários autores, o arcabouço jurídico do federalismo brasileiro de caráter cooperativo e coordenado possui várias lacunas. Nesse sentido, o autor Bachur (2005) entende que a Constituição Federal é marcada por traços cooperativos ainda inacabados o que gera muitas vezes desequilíbrios verticais e horizontais.

A ausência de criação de um mecanismo formalizado de cooperação incentiva a existência de práticas competitivas entre os membros da federação. A título exemplificativo pode-se citar os fundos constitucionais. Os critérios distributivos desses fundos – territoriais e demográficos - são insuficientes para garantir uma dinâmica cooperativa federal. Sobre o tema disserta Bachur:

Com efeito, tanto o FPE e o FPM apresentam regras engessadas, defasadas e desatualizadas para as transferências fiscais (CONTI, 2001). Ao invés de proporcionarem equilíbrio dinâmico na lógica federativa constitucional, acabam por provocar o efeito inverso: institucionalizam de maneira estática a desigualdade regional e instituem um ciclo vicioso que só faz diminuir o potencial econômico da arrecadação tributária nacional. Ora, as transferências entre as unidades federativas constituem incentivo negativo para a ampliação da capacidade fiscal em âmbito municipal ou estadual, pois asseguram um nível de receita que independe da ampliação de base tributária do ISS ou do ICMS. (BACHUR, 2005, p.389)

Esses fundos representam um percentual considerável das receitas dos entes da federação e muitas vezes ultrapassam sua função original que, além de garantir autonomia, criam condições para uma maior concessão de benefícios e renúncias fiscais por parte dos entes federados. Da situação descrita no trecho transcrito, decorre o fenômeno denominado “guerra fiscal”. Na tentativa de elevar arrecadação direta e indireta e fomentar a atividade econômica regional, os estados tendem a baixar suas alíquotas para conceder benefício a empresas e atrair investimentos, o que gera redução global da arrecadação (LATINI, 2007, p.40).

Além dessas práticas ressaltadas, nos últimos anos, foi evidenciado uma expansão de receitas da União (em que não há compartilhamento com os demais entes federados) sem, contudo, desonerar os Estados de suas atribuições constitucionais sociais, o que intensifica o processo de competição predatória entre os entes federados. Dessa forma, a aptidão fiscal dos entes federativos não é equânime, sendo a União a maior beneficiada.

Segundo Bachur (2005) deve ser criado um programa de governo que vise à redução das desigualdades inter-regionais federativamente estruturado. Segundo o autor, no Brasil não há uma dinâmica institucional capaz de unir esforços nacionais para superar as desigualdades regionais existentes. O atual sistema constitucional tributário não é capaz de promover uma capacidade financeiro-econômica proporcional entre os entes federativos (BACHUR, 2005). Sobre o tema dispõe o autor:

“(…) há uma prática fiscal competitiva incentivada em um arcabouço constitucionalmente propenso à coordenação, mas ainda institucionalmente indefinido. Fica o Brasil entre um modelo de “quase cooperação”, por assim dizer (porque incompleto institucionalmente), e uma prática competitiva permitida pelas lacunas institucionais: em função dos interstícios não regulamentados, não é possível articular a cooperação e prevalece uma

competição que, por não contar com balizas constitucionais bem definidas, degenera em predação.”(BACHUR, 2005, p.388)

Nesse sentido ressalta Costa:

Referente às relações entre os entes federativos, conforme será ressaltado ao longo deste artigo, destaca-se a atuação vinculada e forçada das transferências constitucionais ou das transferências voluntárias e condicionadas, sem qualquer cooperação efetiva e de grande porte no plano vertical ou horizontal. Desta feita, o quadro acima somente será alterado com um novo pacto federativo, conforme constataremos em tópico específico, e com o descongelamento dos painéis perpétuos de percentagens fixados com a Carta Magna de 1988. (COSTA, 2009, p.5)

Da leitura dos trechos acima conclui-se que, considerando as evidências observadas nesse trabalho, deve-se criar de espaços normativos e institucionais em que a coordenação e cooperação entre os entes federados possa ser construída de maneira consistente constitucionalmente. As receitas devem ser repassadas conforme a distância verificada entre a capacidade fiscal e o orçamento de modo a propiciar a realização das políticas públicas em níveis eficientes, observando sempre as reais necessidades do estado ou região. Para essa construção torna-se necessário instituir critérios que possam refletir a capacidade financeira e a adequação entre receitas e despesas de cada ente federado primando pela redução das desigualdades sociais e regionais.

Nesse sentido dispõe Bachur:

[...] a estipulação de um critério de transferências capaz de medir a efetiva necessidade das receitas transferidas, proporcionalmente aos demais entes federados e a própria arrecadação local do ente beneficiado.(...) pois somente a partir de uma maior equalização regional será possível construir uma federação dinâmica e voltada para o desenvolvimento (BACHUR, 2005, p. 397)

Resta evidente que o Estado deve adotar novos critérios de transferências intergovernamentais para que possa cumprir sua função social de equalização fiscal e desenvolvimento. A título exemplificativo faz-se referencia ao sistema Alemão de distribuição de recursos. Nesse sistema a repartição das receitas tributárias é realizada através de cotas variáveis constantemente revistas, funcionando como mecanismo de ajuste nos casos de mudança discrepante nos padrões dos gastos e encargos dos entes políticos. Essa distribuição é feita por meio de da análise dos orçamentos da federação e capacidade financeira dos entes federados.

Como já ressaltado, torna-se necessário instituir critérios que garantam a redistribuição de recursos entre os entes federados. Como o foco central do presente

trabalho são as transferências voluntárias a próxima seção tratará dos critérios que devem ser adotados para a realização desse repasse.

8.1 Regulação das Transferências Voluntárias

Sobre a adoção de critérios para as transferências voluntárias discorre Ferreira:

“[...] as transferências voluntárias inter-governamentais [...] apresentam importantes implicações nos equilíbrios políticos subnacionais, devendo, portanto, ser cuidadosamente reguladas de forma a evitar as distorções geradoras de ineficiência no processo[...].”(FERREIRA; BUGARIN, 2007).

A ausência de regulação e critérios para a distribuição desse recurso compromete os objetivos fundamentais da Constituição Federal de 1988. Como já ressaltado, a despeito das falhas e lacunas no sistema federativo fiscal, há previsão expressa na Constituição Federal (Art 3º da CF/88) que visa a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais (BRASIL, 2008). Esse dispositivo é elencado como objetivo fundamental da República Federativa, princípio norteador das ações de governo e mandamento nuclear dentro do sistema (FIGUEIREDO, 2007).

Os princípios são compreendidos como proposições que se colocam nas bases dos sistemas normativos, informando-os, sustentando-os, dando-lhes bases, fundamento (CARVALHO, 2008). Estes apresentam um elevado grau de abstração e generalidade e prevêm valores que informam a ordem jurídica e apresentam posição hierarquicamente superior no sistema normativo. Essa posição hierárquica dos objetivos fundamentais¹⁷, que tem natureza constitucional, e faz com que o direito deva com eles se harmonizar (CARVALHO, 2008). Sobre o tema ressalta Figueiredo:

[...] a interpretação do novo modelo de gestão fiscal não pode prescindir de uma análise principiológica, quer seja dos princípios maiores contemplados na Carta Constitucional, quer seja dos princípios ínsitos do novo modelo que se inaugura com a Lei de Responsabilidade Fiscal, posto que os princípios são garantidores da coerência interna do sistema. (FIGUEIREDO, 2006, p.210)

¹⁷ É importante ressaltar que, os objetivos fundamentais não tratam de objetivos de governo, mas do Estado brasileiro denominado “República Federativa do Brasil”. Portanto, cada governo pode ter metas próprias, mas estas devem se harmonizar com os princípios Constitucionais.

Resta evidente, portanto, que as leis e normas secundárias devem estar em consonância com os princípios constitucionais. Assim, as transferências voluntárias bem como todas as transferências, devem se guiar pelos princípios fundamentais estabelecidos na Carta Magna. Desse modo, estas transferências detêm a relevante função social de equalização fiscal e devem propiciar uma melhor distribuição de riqueza entre os entes federados a fim de reduzir as desigualdades inter-regionais e erradicar a pobreza.

Como já ressaltado, a ausência de critérios predefinidos para a distribuição das transferências voluntárias gera uma série de lacunas. Entretanto, é importante considerar que, essa indefinição de critérios deve-se ao próprio caráter voluntário de suplementação e ajustamento de curto prazo dessas transferências (FIGUEIREDO, 2006). Nesse sentido, Souza (2006) defende a não adoção de critérios expressos sobre essas transferências, vez que esses critérios retirariam o aspecto de voluntariedade inerente a elas. Contudo, conforme já dito, o artigo 25 da Lei nº 101 deve ser interpretado considerando as normas e princípios fundamentais constitucionais e deve estar em consonância com estes. E, tendo em vista a discricionariedade presente nesse processo torna-se necessário acrescentar ao texto do referido artigo da LRF os objetivos e finalidades desse recurso em conformidade com o princípio constitucional supracitado.

Ou seja, não se trata de estabelecer qualquer tipo de obrigatoriedade frente a esse repasse, mas de respeitar preceito fundamental presente na Constituição que já deveria estar sendo cumprido. Esse dispositivo não fará qualquer indicação sobre o valor do repasse ou ente que será beneficiado pelo recurso. Trata-se tão somente de acrescentar à redação do referido artigo citação que faça referencia ao objetivo constitucional traçado pelo art. 3º CR/88 sem, contudo, retirar o caráter de voluntariedade inerente a essa transferência. Essa modificação estabelecerá que o repasse desse recurso deverá visar uma distribuição equânime pautada pela redução das desigualdades inter-regionais – redistribuição de recursos

Para realizar esse controle e verificar se essas transferências efetivamente buscam uma distribuição equânime de recursos deve-se adotar critério/indicador sócio-econômico para orientar esse repasse. Uma vez estabelecido, constituirá meio para avaliar e visualizar se as transferências realizadas estão alinhadas aos objetivos

Constitucionais. Nesse trabalho foram indicados como possíveis critérios: o IDH, PIB *per capita*, Receita *per capita*. No entanto, podem ser utilizados e desenvolvidos outros critérios para realizar esse controle.

Ao final de cada Exercício será realizado o monitoramento e avaliação global das transferências realizadas nesse período. A cada ente federado, considerando o critério adotado. Dessa forma, será possível verificar se essas transferências de recursos foram pautadas por critérios de necessidade.

Cabe ressaltar que a finalidade desse recurso já está indicada na Constituição, o que esse trabalho sugere não se trata de uma inovação, trata-se da adoção de instrumentos (critérios) a fim de cumprir algo que já deveria estar sendo cumprido. Ou seja, estabelece-se tão somente uma indicação ou “macro-tendência” de repasse desses recursos no sentido de redução das desigualdades.

É importante ressaltar que, há margem para eventuais desequilíbrios na distribuição/repasse conforme conveniências momentâneas do Governo Federal para liberação desse recurso. Contudo, estas distorções devem ser corrigidas nos anos seguintes a fim de atender o objetivo fundamental da República.

Desse modo, as transferências voluntárias passam a se pautar por regras mais estáveis e não se sujeitam às pressões de acordos políticos e a conveniências momentâneas recorrentes neste sistema de transferências.

9. CONCLUSÃO

O estudo elaborado teve como objetivo analisar o perfil da distribuição dos recursos de transferências voluntárias por meio dos convênios celebrados pelo Governo Federal, bem como testar variável distributiva-social que possa explicar essa distribuição.

No sistema federativo, impõe-se a preservação da autonomia financeira dos entes locais, sem a qual as autonomias política e administrativa do Estado-Membro não existirão. A autonomia financeira é assegurada mediante a discriminação constitucional de rendas tributárias, com a repartição das competências e a distribuição das receitas tributárias. Essa repartição de recursos deve ser feita de maneira equilibrada, baseada nas responsabilidades de cada ente federado e nas devidas competências para instituir e arrecadar tributos, com vistas a manutenção do equilíbrio entre encargos e rendas de cada ente federado. Esse sistema deve garantir a dupla autonomia das esferas territoriais (centro político federal e subunidades federadas) estabelecendo um equilíbrio político-institucional (*checks and balances*) entre as forças políticas atuantes na sociedade. Esse equilíbrio busca reduzir a possibilidade de concorrência entre os entes federados e evitar que os interesses locais ou regionais se sobreponham aos interesses nacionais

Nos últimos anos, foi observado um movimento de “recentralização” posterior à reforma constitucional de 1988. Esse movimento pode ser caracterizado por uma série de modificações tributárias que favoreceram a União, característica do chamado federalismo centrípeto. Ademais, percebe-se a existência de prática fiscal competitiva por recursos entre os entes federados, gerando desigualdade de capacidade fiscal. Essas práticas comprometem a autonomia dos entes federados e o equilíbrio do sistema federativo ferindo o sistema de pesos e contrapesos próprio do pacto federativo, bem como o princípio da cooperação entre os entes. Dada essa tendência de centralização de recursos nas mãos da União e uma desigualdade de capacidade fiscal e econômica dos entes políticos - agravada com as mudanças políticas, demográficas e econômicas - as transferências intergovernamentais se apresentam como importante instrumento de atenuação das heterogeneidades socioeconômicas regionais no país.

Nesse contexto, as transferências intergovernamentais, objeto desse estudo, ganham relevância no cenário nacional. Essas transferências tem como finalidade precípua a equânime distribuição das receitas tributárias entre os entes federativos, em conformidade com o princípio da cooperação entre os entes. As transferências buscam assegurar a autonomia dos estados e, portanto, garantem a própria sobrevivência do sistema Federativo.

Tendo em vista a relevância das transferências intergovernamentais, esse trabalho tem como foco central a análise das transferências voluntárias. A ausência de critérios definidos quanto ao ente que será beneficiado por esse recurso e valor que será repassado gera uma série de inseguranças sobre a matéria e torna-os propensos a influências diversas.

Segundo Soares (2008) as Transferências Voluntárias da União deveriam ser influenciadas pelas seguintes dimensões: dimensão distributivo-social, dimensão político-partidária e dimensão relativa à aspectos técnicos. No tocante ao aspecto técnico relatos e evidências indicam a ausência de profissionais qualificados para essa tarefa. Sobre o aspecto político os estudos elaborados sugerem que o Presidente da República usa seus recursos para manter uma coalizão legislativa de apoio ao governo, o que desrespeita os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. Contudo, esses dois aspectos não foram analisados profundamente nesse trabalho, dado que estes já foram amplamente estudados por outros autores e o objetivo desse trabalho é avançar nos estudos sobre o tema. Assim, esse trabalho teve como enfoque a dimensão distributivo-social.

Os ajustes na distribuição de receitas, para assegurar condições sociais igualitárias aos cidadãos bem como a redução das heterogeneidades socioeconômicas regionais do Brasil é compreendido como caráter distributivo-social. Diretamente relacionado ao tema a Constituição Federal estabelece dentre os objetivos fundamentais da República Federativa Brasileira: erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais, a consolidação do desenvolvimento e da cidadania e a garantia condições político-sociais igualitárias aos cidadãos (Art.3º, III, e Art. 1º da CF/88). Portanto, cabe ao Estado se organizar de modo a assegurar a correção do desequilíbrio federativo e a redução das desigualdades socioeconômicas regionais.

Nesse trabalho foi testada empiricamente a proposição teórica que prevê resultados distributivo-sociais, com relação aos recursos provenientes das transferências voluntárias visando a justa e equânime distribuição das receitas tributárias. Buscou-se identificar se a distribuição das transferências voluntárias se pauta pelos seguintes indicadores: PIB per capita, Receita própria per capita e IDH dos estados brasileiros.

A análise feita considerando o PIB per capita dos estados brasileiros e as transferências voluntárias, buscou identificar se esses repasses são realizados com a finalidade de produzir ajustes na distribuição de renda e riqueza. O modelo testado indicou que essas variáveis não estão estreitamente relacionadas. Portanto, os entes beneficiados pelo maior montante de recursos provenientes das Transferências Voluntárias não são necessariamente aqueles que apresentam menor PIB per capita.

Mesma análise foi elaborada considerando a variável Receita própria per capita de cada estado. Buscou-se verificar se essas transferências visam a equânime distribuição das recursos entre os entes federados. O modelo usado verificou que, somente pequena parcela desses repasses pode-se explicar pelo relacionamento entre as duas variáveis. Portanto, conclui-se que essas transferências não são destinadas preponderantemente às regiões que mais necessitam desses recursos segundo os critérios adotados. O que fere claramente o princípio de cooperação e compromete a autonomia financeira dos entes bem como perpetua as desigualdades sociais inter-regionais evidentes.

Por fim, foram analisados o IDH e as transferências voluntárias. Tendo em vista tratar-se de um índice que mede a qualidade de vida dos cidadãos buscou-se verificar se essas transferências visam atribuir condições sociais igualitárias entre os cidadãos. Consoante os resultados acima, verificou-se que a escolha do ente que será beneficiado pelos recursos das TVU's não é determinada por esse índice.

Ressalta-se que, para futuros estudos, deve-se a incluir outras co-variáveis, bem como ampliar do período temporal de estudo o que não foi possibilitado por se tratar de um trabalho monográfico.

Por fim, esse estudo verificou que, a despeito dos dispositivos constitucionais supracitados, o atual sistema não é capaz de promover uma capacidade financeiro-econômica proporcional entre os entes federativos. Percebe-se que, há uma prática fiscal

competitiva incentivada em um arcabouço constitucionalmente propenso à coordenação, mas ainda institucionalmente indefinido. Deve-se criar espaços normativos e institucionais em que a coordenação e cooperação entre os entes federados possa ser construída de maneira consistente constitucionalmente. Para essa construção torna-se necessário instituir critérios que possam refletir a capacidade financeira e a adequação entre receitas e despesas dos entes federados, primando pela redução das desigualdades sociais e regionais, observando sempre as reais necessidades de aplicação do recurso para o estado ou região.

Em síntese este trabalho partiu de uma reflexão sobre as relações intergovernamentais presentes na Federação brasileira e o sistema de transferências de recursos, para apresentar o mecanismo das transferências voluntárias de recursos e destacar o papel que esta exerce no contexto do pacto federativo brasileiro. Conclui-se que tal mecanismo carece de maior clareza quanto aos critérios de repasse afim de exercer função relevante em termos de redistribuição de recursos.

10. BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luis; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira, Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998

AFONSO, J. R. e SERRA, J. Federalismo Fiscal à Brasileira: Algumas Reflexões. Revista do BNDES. Rio de Janeiro: BNDES, nº. 12, dez./1999.

ARRETCHE, Marta, RODDEN, Jonathan Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo DADOS- Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 47, nº3, 2004.

ARRETCHE, M. T. S. Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade, Campinas, SP, v. 23, nº. 80, p. 25-48, set. 2002.

ALMEIDA, M. H. T Rescentralizando a Federação? . Rev. Sociol. Polit., Curitiba, 24, p 29-40, jun. 2005

BATISTA, Onofre. O Estado Pós-Providência Brasileiro na Era da Governança Social. Minas Gerais, [2009?]

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa nº 7, de 20 de novembro de 2007. Altera dispositivos, que especifica, da Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, disciplinadora da celebração de convênios de natureza financeira. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/estados/IN_STN_1_1997_Convenios/anexos/IN7_2007.pdf Acesso em: 20 de maio de 2010

BRASIL, Decreto nº 1.819 de 16 de fevereiro de 1996. Disciplina as transferências de recursos da União por intermédio de instituições e agências financeiras oficiais federais e dá outras providências. Disponível em: < http://www.conveniosfederais.com.br/Decretos/dec1819_96.htm > Acesso em: 27 de maio de 2010

BRASIL, Lei 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm >

BRASIL, Constituição Federal de 1988. Vade Mecum RT. 2. Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

BRASIL, Transparência Brasil, 2010. Disponível em:< <http://www.transparencia.org.br/index.html> > Acessado em: 27 de maio de 2010

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional, 2009. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/> > Acessado em: 27 de maio de 2010

BACHUR, João Paulo. Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada. Revista do Serviço Público. Vol.56, nº4- Out/ Dez 2005 Brasília, p.377-400

BARROS, Ricardo Paes de. FOGUEL, Miguel Nathan. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. Diretoria de Estudos Sociais do IPEA. Cap.25, (199-). Disponível em: < <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/b/ba/Focaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf> > Acesso em: 27 de maio de 2010.


BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. O arranjo Federativo e o processo de descentralização: o desafio da equidade horizontal entre governos municipais. Dissertação (apresentada ao Programa de Pós- GRADUAÇÃO DA Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública), Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007

CARVALHO, Áurea Regina Evangelista Soares Franco. Determinantes das Transferências Voluntárias da União aos Estados Brasileiros: uma análise quantitativa dos convênios celebrados entre os anos de 2003 a 2008. 2009. Monografia de Conclusão de Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Minas Gerais, Belo Horizonte.

CARVALHO, Kildare Gonçalves, Revista Atualizada e ampliada **Del Rey**. São Paulo, 2008.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. Curso de Direito Tributário Brasileiro. Rio de Janeiro, **Forense**, 2009.

COSSIO, Fernando Andrés Blanco. Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no Federalismo Brasileiro. 21º Prêmio BNDES de Economia. Rio de Janeiro, 1998 (Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da PUC/RJ como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia).

COSTA, Ricardo Oliveira. Há, no Brasil, transferências não condicionadas voluntárias entre União e Estados **Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2514, 20 maio 2010. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=14912>>. Acesso em:  27 maio 2010

DAIN, Sulamis. Federalismo e Reforma Tributária, In: AFONSO, Rui de Britto; LIMA, Pedro Luiz B. de (Org). A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995, p.355-369.

DOWEL, Maria Cristina Mac; GREMAUD, Amaury. Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DELESTADO Y DE LA

ADMINISTRACION PÚBLICA, 10,2005, SANTIAGO, CHILE,. Disponível em: <www.clad.org.ve/fulltext/0052610.pdf>; acesso em 06 de dezembro de 2009.

ELAZAR, Daniel. "Federalismo", Archè, ano III, n 7, 1994, p.12.

FERREIRA, Ivan, BUGARIN, Mauricio. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. RBE, Rio de Janeiro Vol. 61, nº3, 2007, p.271-300. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/1087/477> > Acessado em: 27 de maio de 2010

FIGUEIREDO, Carlos Mauricio; NOBREGA, Marcos. Responsabilidade Fiscal-Aspectos Polêmicos. Federalismo Seletivo e Equalização Fiscal: O Novo modelo de Gestão Fiscal e o Impacto nos Entes Subnacionais. Belo Horizonte, Editora Fórum, p. 173-199, 2006

FOLHA DE SÃO PAULO. (18/09/2006). Municípios sofrem com falta de profissionais qualificados. Caderno Educação, Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/educacao/ult305u18955.shtml>>. Acesso em 31 de julho de 2009.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e a Criação de Municípios: o que é Mau para o Econômico nem sempre é bom para o Social. Texto para discussão nº 706. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília, fevereiro de 2000

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 48, nº 4, 2005, p. 737-776.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. DADOS - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002, p. 303-344

LATINI, André Máfia. Os impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal na aprovação de normas tributárias destinadas ao incentivo do investimento privado: os Casos de Minas Gerais e São Paulo. Belo Horizonte, 2007 Dissertação (apresentada ao Programa de Pós-GRADUAÇÃO DA Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração Pública), Minas Gerais, Belo Horizonte

LIMA, Marcus Vinicius Magalhães, BOUERI, Rogério. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Texto para discussão nº 1401. Rio de Janeiro, 2009

LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 04 de maio de 2000. Capítulo V, Das Transferências Voluntárias, Artigo 25.

MUSGRAVE, R. & MUSGRAVE, P. Finanças públicas, teoria e prática. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1980.

NOBREGA, Marcos; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. Responsabilidade Fiscal – Aspectos polêmicos. Belo Horizonte. **Fórum**, 2006.

PEPPE, Atílio Machado ET AL.. Reflexões sobre a Federação Brasileira. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v.31, n, p. 157-182, jul/ago, 1997

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.45, nº 2, 2002, p. 265 a 301.

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

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Org). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da Reforma Tributária. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003. p. 41-109

PRADO, Sérgio. Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada. Alemanha, Índia, Canadá e Austrália. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006

REIS, Elcio Fonseca. Competência Concorrente e as Normas Gerais de Direito Tributário. Minas Gerais, 2000 (Dissertação de mestrados em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais).

REZENDE, Fernando A Federação brasileira: desafios e perspectivas, 2001

REZENDE F. & AFONSO, J. R. The Brazilian Federation: Facts, Challenges and Prospects, Working Paper nº 149, Stanford University, 2002

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, v.15, n.3, p.5-17, jul./set. 1995.

RIKER, W. Federalism, Origin, Operation, Significance. Little, Brown and Company, 1964.

RODDEN, Jonathan Federalismo e Descentralização em Perspectiva Comparada: Sobre Significados e Medidas

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A participação do Poder Legislativo na Análise e aprovação do Orçamento. Revista De Informação Legislativa, nº 131, de jul/set. 1996, Brasília.

Secretaria do Tesouro Nacional. Transferências Voluntárias. Disponível em: Disponível em http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp>. Acesso em 08 de junho de 2009. Acesso em 07 de dezembro 2009.

SOUZA, Pedro Bruno O pacto federativo Brasileiro após a Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise de mecanismo de transferências voluntárias de recursos aplicada ao estado de Minas Gerais no período de 2000 a 2005; 2006. Monografia) Conclusão de Curso Superior de Administração Pública) Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte.

SOARES, M. M. Federalismo e Recursos Públicos no Brasil: As Transferências Voluntárias da União aos Estados e Municípios. 2008. Projeto de Pesquisa apresentado e aprovado.

SOARES, M. M. Teoria do Sistema Federal: Heterogeneidades Territoriais, Democracia e Instituições Políticas. 1997. Dissertação de mestrado (apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau em Mestre em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

STEVENSON, William J. Estatística Aplicada à Administração. Editora Harbra Ltda. São Paulo. 2001

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL, Instrução Normativa nº 7, 20/11/07; Altera dispositivos, da Instrução Normativa nº 1, de 15 de janeiro de 1997, disciplinadora da celebração de convênios de natureza financeira. Disponível em: http://www.conveniosfederais.com.br/IN/in07_07.html. Acesso em 26 abril 2010.

WOLFF, Hans; BACHOF, Otto; STOBBER, Rolf. *Verwaltungsrecht*. 11. ed. München: C. H. Beck. Vol. 1, 1999 .