

JÚLIA ALVES MARINHO RODRIGUES (Coordenadora)

EUGÊNIO GREGGIANIN

GRACIANO ROCHA MENDES

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JR.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS DA UNIÃO SOB A ÓTICA DO FEDERALISMO

BRASÍLIA

2016

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

1.1. Título: Transferências voluntárias da União sob a ótica do federalismo

Autores:

- Júlia Alves Marinho Rodrigues (coordenadora) – Consultora de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Núcleo Saúde
- Eugênio Greggianin (membro) – Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Coordenação de Normas e Legislação Orçamentária
- Graciano Rocha Mendes (membro) – Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Coordenação de Normas e Legislação Orçamentária
- Wagner Primo Figueiredo Jr. (membro) – Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – Núcleo Saúde

1.2. Linha de Pesquisa: Gestão Pública no Poder Legislativo – Orçamento, Finanças e Contabilidade Públicos sob a ótica Legislativa

1.3. Data: 29/2/2016

1.4. Resumo: Transferências voluntárias representam repasses financeiros realizados entre os entes públicos, no âmbito de parcerias formalizadas. Externalizam acordos celebrados por diferentes esferas de poder, no âmbito de uma federação. No federalismo, o arranjo do sistema tributário também diz respeito à forma de obtenção de recursos financeiros pelo poder público, para o cumprimento de responsabilidades constitucionais. No caso brasileiro, a União tem sido há algum tempo responsabilizada pela concentração exagerada de recursos tributários, em comparação com os entes subnacionais. As manifestações em favor da modificação do sistema multiplicam-se, de modo a garantir maiores disponibilidades financeiras para atender necessidades locais. Nessa temática, é possível que o modelo de tributação e as transferências voluntárias funcionem de forma sombreada, com estas últimas ora servindo de válvula de escape para a manutenção daquele primeiro, ora acentuando as tensões decorrentes da divisão da carga tributária.

2. APRESENTAÇÃO

No Brasil, o termo “transferências voluntárias” representa repasses financeiros realizados entre os entes públicos, acompanhados da formalização do objeto, dos prazos da parceria, das atribuições e das responsabilidades divididas entre os partícipes. Trata-se de uma forma de intervenção pública em áreas reconhecidas como “competência comum”, em relação às quais diferentes esferas de governo detêm legitimidade constitucional para atuar.

As transferências voluntárias são instrumentos que ilustram o funcionamento do federalismo, que diz respeito à forma de organização do poder público baseada em distintos centros de poder, autônomos, articulados a um poder central, cooperados e geograficamente segmentados.

Além das transferências voluntárias, o federalismo expressa-se em outros níveis, como na

formatação do sistema tributário, nas hipóteses de intervenção mútua, na delimitação de temas sujeitos à competência legislativa e na resolução de conflitos em cortes elevadas da Justiça.

No caso do sistema tributário, tem-se outro segmento do federalismo baseado na obtenção de recursos financeiros, a exemplo das transferências voluntárias: o texto constitucional atribui a cada esfera de poder a responsabilidade pela imposição de tributos (normalmente, com a proibição de que esferas distintas cobrem tributos redundantes em relação a fatos ou pessoas). Assim, nesse tema, pode-se vislumbrar, em tese, a possibilidade de tensões decorrentes do arranjo adotado no sistema tributário serem acentuadas ou contornadas mediante a política de realização de transferências voluntárias entre os entes federados.

3. PROBLEMA

A questão orientadora da realização do presente GPE é a seguinte:

Qual a relevância das transferências voluntárias da União na repartição e no financiamento das atribuições constitucionais dos entes federados?

4. OBJETIVOS

O objetivo geral do trabalho é analisar o papel e a importância das transferências voluntárias realizadas pelo governo federal, em favor dos entes subnacionais, nas discussões sobre o modelo de federalismo vigente no Brasil.

Além disso, o GPE será orientado pelos seguintes objetivos específicos:

- examinar a evolução dos valores transferidos pela União aos Estados e Municípios;
- verificar quais categorias de objetos e áreas de atuação pública encontram-se entre os mais favorecidos com os recursos transferidos;
- analisar possíveis diferenças de proporção entre valores transferidos conforme o atual sistema tributário e aquele anterior à Constituição de 1988;
- avaliar a repercussão do tema nas proposições legislativas apresentadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

5. JUSTIFICATIVA

As manifestações públicas quanto às disfuncionalidades do sistema tributário brasileiro são várias e crescentes. Nesse modelo, o governo federal é responsável por quase 70% da arrecadação, cabendo aos Estados e Municípios, respectivamente, cerca de 25% e 5%.

Contrastando essa distribuição com as responsabilidades dos entes subnacionais pela oferta de serviços públicos, há vários anos a União é acusada de subfinanciar as áreas de competência comum, bem como de não “socorrer” as administrações locais ante situações de penúria financeira.

Considerando que, adicionalmente, a carga tributária total tem sido apontada como quase inviabilizadora para os negócios e atividades particulares, tanto por segmentos da sociedade civil quanto no âmbito político, constata-se uma barreira para o aumento de impostos e contribuições, o que tem o potencial de acentuar as tensões entre os entes públicos. Não à toa, em vários campos de

estudo, multiplicam-se as vozes que clamam por um novo “pacto federativo”.

Em vista dessas insatisfações, próprias de um modelo que já perdura há praticamente trinta anos, a entrega de recursos financeiros de uma esfera de poder, em favor de outras, pode servir tanto como válvula de escape para a manutenção do *status quo*, quanto para acentuar as tensões decorrentes da divisão da carga tributária.

6. REVISÃO DA LITERATURA

Consoante Martins (2010), “Transferências voluntárias são os recursos financeiros repassados pela União aos estados, Distrito Federal e municípios em decorrência da celebração desses instrumentos, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente aos partícipes”. A Lei Complementar 101/2000 as conceitua como “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”.

No Brasil, com a Constituição de 1988, os governos locais ganharam projeção estratégica e se converteram em atores dinâmicos do processo social, através da municipalização de serviços públicos, como nas áreas da saúde, da educação, do trânsito, do meio ambiente, no intuito de levar as soluções mais próximas do cidadão (EIDT & LIMA, 2007).

O federalismo fiscal consiste na devolução de responsabilidades relativas à receita e à despesa, do poder central em favor de escalões mais baixos de governo. Representa um complexo processo de administração fiscal, cercado de dificuldades políticas e importantes consequências econômicas (PIANCASTELLI & CAMILLO, 2003).

Camargo (1999) destaca que a o federalismo envolve “conflitos estruturais persistentes e delicados, de natureza redistributiva, que se exacerbam nos períodos de profundas mudanças, na luta pelo controle dos recursos políticos disponíveis”. Esses conflitos seriam os responsáveis por definir a posição de força ou de fraqueza do Governo Federal, bem como sua capacidade de distribuir recursos, apaziguando os poderes regionais.

Conforme Cataia (2011), apesar de a Constituição de 1988 possibilitar certa autonomia municipal, haveria claros mecanismos que promoveriam nova centralização de poder e de recursos na União. Cerca de 70% dos recursos financeiros dos municípios com até 3 mil habitantes seriam de origem federal, percentual que diminui à medida em que aumenta o número de habitantes.

O mesmo autor defende que as transferências voluntárias seriam um instrumento de alargamento do poder da União sobre os governos locais. Apesar do aumento percentual dos repasses aos municípios, a União também repassou a eles atribuições que antes de 1988 ficavam sob seu encargo, ampliando, portanto os gastos municipais, especialmente em investimentos infraestruturais.

Lopreato (2000), examinando o fenômeno da crise fiscal dos anos 90, que redundou na publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, lembra que a União adotou procedimentos tributários com o objetivo de cortar gastos e ampliar a receita, “desencadeando intenso e desordenado processo de revisão das relações entre as esferas de governo”. Teria havido redução das despesas mediante corte de gastos diretos e diminuição das transferências voluntárias aos estados e municípios, o que reforçou a desestruturação das relações intergovernamentais e debilitou os serviços públicos que contavam com recursos de origem federal.

As crises envolvendo as atribuições quanto ao fornecimento de bens e serviços públicos e a participação no resultado da arrecadação tributária redundam na apresentação de várias proposições legislativas que propõem modificações no modelo, enfraquecendo as prerrogativas do governo federal em favor dos poderes locais. Souza (2015) adverte sobre os riscos decorrentes dessas proposições, principalmente “num momento muito delicado, de baixo crescimento, queda na arrecadação, além da elevação da taxa básica de juros, cujos efeitos são imediatos sobre os passivos públicos”.

A literatura aponta, assim, para uma corrente representativa de opiniões no sentido de desconcentrar recursos do governo federal, via de regra pela ótica da receita (mudanças no sistema tributário). Por outro lado, a União mantém grande influência sobre os governos locais, ao assumir mais que a metade dos custos dos serviços prestados pelos pequenos municípios. O apelo da crise fiscal, atualmente condicionante da pauta política e econômica, acentua ainda mais a importância de estudos sobre a dinâmica delineada.

7. METODOLOGIA

Em termos de procedimento, a metodologia do projeto compreenderá pesquisa bibliográfica, com a utilização de fontes impressas (literatura especializada) e eletrônicas (periódicos disponibilizados na Internet), e pesquisa documental, baseada na consulta a proposições legislativas no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a partir dos sistemas informatizados dessas instituições.

O método será o hipotético-dedutivo, baseado na seleção de problemas, hipóteses e tentativas de confirmação.

Além disso, a pesquisa a ser realizada pode ser classificada nos seguintes termos:

- quanto à abordagem: qualitativa, em vista de o trabalho buscar aprofundar o conhecimento e fenômenos financeiros e políticos e de os dados a serem examinados serem “não-métricos”;
- quanto à natureza: aplicada, por se destinar à geração de conhecimentos próprios à aplicação prática;
- quanto aos objetivos: explicativa, por objetivar a identificação de fatores que contribuem para a ocorrência de fenômenos.

8. CRONOGRAMA

O GPE terá duração de um ano, com a realização de reuniões quinzenais entre os integrantes. As atividades deverão ser desenvolvidas conforme o seguinte cronograma:

| ETAPA | PERÍODO |
|--|--|
| Detalhamento do projeto e levantamento de fontes | Abril a maio de 2016 |
| Revisão da bibliografia | Maió a julho de 2016 |
| Discussões a partir da bibliografia selecionada | Agosto a outubro de 2016 |
| Pesquisa documental/Coleta de dados | Setembro a outubro de 2016 |
| Análise dos dados coletados | Outubro a dezembro de 2016 |
| Redação de artigos/relatórios | Fevereiro a abril de 2017 |
| Divulgação dos resultados obtidos em eventos | Conforme calendário do CEFOR para as Jornadas de Pesquisa e Extensão |

9. BIBLIOGRAFIA

- CAMARGO, Aspásia. **A Reforma-Mater - Os riscos (e os custos) do federalismo incompleto**. Projeto Brasil 2020: Parcerias Estratégicas, nº 6, março/1999, p. 80-109 (disponível em http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/63/55).
- CATAIA, Márcio. **Federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios)**. Costa Rica: Revista Geográfica de América Central, Número Especial, 2º semestre/2011, p. 1-16 (disponível em <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/2799>).
- EIDT, Sérgio Luís & LIMA, Jandir Ferreira de. **Descentralização tributária no Brasil: um pacto federativo para os Municípios, Estados e a União Federal**. REDES, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 257-270, mai./ago. 2007 (disponível em <http://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/270>).
- LOPREATO, Francisco Luiz C. **Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões**. Campinas: Texto para Discussão, IE/Unicamp, nº 98, set. 2000 (disponível em <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229974/Lopreato%20Federalismo.pdf>).
- MARTINS, Teônio Wellington. **Transferências voluntárias no Brasil: critérios para distribuição de recursos para os municípios e estados brasileiros**. Brasília: Instituto Serzedello Correa, Tribunal de Contas da União, 2010 (monografia – Especialização em Orçamento Público).
- PIANCASTELLI, Marcelo & CAMILLO, Ronaldo. **Redistribuição do gasto público em democracias federativas: análise do caso brasileiro**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 1001, 2003 (disponível em http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1849/1/TD_1001.pdf).
- SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de. **Aspectos fiscais do pacto federativo**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015 (Estudo Técnico – Consultoria Legislativa). Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/areas-da-conle/tema10/2015_81-aspectos-fiscais-pacto-federativo-marcos-tadeu.