

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES NO BRASIL:**

**Uma análise do papel das emendas parlamentares na
equalização fiscal da Federação brasileira**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ALEXANDRE ÁVILA FURIATI

BRASÍLIA-DF

2019

ALEXANDRE ÁVILA FURIATI

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES NO BRASIL:**

**Uma análise do papel das emendas parlamentares na
equalização fiscal da Federação brasileira**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Aristides Monteiro Neto

BRASÍLIA-DF

2019

Furiati, Alexandre Ávila
F984t Transferências voluntárias e redução das desigualdades no Brasil: uma análise do papel das emendas parlamentares na equalização fiscal da Federação Brasileira / Alexandre Ávila Furiati – Brasília : IPEA, 2019.
113 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Aristides Monteiro Neto

Inclui Bibliografia.

1. Federalismo. 2. Transferências Monetárias. 3. Política Fiscal. 4. Equidade. 5. Relações Intergovernamentais Fiscais. 6. Governo Local. 7. Brasil. I. Monteiro Neto, Aristides. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 336.2

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

ALEXANDRE ÁVILA FURIATI

**TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS E REDUÇÃO DAS
DESIGUALDADES NO BRASIL:**

**Uma análise do papel das emendas parlamentares na
equalização fiscal da Federação brasileira**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 1º de novembro de 2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. José Celso Pereira Cardoso Júnior – IPEA

Prof. Dr. Constantino Cronemberger Mendes – IPEA

Prof. Dr. Aristides Monteiro Neto – IPEA

BRASÍLIA-DF

2019

Aos céticos de corações revolucionários.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha família e, principalmente, aos meus pais, que, além de pais, são mentores.

A minha namorada Lorrainy, pelo carinho e apoio incondicional.

A meus amigos, que ajudaram a tornar essa jornada menos penosa.

Aos colegas do IPEA, que compartilharam as dores e prazeres de tal empreitada.

Aos colegas da CGU, pela troca de experiências diária.

Ao meu orientador, Professor Aristides Monteiro Neto, por me brindar com críticas valiosas.

E, por fim, mas não menos importante, ao caro leitor, por dedicar seu precioso tempo para se debruçar sobre as desigualdades do Brasil.

“If a theory of justice is to guide reasoned choice of policies, strategies or institutions, then the identification of fully just social arrangements is neither necessary nor sufficient.”

(Amartya Sen)

Lista de Símbolos e Abreviaturas

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BPC – Benefícios de Prestação Continuada

BSPN – Balanço do Setor Público Nacional

CIDE – Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico

CGU – Controladoria-Geral da União

CF/1988 – Constituição Federal de 1988

CMPOF – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CN – Congresso Nacional

CPI – Comissões Parlamentares de Inquérito

CPMF – Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira

CPMI – Comissões Parlamentares Mista de Inquérito

CSLL – Contribuição Social Sobre Lucro Líquido

DF – Distrito Federal

DRU – Desvinculação de Receitas da União

EC – Emenda Constitucional

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FEX – Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FSE – Fundo Social de Emergência

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

ICMS – Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IE – Imposto sobre Exportação

IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas

II – Imposto sobre Importação

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana

IR – Imposto sobre Renda e proventos

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS – Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI – Imposto sobre Transmissão “Inter vivos” de bens Imóveis
ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto sobre propriedade Rural
IVS – Índice de Vulnerabilidade Social
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MP – Medida Provisória
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
ONG – Organização Não-Governamental
OSC – Organização da Sociedade Civil
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF – Programa Bolsa Família
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDRE – Plano Diretor da Reforma do Estado
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PIB – Produto Interno Bruto
PIS – Programa de Integração Social
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA – Plano Plurianual
RAP – Restos a Pagar
RCL – Receita Corrente Líquida
RDC – Renda Per Capita
ROPC – Receita Orçamentária Per Capita
RRF – Regime de Recuperação Fiscal
SICONV – Portal de Convênios
SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SN – Senado Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUS – Sistema Único de Saúde
TCU – Tribunal de Contas da União
TVPC – Transferências Voluntárias *Per Capita*

Lista de Figuras

Figura 1 – Grau de dependência municipal de transferências por região.....	52
Figura 2 – Grau de dependência municipal de transferências por população.....	52
Figura 3 – Grau de dependência de transferências fiscais de Estados e DF.....	53
Figura 4 – Perfil das principais transferências fiscais da União (2008 a 2018).....	56
Figura 5 – Percentual de termos de ajustes assinados por faixa de valor (2008 a 2016).....	59
Figura 6 – Instrumentos com desembolso sobre instrumentos assinados (2010 a 2017).....	94
Figura 7 – Número de instrumentos assinados – emendas e não-emendas (2010 a 2017).....	96
Figura 8 – Proporção de instrumentos assinados por região (2010 a 2017).....	96
Figura 9 – Proporção de valores desembolsados por região (2010 a 2017).....	97
Figura 10 – Gráficos de dispersão entre <i>proxy</i> da TVPC e variáveis independentes (2010 a 2017).....	99

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Modalidades de aplicação das transferências fiscais da União (2012 e 2013).....	51
Tabela 2 – Principais transferências constitucionais (CF/1988).....	55
Tabela 3 – Indicadores socioeconômicos das macrorregiões brasileiras.....	71
Tabela 4 – Valores empenhados de emendas parlamentares (2012-2018) – em milhões.....	77
Tabela 5 – Valores pagos de emendas parlamentares (2012-2018) – em milhões.....	78
Tabela 6 – Escala de força da correlação.....	92
Tabela 7 – Instrumentos por modalidade de aplicação (2010 a 2017).....	95
Tabela 8 – Matriz de correlação entre as variáveis independentes (2011-2017).....	98
Tabela 9 – Coeficientes de correlação entre <i>proxy</i> da TVPC e variáveis representativas dos recursos e necessidades das Municipalidades (2011-2017).....	98
Tabela 10 – Coeficientes de correlação entre <i>proxy</i> da TVPC e variáveis representativas dos recursos e necessidades da Municipalidade – por ano (2010 a 2017).....	100
Tabela 11 – Coeficientes de correlação entre <i>proxy</i> da TVPC e variáveis representativas dos recursos e necessidades da Municipalidade – por região (2010 a 2017).....	101
Tabela 12 – Coeficientes de correlação entre <i>proxy</i> da TVPC e variáveis representativas dos recursos e necessidades da Municipalidade – por população (2010 a 2017).....	102

Resumo:

Esta dissertação investigou se existe diferença no caráter redistributivo das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares comparativamente àquelas constantes do Projeto de Lei Orçamentária apresentado originalmente pelo Poder Executivo. O trabalho representa esforço inicial para responder se a efetividade – no sentido de atendimento das expectativas da sociedade – na utilização de transferências voluntárias para a realização de políticas redistributivas é prejudicada pela existência de emendas parlamentares. A análise limitou-se às transferências voluntárias realizadas da União para Municípios no período de 2010 a 2017. Assim, procurou-se relacionar o montante estimado de transferências *per capita* com variáveis que representem: a) as necessidades do Município beneficiado e b) a disponibilidade de recursos do Município beneficiado. As evidências indicam que não há diferenças significativas dos critérios utilizados, em termos de impactos redistributivos, para a realização de transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares em comparação com as transferências que não decorrem de emendas. Os resultados apontam que, de modo geral, as transferências voluntárias não contribuem para a equalização fiscal, além de existir fortes indícios de que essas transferências possuem viés concentrador, especialmente no que refere à receita orçamentária dos Municípios recebedores, posto que maior montante de recursos são transferidos para Municípios que possuem maior receita orçamentária *per capita*. Ressalta-se, porém, que não há consenso, na literatura, de que regiões mais ricas devam receber menos recursos.

Palavras-Chave: Federalismo Fiscal, Transferências Voluntárias, Emendas Parlamentares, Isonomia e Equidade.

Abstract:

This dissertation investigated whether there is a difference in the redistributive character of voluntary transfers from parliamentary amendments compared to those contained in the Budget Bill originally presented by the Executive. The paper represents an initial effort to answer whether the effectiveness – in meeting society's expectations – in using voluntary transfers to carry out redistributive policies is hampered by the existence of parliamentary amendments. The analysis was limited to voluntary transfers from the Union to Municipalities from 2010 to 2017. Thus, we tried to relate the estimated amount of transfers *per capita* with variables that represent: a) the needs of the benefited Municipality and b) the availability of resources of the benefited Municipality. Evidence indicates that there are no significant differences in the criteria used in terms of redistributive impacts for voluntary transfers from parliamentary amendments compared to non-amendments. The results indicate that, in general, voluntary transfers do not contribute to fiscal equalization, and there are strong indications that these transfers have a concentrating bias, especially regarding to the budget revenue of the receiving Municipalities, since more resources are transferred to Municipalities with the highest *per capita* budget revenue. However, it is noteworthy that there is no consensus, in the literature about Fiscal Federalism, that richer regions should receive less resources.

Keywords: Fiscal Federalism, Voluntary Transfers, Parliamentary Amendments, Isonomy and Equity.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 FEDERALISMO	22
2.1 Conceito	22
2.2 Origem	25
2.3 Principais características	26
2.4 Classificações	27
2.5 Federalismo brasileiro	29
3 FEDERALISMO FISCAL	35
3.1 Conceito	35
3.2 Bases da teoria econômica do Federalismo Fiscal	36
3.3 A teoria econômica normativa	39
3.4 Críticas à teoria normativa	43
4 FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	47
4.1 Receitas	47
4.2 Despesas	48
4.3 Transferências intergovernamentais	51
4.3.1 Transferências legais (obrigatórias)	55
4.3.2 Transferências discricionárias	57
4.4 Outros instrumentos de política fiscal redistributiva	60
4.5 Principais desafios	62
4.5.1 Guerra fiscal	62
4.5.2 Restrição orçamentária fraca	63
4.5.3 <i>Municipalização</i>	66
4.5.4 Uso excessivo de transferências intergovernamentais	67
4.5.5 <i>Flypaper effect</i>	69
4.5.6 Disparidades regionais e sociais	69
4.5.7 Tamanho excessivo do setor público	73

5 EMENDAS PARLAMENTARES E TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS	74
5.1 Emendas parlamentares	74
5.2 Transferências voluntárias	79
5.3 Presidencialismo de coalização, emenda parlamentar e governabilidade	81
5.4 Emendas parlamentares, transferências voluntárias e corrupção	86
6 METODOLOGIA	90
6.1 Método	90
6.2 Hipóteses	92
6.3 Base de dados	93
7 RESULTADOS	94
7.1 Recorte temporal	100
7.2 Recorte regional	101
7.3 Recorte demográfico	102
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
REFERÊNCIAS	106
APÊNDICE A – DADOS DA AMOSTRA	113

1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação investiga o papel das transferências voluntárias¹ na equalização fiscal brasileira, compreendida como a redução das diferenças de capacidade entre os entes da Federação para cumprimento de suas responsabilidades financeiras, com a finalidade de oferecer um padrão igualitário no atendimento das necessidades de cada região do País².

A equalização fiscal relaciona-se com o conceito de *justiça distributiva*, que, em Aristóteles (2009), é entendida como aquela que tem “seu campo de aplicação nas distribuições de honra ou riqueza, bem como de tudo quanto pode ser distribuído em partes pelos membros de uma comunidade”, opondo-se à *justiça comutativa*, que seria aplicada nas transações individuais e que serviria para garantir a cada um o que é seu³.

Para Scaff (2018), a justiça distributiva (social) é problema primordialmente político, lateralmente econômico e residualmente jurídico. Por ser decidida politicamente, ela parece ser irracional, imprevisível e arbitrária sob a ótica da justiça comutativa (contratual). Porém, tais correções políticas podem ser necessárias para corrigir as relações desiguais entre quem depende do salário e quem depende do lucro. Afinal, as pessoas reúnem-se em sociedade para ter a felicidade de uma vida independente, ao abrigo da miséria.

De sua parte, o sistema capitalista pressupõe que os mercados distribuam recursos segundo regras universais, baseados em contratos livremente estabelecidos entre as pessoas. Em contrapartida, a política distribui recursos conforme o poder e as relações de influência, discutidas em processos controversos e implementadas ativamente (SCAFF, 2018). Por essa razão, Piketty (2014) afirma que a desigualdade é moldada pela forma como os atores políticos,

¹ Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), 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 (SUS).

² A redução das desigualdades sociais e regionais é um dos objetivos da República previstos na Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (art. 3º, III) bem como um dos princípios gerais da ordem econômica (art. 170, VII). Além disso, a redução das desigualdades inter-regionais segundo critério populacional é uma das funções estabelecidas constitucionalmente para os orçamentos fiscal e de investimentos (art. 165, § 7º).

³ Streeck (2013), por sua vez, denomina de *justiça contratual* a que é definida pelos mercados, de acordo com a avaliação que estes fazem dos desempenhos individuais das pessoas físicas ou jurídicas nele envolvidas, tendo o “valor de mercado” como única unidade de produção. De outra parte, o autor chama de *justiça social* aquela regida por normas legais, e não contratuais, tendo por base “concepções coletivas de honestidade, equidade, reciprocidade (p. 99)”, a fim de garantir a todos o direito ao mínimo existencial, independente do desempenho econômico e da capacidade de desempenho de cada indivíduo, atribuindo-lhes vários direitos fundamentais. Em suas palavras: “o mercado decide aquilo que é justo em termos de mercado, exprimindo-o em preços; aquilo que é socialmente justo decide-se na ponderação do poder, própria dos processos políticos, e exprime-se em instituições formais e informais (p. 100)”.

sociais e econômicos enxergam o que é justo ou não, assim como pela influência relativa de cada um desses atores e pelas escolhas coletivas que disso decorrem.

Para Piketty (2015, p. 118), “a redistribuição justa é aquela que permite fazer progredir o máximo possível as oportunidades e condições de vida dos indivíduos mais desfavorecidos”. E prossegue: “É claro que conflitos subsistem quanto à definição exata de indivíduos mais desfavorecidos, que nem sempre é fácil num mundo onde os indivíduos distinguem-se de acordo com múltiplos aspectos”. Nos dizeres de Aristóteles (2009), conflitos surgem “quando pessoas iguais têm e partilham partes desiguais ou pessoas desiguais têm e partilham partes iguais”.

Nada obstante, Pikety (2015) ressalta que pesquisas sobre as atitudes individuais a respeito da justiça social e da redistribuição mostram certo consenso entre os indivíduos quanto à ideia de que as desigualdades provocadas por fatores não controláveis devem ser corrigidas na medida do possível. O autor ressalta que a desigualdade exige ação coletiva de redistribuição não só por ir contra nosso senso de justiça social, como também por representar imenso desperdício de recursos humanos, que poderiam ser mais bem utilizados em benefício de todos.

De fato, sociedades desiguais tendem a ter menor concorrência e incentivos insuficientes para aumentar a produtividade, acumular capital físico e humano e explorar seus recursos naturais de forma eficiente. No longo prazo, isso se traduz em menor crescimento, criando um círculo vicioso, em que a desigualdade produz instituições fracas e tendenciosas em prol dos mais ricos, que reforçam a desigualdade por meio da concentração de investimentos, capital humano, acesso ao crédito, riqueza e poder. Nesse contexto, há alta probabilidade de que os sistemas jurídico, político e regulatório não consigam constranger a capacidade da elite de tirar proveito de ações como a formação de cartel, o desrespeito às regras comerciais ou o tráfico de influências. Assim, direitos de propriedade, leis e regras tendem a ser frágeis, não oferecendo a devida proteção aos pobres, os quais são geralmente desapropriados pelos ricos (MENDES, 2014).

Acemoglu e Robinson (2012) denominam de *instituições econômicas extrativistas* aquelas projetadas para extrair rendimento e riquezas de um grupo da sociedade para beneficiar outro⁴. De outro modo, *instituições econômicas inclusivas* seriam aquelas que permitem e incentivam a participação das pessoas em atividades econômicas, de modo que possam fazer as escolhas que

⁴ Mendes (2014) aponta algumas consequências da existência dessas instituições, a saber: receio de investimento por parte da parcela desprivilegiada da sociedade; concentração de investimentos nas mãos de pessoas pouco capacitadas; desperdício de recursos em atividades *rent-seeking*; tendência à proteção de mercados controlados por grupos e pessoas influentes, levando à baixa concorrência; e utilização do governo por pessoas abastadas como instrumento para garantir rendas a grupos privilegiados.

bem entendam e utilizar ao máximo seus talentos e habilidades. Para serem inclusivas, as instituições econômicas devem garantir um sistema jurídico imparcial e assegurar o direito à propriedade privada, a prestação de serviços públicos que ofereça igualdade de oportunidade e um ambiente em que as pessoas possam comercializar e contratar de maneira segura, além de permitir a livre entrada de novas empresas nos mercados.

Nesse ponto, chega-se à questão do papel do Estado no que se refere à justiça distributiva. Para Besley e Ghatak (2008), Estados eficazes são aqueles que apoiam as instituições que permitem que as famílias e empresas gozem, de forma igualitária, de garantias de direitos à propriedade. Para Aristóteles (2009), o governante é o “guardião da justiça, e, se é guardião do direito, também é da igualdade”. Sob esta perspectiva, a distribuição de riquezas seria da essência do Estado, como organização criada pelo homem para o convívio social.⁵

A própria Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas inclui em sua definição de desenvolvimento a “(...) distribuição dos benefícios dele derivados”. Esse entendimento encontra ressonância na obra de Sen (2000), que diz que o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Para o autor, aquilo que as pessoas conseguem positivamente realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas e poderes sociais, além de condições habilitadoras como boa saúde, educação básica, bem como incentivo e aperfeiçoamento a iniciativas.

Assim, em países com forte desigualdade socioeconômica, o governo deve buscar reduzi-las, de modo a permitir que todos consigam ser livres e atuar conforme suas capacidades, dispondo de direito a ter direitos, com efetivas condições para o seu exercício. Nessa esteira, Scaff (2013) entende que uma das principais funções do orçamento público é a concretização da justiça distributiva em cada país⁶. De fato, ao longo dos anos, o orçamento deixou de ser visto

⁵ Aqui é essencial o aporte conceitual da Teoria da Justiça de Rawls (), que, ao reformular o contratualismo (segundo o qual o Estado surge quando as pessoas abdicam suas liberdades a fim de obter vantagens de ordem social), concebe o contrato social como o meio para que pessoas racionais, livres e desinteressadas designem princípios de justiça, de forma consensual e equitativa, para embasarem um acordo político voluntário, por meio da razão pública, reconhecendo que profundas diferenças morais não podem ser resolvidas politicamente.

⁶ Cf. SCAFF (2018): Usando uma metáfora, pode-se dizer que o orçamento se assemelha a um grande “regador de jardim”, pois, idealmente, arrecada de todos, e distribui em conta-gostas, por pequenos furos, para todos, sendo que o jardineiro deve regar com maior intensidade certas plantas em detrimento de outras, pois a necessidade de água que cada espécie botânica necessita é diversa em sua natureza. O jardineiro visa corrigir imperfeições na distribuição de água no jardim, pois algumas plantas estão a céu aberto, enquanto outras podem estar em local mais abrigado de chuvas. Em períodos de seca, o

apenas como mecanismo limitador da atuação estatal, tornando-se importante instrumento para sua organização e alcance dos objetivos traçados no seu ordenamento jurídico.

A literatura aponta que a função distributiva é uma das funções do orçamento público, ao lado da alocativa e estabilizadora. A função distributiva é expressa na Teoria do Filtro, segundo a qual o orçamento funciona como um sistema que aspira riquezas dos particulares e confere-lhes destinação diversas, redistribuindo-as por diferentes segmentos sociais (BALEEIRO, 2000). Assim, quanto mais desigual for uma sociedade, maior deve ser o grau de concretização da justiça distributiva e de utilização do orçamento para corrigir as disparidades existentes.

Scaff (2018) define como *orçamento republicano* o que busca maior isonomia⁷ entre as pessoas, permitindo que elas alcancem o efetivo gozo da liberdade igual, e isso deve se dar por meio de mecanismos financeiros de arrecadação, gasto e endividamento públicos. Logo, o orçamento é considerado menos oligárquico se cumprir verdadeira função distributiva, visando reduzir a desigualdade socioeconômica e erradicar a pobreza. Para o autor, a desigualdade socioeconômica desigualdade as liberdades, criando uma liberdade desigual. Daí que, sob uma ótica republicana, o sistema orçamentário será mais perverso quanto mais próximo estiver de arrecadar de quem tem mais recursos para gastar com quem tem mais recursos; e, mais virtuoso, quanto mais próximo estiver de arrecadar de quem tem mais recursos para gastar com quem tem menos.

No Direito Tributário, o princípio da isonomia vincula-se ao princípio da capacidade contributiva, segundo o qual, sempre que possível⁸, os impostos serão graduados conforme a capacidade do contribuinte (CF/1988, art. 145, § 1º). Na isonomia horizontal, contribuintes com a mesma capacidade de pagamento devem ser tratados da mesma forma, enquanto, na isonomia vertical, contribuintes que se encontram em situações distintas devem ser tratados de forma diferenciada, isto é, os mais ricos devem contribuir com proporção maior da carga tributária. Ou seja, o sistema tributário deve primar pela progressividade, em detrimento da regressividade⁹.

regador deve ser usado com mais intensidade e de forma ainda mais seletiva, a fim de preservar as espécies mais afetadas pela calamidade. O mesmo ocorre na época de chuvas em excesso, quando o regador deve ser usado com parcimônia – se for usado (p. 276). As questões importantes a serem respondidas, para o autor, são: Quem é esse jardineiro? Como ele é escolhido? E, se não estiver trabalhando de forma adequada, como pode-se trocá-lo? (p. 277).

⁷ A isonomia, segundo a doutrina jurídica, não deve ser entendida como igualdade absoluta. Ao contrário, devem ser respeitadas as diferenças, com base na igualdade proposta por Aristóteles (2009), isto é, os iguais devem ser tratados de maneira igual; e os desiguais, de maneira desigual, na medida de suas desigualdades. O que se busca é igualdade material.

⁸ Ressalta-se que há pouco espaço para tributação direta em países em desenvolvimento, tendo em vista que grande parte das atividades se desenvolvem em mercados informais. E os tributos indiretos, por não incidirem diretamente sobre o contribuinte, tendem a ser regressivos (MENDES, 2014).

⁹ No que se refere às contribuições previdenciárias, a isonomia desdobra-se no princípio da equidade na forma de participação no custeio (CF/1988, art. 194, V).

No presente estudo, sugere-se que a mesma lógica pode ser aplicada à repartição territorial de riquezas, síntese do Federalismo Fiscal. Assim, na equidade horizontal, entes federativos com a mesma capacidade de gasto receberiam a mesma parcela da receita tributária arrecada pela Federação, enquanto, na equidade vertical, entes federativos mais ricos transfeririam maior proporção da sua receita tributária ao demais.

Baleeiro (2000), ao analisar o aspecto político do orçamento público, afirma que ele deve demonstrar, com transparência, os grupos ou regiões que estão sendo privilegiados por determinada alocação de recursos, servindo para a correção de desigualdades dos patrimônios e das rendas, quer pela tributação, quer por despesas de transferência para prestação de serviços aos menos favorecidos. Sobre o assunto, Giambiagi e Além (2011) argumentam que, em países caracterizados por significativas disparidades regionais, a repartição de receita tributária mediante a utilização de transferências intergovernamentais se torna essencial para que seja possível que o mesmo conjunto de bens e serviços públicos seja oferecido a toda a população do País. No mesmo sentido, para o TCU (2014), o caráter redistributivo das transferências é valorizado em países com alta desigualdades regionais, como o Brasil, em que são altas as diferenças de renda entre os Estados das regiões Norte e Nordeste e os Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Baião (2013) aponta que, em 2009, as receitas de transferências intergovernamentais representaram 74% de toda a receita orçamentária dos Municípios brasileiros, sendo que um quarto dessas transferências apresentaram caráter redistributivo.

Porém, as transferências voluntárias destacam-se dos outros tipos de transferências em razão de suas características peculiares, que são permeadas pelas especificidades inerentes ao arranjo federativo brasileiro, suscitando dúvidas quanto aos seus reais impactos.

Essas transferências são definidas ao longo do processo orçamentário e resultam de negociações entre autoridades centrais, governos locais e representantes no parlamento. Uma significativa parcela dessas transferências decorre de emendas parlamentares apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA apresentado pelo Poder Executivo, processo que desperta acalorados debates na opinião pública.

O senso comum é que membros do Poder Legislativo usam emendas parlamentares com fins político-eleitorais, beneficiando suas bases políticas. Dessa forma, negociariam o apoio à agenda legislativa do Presidente da República em troca da liberação de verbas. A princípio não haveria maiores problemas nessa dinâmica, visto que é para defender os interesses de seus

eleitores, afinal, que os políticos são eleitos. O problema residiria na alocação dos gastos governamentais concentrada em políticas paroquiais que refletem interesses clientelistas de coalizões regionais poderosas nas arenas decisórias centrais, o que a literatura denomina de *pork barrel politics*. Nesse contexto, os projetos seriam desalinhados das necessidades locais e, conseqüentemente, os recursos públicos não seriam dirigidos às localidades mais carentes¹⁰.

Essa ideia é amplamente divulgada nos noticiários e meios de comunicação em geral. Como exemplo, cita-se o jornal Folha de São Paulo que, no dia 12/7/2019, tinha como manchete: “Por avanço de Previdência, Bolsonaro libera mais R\$ 176 mi em emendas parlamentares”¹¹. A matéria informa que o Presidente havia liberado um lote de 300 emendas parlamentares para fundos municipais da saúde. Foram beneficiados deputados federais de Estados como Alagoas, Amapá, Bahia, Ceará, Maranhão, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia e Santa Catarina, além do Distrito Federal. Além disso, a matéria ressalta que, nos dias anteriores, o governo já havia liberado cerca de R\$ 1,5 bilhão em emendas também da área da saúde, ocasião em que o Presidente negou que a liberação se daria em troca da aprovação da reforma da previdência, sustentando que a legislação impõe a obrigatoriedade de execução das emendas.

Por sua vez, o jornal Gazeta do Povo, no dia 12/8/2019, apresentou a seguinte manchete: “Prefeitos recebem mais dinheiro de emendas com Bolsonaro do que com Temer e Dilma”¹². Dentre outras notícias, a matéria informa que o líder da oposição no Senado acusava o governo de tentar criar condições de disputa eleitoral em 2020 a partir da utilização de emendas parlamentares, protestando que “Da parte dos governadores, especialmente no Nordeste, de oposição, não existe esse fluxo tão fácil de liberação dos recursos”.

A má reputação das transferências voluntárias não é fenômeno recente. De fato, essas transferências têm sido alvo das mais diversas formas de corrupção ao longo dos anos. Isso ocorre porque a natureza política dessas transferências, aliada à sua complexa sistemática, é campo fértil para proliferação de esquemas criminosos visando a malversação de recursos

¹⁰ Importa salientar que a ideia de que a transferência de recursos a localidades mais “pobres” em detrimento das mais “ricas” não é consenso na literatura. Alguns autores entendem que regiões pobres já gozam de vantagens comparativas para atrair investimentos, tais como mão-de-obra e custo de vida mais baixos, bem como pouca densidade populacional.

¹¹ Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/por-avanco-de-previdencia-bolsonaro-libera-mais-r-176-mi-em-emendas-parlamentares.shtml>.

¹² Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/prefeitos-emendas-bolsonaro/>

públicos. Alguns desses esquemas já foram desmantelados, entretanto, muitos outros, certamente, escapam da vigilância dos órgãos de controle.

Aqui, deve-se ressaltar que a relação do Poder Executivo com membros do Legislativo, no que tange ao orçamento, não se esgota nas fases de aprovação e execução. É provável que *lobbies* atuem ainda na fase de elaboração da lei orçamentária. Assim, não só transferências voluntárias decorrentes de emendas parlamentares estariam sujeitas a desviarem-se de suas funções precípuas, mas também aquelas oriundas do PLOA estariam sujeitas a esse risco.

No âmbito acadêmico, como afirma Linhares e Missenberg (2018), as emendas parlamentares têm sido estudadas em função da importância que podem assumir no sistema político, seja como elemento de barganha entre Executivo e Legislativo para obtenção de apoio parlamentar, seja como parte da estratégia política dos parlamentares com vistas, especialmente, ao pleito eleitoral (reeleição). Mas a literatura não é conclusiva a respeito de seus eventuais efeitos nas duas principais dimensões analisadas: governabilidade e conexão eleitoral.

Estudos como os de Pereira e Rennó (2001) indicam que a execução de emendas influencia as chances de eleição dos parlamentares. Outros trabalhos, como de Pereira e Mueller (2002), Arretche e Rodden (2004), Limongi e Figueiredo (2005), Mello (2012), Bijos (2013), Vasselai e Mignozzetti (2014), Batista (2015), Baião (2016) e Moutinho e Kniess (2017) demonstram que a execução de emendas pelo Poder Executivo privilegia alinhamentos partidários, o que sugere sua utilização como mecanismo de governabilidade. Porém, a literatura ainda não conseguiu definir, com exatidão, qual seria, de fato, a contrapartida recebida pelo Poder Executivo em troca da execução das emendas de seus aliados políticos, tampouco quais seriam os impactos dessa dinâmica para o alcance dos objetivos da CF/1988¹³.

Nesse contexto, o presente estudo analisa se existe diferença da efetividade da função redistributiva das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares comparativamente àquelas oriundas de proposta do Poder Executivo. O trabalho representa um esforço inicial para responder se a efetividade – no sentido de atendimento das expectativas da sociedade – na utilização de transferências voluntárias para a realização de políticas redistributivas é ou não prejudicada pela existência de emendas parlamentares.

¹³ Baião (2016) e Moutinho e Kniess (2017) avançaram no sentido de analisar a efetividade redistributiva das emendas parlamentares, concluindo não haver relação entre o volume de recursos transferidos e os indicadores socioeconômicos dos entes beneficiados. Resultados similares já haviam sido encontrados em Ferreira e Bugarin (2007), Baião (2013), TCU (2014) e Soares e Melo (2016), no que tange ao conjunto de todas transferências voluntárias.

2 FEDERALISMO

2.1 Conceito

Federalismo é expressão concernente à divisão de poderes políticos entre níveis de governo de determinado Estado. Segundo Carmo, Dasso Junior e Hitner (2014), o termo relaciona-se à associação de entes distintos em busca de objetivos comuns. Por sua vez, Federação significa o revestimento formal que será dado à ideia geral de associação. Para Affonso (1994), refere-se à ideia de “união”, “pacto”, articulação das partes, por meio do governo federal. Assim, trata-se da “materialização”, isto é, do “produto” do processo relacionado ao Federalismo. Portanto, Federação é uma forma de organização do Estado, ou simplesmente *forma de Estado*¹⁴, caracterizada pela divisão da ação estatal em unidades subnacionais: estados, províncias, condados, municípios, cidades, distritos etc., sob coordenação de um governo central. Segundo Souza (2019), a organização federativa vigora, hoje, em cerca de 25 países, localizados em todos os continentes, que abrigam mais de 40% da população mundial¹⁵.

Por definição, o Estado Federal é forma de *descentralização política*¹⁶ a partir da repartição constitucional de competências entre entes autônomos¹⁷, resultando na transferência efetiva de poder decisório a governos subnacionais. Arretche (2010) distingue dois tipos de políticas descentralizadas: (1) reguladas: em que a legislação limita a autonomia decisória dos

¹⁴ A definição da forma de Estado está relacionada com o modo de exercício do poder político em dado território, dependendo da existência (ou não) da repartição regional de poderes autônomos (PAULO; ALEXANDRINO, 2017). A literatura, em geral, identifica as seguintes formas de Estado: 1) **Estado Unitário**: há um único centro de poder político, ou seja, não há repartição vertical de poder. Porém, há repartição horizontal, visto que o poder central se divide em Legislativo, Executivo e Judiciário. Em alguns tipos de Estado Unitário, pode existir algum nível de descentralização administrativa e política, por meio de autarquias territoriais. Porém, as unidades sub-governamentais (territórios) jamais têm poder constituinte próprio, sendo organizadas por lei nacional; 2) **Estado Federal (Federação)**: união indissolúvel de entes federativos autônomos que coexistem num mesmo território, formando um único Estado soberano. Há repartição horizontal e vertical de poder, porém sem relação hierárquica entre os níveis de governo. A participação dos entes federativos na vontade nacional geralmente é garantida por meio do bicameralismo federal, com certa desproporção na distribuição das cadeiras por território na Câmara Baixa, cujas decisões são tomadas por maioria de votos e 3) **Sociedades Confederadas (Confederação)**: união dissolúvel de Estados soberanos, que se vinculam com a celebração de Tratado sob regência do Direito Internacional, cujas disposições só são incorporadas às ordens jurídicas internas nos limites estabelecidos por cada uma; igualmente, suas rejeições causam efeitos apenas no plano supranacional. O ente central é composto pelo Congresso Confederal, onde as decisões dependem de unanimidade entre os representantes dos Estados-membros.

¹⁵ Na América Latina, Argentina, México e Venezuela, além do Brasil, optaram pela Federação. Outros países citados pela autora que adotam o modelo federativo são África do Sul, Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Estados Unidos da América (EUA), Índia, Rússia e Suíça.

¹⁶ A expressão *descentralização política* também pode ser utilizada para denominar a transferência de atribuições do Estado à iniciativa privada (privatização ou concessão de serviços públicos) e do governo para a sociedade civil.

¹⁷ Para Cataia (2011), a autonomia econômica do lugar é um equívoco teórico, porque todo lugar se conecta com a sociedade maior em torno dele. Nessa ótica, o desenvolvimento local pressupõe conexões verticais.

governos subnacionais, estabelecendo patamares mínimos de gasto e modalidades de execução das políticas; e (2) não reguladas: em que a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*).

Assim, no Federalismo, apesar da autonomia que gozam os entes federativos, o governo central, para tornar a sua política de redistribuição de renda mais eficaz, pode financiar bens e serviços públicos a serem administrados por governos locais, que detêm o conhecimento sobre as necessidades de suas populações. Com base na Teoria do Agente-Principal¹⁸, pode-se dizer que o governo federal, como principal, ao desenhar seus próprios programas, tem autoridade para escolher os demais níveis de governo como seus agentes, bem como definir unilateralmente regras que os entes locais devem respeitar caso desejem aderir aos programas federais e ter acesso aos recursos por ele oferecidos. Nesse contexto, as políticas deliberadas do governo central têm impacto sobre as decisões políticas locais (PETERSON, 1995).

Segundo Arretche (2011), existem basicamente três categorias de fatores determinantes de um processo de descentralização de políticas sociais, quais sejam: **i)** fatores de tipo estrutural, sejam eles de natureza econômica ou de natureza política-administrativa¹⁹; **ii)** fatores de tipo institucional²⁰; ou **iii)** fatores ligados à ação política, quer envolvam as relações entre os três níveis de governo ou as relações entre Estado e sociedade²¹.

De modo geral, a literatura aponta que a descentralização promove competição no setor público e, por conseguinte, potencializa a eficiência administrativa, além de estimular a

¹⁸ Jensen e Mackling (1976) definem a relação Principal-Agente como um contrato em que uma das partes (o principal) engaja a outra parte (o agente) a desempenhar algum serviço em seu nome, o que envolve uma delegação de autoridade para o agente. A presença de comportamentos inadequados por parte dos agentes, ocasionados por interesses próprios, pode resultar em problemas na relação agente-principal. O problema do risco moral é resultante da incapacidade do principal em controlar e influenciar os agentes a realizar suas tarefas, de modo que o principal alcance seus objetivos. Esse problema está diretamente relacionado ao conceito de *contratos incompletos*, que decorre da inabilidade das partes para escrever contratos completamente contingentes, por ser extremamente complexo e custoso.

¹⁹ Assim, espera-se maiores graus de descentralização fossem encontrados nos Estados mais ricos, ou ainda em Estados cujos Municípios fossem dotados de maior capacitação político-administrativa.

²⁰ A autora destaca três variáveis de tipo institucional: **i)** o legado das políticas prévias (*path dependence*), envolvendo aspectos como custos potenciais de instalação de capacidade técnica de gestão nas unidades descentralizadas de governo, a desigual capacidade de mobilização de recursos entre os diferentes interesses organizados e os diferentes níveis de governo, bem como a avaliação dos resultados obtidos, que condiciona o horizonte conceitual possível de identificação dos problemas e das soluções para cada política em particular; **ii)** as regras constitucionais que normatizam a oferta de bens e serviços públicos; e **iii)** engenharia operacional inerente a prestação dos bens e serviços públicos.

²¹ A autora aponta que diferenças na qualidade da ação pública de governos regionais num mesmo país são explicadas por diferenças em sua cultura cívica (capital social). Assim, espera-se taxas mais elevadas de descentralização em regiões em que tradição de participação política é mais forte.

accountability por meio de maior transparência e participação democrática da população no processo decisório político (controle social), à medida que reduz a assimetria de informações.

Quanto maior a área do território nacional, maiores seriam os ganhos de eficiência com a descentralização, visto que as demandas costumam variar muito de uma região para outra, dada a diversidade cultural, climática, econômica e social. Assim, democracias de grande extensão territorial costumam adotar a Federação como forma de organização de Estado.

Mas não são somente fatores geográficos e econômicos que podem induzir a descentralização política, como também fatores culturais, políticos e institucionais. Giambiagi e Além (2011) ressaltam que a descentralização favorece a integração social, contribuindo para reduzir os perigos que um poder centralizado pode representar para as liberdades individuais. Nessa ótica, a maior participação política dos governos locais forjada pelo Federalismo fortalece as instituições democráticas, funcionando como sistema de balanço de poder entre governo central e Estados-membros, à medida que impede que um dos governos se torne autocrático.

Por seu turno, a centralização permite maior economias de escala e controle macroeconômico, além de favorecer a coordenação do setor público, o que possibilita mais investimentos em infraestrutura e efetividade nas políticas de distribuição da renda.

Além disso, existem algumas desvantagens na descentralização política. Giambiagi e Além (2011) entendem que a descentralização pode levar a um conflito entre as funções alocativa, distributiva e estabilizadora do setor público, principalmente em grandes países marcados por acentuadas disparidades regionais na distribuição de renda e dos recursos produtivos, em que a capacidade entre os governos locais de fornecer bens públicos ao seus residentes varia significativamente, podendo resultar em migrações internas indesejáveis, bem como, em alguns casos, em pressões políticas e sociais insustentáveis. Ademais, os entes locais podem diferenciar-se expressivamente quanto à capacidade de arrecadação própria de recursos.

Sendo assim, para o autor, a maior descentralização de competências tributárias favorece aquelas unidades federativas com forte base econômica, ao mesmo tempo que reduz o espaço para a ampliação das transferências do governo central que beneficiam as unidades economicamente mais fracas. Além disso, as decisões de gasto das esferas locais podem afetar a demanda agregada da economia de forma prejudicial aos objetivos de estabilização macroeconômica do governo central. Por fim, os ganhos de eficiência decorrentes da

descentralização podem ser compensados por dificuldades institucionais dos entes locais, como a incapacidade para desenvolvimento de sistemas modernos e transparentes de controle dos gastos.

Arretche (2011) destaca ainda que:

No processo de formação de estados de tipo federativo, frequentemente ocorrem fenômenos de *policy preemption* (Pierson e Leibfried, 1995), pelo qual o espaço político ocupado por um nível de governo limita as margens de ação dos demais. Este fenômeno é, por sua vez, em grande parte explicado pelas diferenças nas capacidades estatais entre diferentes níveis de governo e unidades da Federação e pela disputa federativa em torno do controle sobre o exercício de funções de governo (p. 31).

Para Lassance (2012), há lógica contraditória na divisão vertical de poderes constituída no Federalismo, na medida em que ela serve, simultaneamente, para unificar o território e dividi-lo, pois estrutura ações que devem ocorrer nacionalmente ao mesmo tempo que fragmenta políticas públicas, acarretando a multiplicação de programas para se adequar às diferentes realidades locais. Nesse contexto, a distribuição de recursos políticos e fiscais é fator tanto de dinamismo quanto de constrangimento para todo o “ciclo de políticas públicas”²²: seja nas etapas de planejamento, nas quais necessidades sociais são desenhadas e incluídas na agenda do poder público, seja nas etapas de implementação e avaliação das políticas. Desse modo, Elazar (1993) ressalta que todo sistema federal, para ser bem-sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição, bem como entre o governo central e seus componentes.

2.2 Origem

Como visto, entre os motivos que estão na origem do Estado Federal, estão vantagens de ordem econômica assim como o interesse de preservação da unidade nacional.

Os Estados Unidos da América são reconhecidos como primeira Federação da história, tendo surgido com a aprovação da Constituição de 1787 – em substituição à Confederação²³ que havia se formado visando proteção contra a Inglaterra, após a independência de suas colônias, em 1776. Para Mendes (2005), a formação da Federação norte-americana, com a criação de um ente

²² Para Howlett, Ramesh e Perl (2013), existem cinco fases do ciclo de políticas públicas: formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação.

²³ A Confederação americana resultara em um ente central débil, com recursos insuficientes para as variadas demandas de um território extenso. Cf Rammê (2015): a maior fragilidade da Confederação americana era a falta de um poder judiciário central e de um braço executivo para o governo central.

central forte e a redução da autonomia política e militar dos Estados-membros, foi proposta para evitar a eclosão de uma luta fratricida entre os Estados-membros da Confederação²⁴.

Ressalta-se que outras vantagens associadas ao Federalismo podem estar na origem de modernas formas de organização de Estado. A recente crise financeira em países na zona do euro, como Portugal e Grécia, estimulou o surgimento de uma nova linha de pesquisa sobre Federalismo, que averigua a sua eficácia como espécie de seguro contra choques adversos. Essa seria uma justificativa para um país formar uma Federação com outro relativamente mais pobre.

Nesse contexto, nos últimos anos, alguns autores passaram a defender a mutualização das dívidas públicas dos países na zona do euro, para que esses países alcancem taxas de juros mais baixa. Dessa forma, cada país renunciaria a possibilidade de decidir o volume de emissão da dívida, em troca de maior *rating* e liquidez, o que significa menores custos de financiamento. Para Pikety (2017), isso implicaria um salto rumo à união política e ao Federalismo europeu, consistindo na única solução duradoura para os problemas da zona do euro.

2.3 Principais características

Para Lopes Filho (2012), os principais elementos característicos de uma Federação são:

- a) **Constituição rígida como base jurídica do Estado:** a Carta Magna atua como fundamento de validade da ordem jurídica interna.
- b) **Autonomia dos entes periféricos:** pressupõe os poderes de auto-organização²⁵, autolegislação²⁶, autogoverno²⁷ e autoadministração²⁸.

²⁴ Cf Lopes Filho (2012): na Federação norte-americana, inicialmente, foram atribuídos distintos âmbitos de atuação ao ente central e aos Estados-membros, dado o receio de que o ente central aniquilasse a autonomia das partes. Esse modelo vigorou até o início do século XX, mas se revelou inadequado, visto que eram atribuídas funções muito específicas ao ente central, limitando consideravelmente suas ações, mesmo quando necessárias ao equilíbrio federativo.

²⁵ A auto-organização é capacidade de cada ente federativo definir, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, suas instituições básicas, seu funcionamento e o modo de se relacionarem. Porém, no Brasil, esse poder é mitigado em razão do *princípio da simetria*, que determina que as prerrogativas, sujeições, poderes, estruturação básica, competências e modo de agir dos poderes locais devem seguir o paradigma traçado para a União Federal (LOPRES FILHO, 2012).

²⁶ A autolegislação é a prerrogativa que os entes federativos têm para editar normas infraconstitucionais, no âmbito de suas respectivas competências, criando ordens jurídicas parciais que convergem na Constituição Federal.

²⁷ O autogoverno abrange a faculdade que os entes federativos possuem de definir como atingir os objetivos fundamentais da República. É comum também apontar como decorrência do autogoverno a possibilidade de escolha democrática dos representantes do Executivo e do Legislativo e selecionar seus magistrados.

²⁸ A autoadministração consiste no poder de os entes federativos determinarem os rumos das atividades administrativas no exercício de suas competências materiais.

- c) **Indissolubilidade:** caracterizada pela ausência do direito de secessão e pela possibilidade de intervenção federal²⁹ a fim de manter a integridade nacional contra os entes que invistam em práticas separatistas. Inclusive indivíduos podem ser condenados por crimes contra a segurança nacional ou a ordem política e social.
- d) **Repartição constitucional de competências:** no *modelo horizontal*, não há concomitância de atuação dos entes federativos, sendo atribuído, a cada um, determinada esfera isolada de competência; no *modelo vertical*, há atividade conjunta e complementar dos entes, de forma concorrente ou por delegação.
- e) **Rendas próprias de cada ente federativo:** a *repartição das competências tributárias* permite que cada ente crie certas espécies de tributo; a *repartição de receitas tributárias* permite a transferência de parte da arrecadação tributárias de entes maiores para menores.
- f) **Participação dos entes locais na vontade nacional:** garantida comumente pelo bicameralismo, com representação paritária na Câmara Alta e proporcional na Câmara Baixa, bem como da legitimidade para proposição de emenda à Constituição Federal.
- g) **Existência de um tribunal com competência constitucional de última instância:** a Suprema Corte atua como intérprete última da Constituição, dispondo de competência para originalmente julgar conflitos entre entes federativos.

Com efeito, Federalismo é designação genérica que engloba ampla variedade de arranjos institucionais. Em certas Federações, os entes federativos têm autoridade para intervir em dada área de política sem anuência uns dos outros. Isso tende a prover incentivos para inovação em políticas públicas, na medida em que cada nível de governo tenta se antecipar aos demais. Entretanto, há riscos de maiores conflitos entre os entes federativos, com elevação dos custos da implementação e maior complexidade para a coordenação de políticas públicas. Já em outros modelos de Federação, é exigido o escrutínio de todos entes envolvidos para quaisquer alterações do *statu quo*, o que garante maior poder de veto das minorias (ARRETCHE, 2001).

2.4 Classificações

Existem diferentes formas de se classificar um Estado Federal. A seguir são apresentadas as principais classificações encontradas na literatura.

²⁹ Trata-se de supressão temporária e excepcional da autonomia do ente federativo.

- I. Quanto à formação histórica
 - a. Por agregação (*come together*): resultado da união de Estados-membros que renunciam a soberania para formar um único Estado indissolúvel, no qual gozam, apenas, de autonomia;
 - b. Por desagregação (*hold together*): decorrente da descentralização política de um Estado Unitário ameaçado de disrupção, que institui repartição de competência entre entidades federadas autônomas criadas para exercê-las.
- II. Quanto ao grau de concentração do poder
 - a. Centrípeto: concentra poderes e competências no ente central;
 - b. Centrífugo: distribui poderes e competências de forma a garantir mais autonomia aos entes locais.
- III. Quanto à divisão de competências
 - a. Dual (competitivo): modelo clássico de Federação, sendo mais característico em Federações formadas por agregação. Os entes federativos são concebidos de forma estanque e apartada, cada qual atuando, de maneira independente e desimpedida, nas áreas que lhe foram atribuídas pela Constituição. A divisão de competências se dá mediante separação rígida dos âmbitos de atuação, sem qualquer superposição ou interseção. Não existe preocupação com a coordenação ou a harmonização das atividades exercidas por cada ente.
 - b. Cooperativo: surge com o Estado do Bem-Estar, no século XX, com objetivo de manter coesa a Federação, mitigando as desigualdades entre os entes federativos. Dividem-se as competências a fim de permitir atuação conjunta e de mútua cooperação, mediante coordenação do ente central; os entes federativos têm zonas comuns de atuação, não só no plano legislativo, mas também no material, com o fomento a pactos, convênios e acordos nas áreas que não sejam expressamente compartilhadas já no plano constitucional.
- IV. Quanto à quantidade de entes
 - a. Típico (bidimensional, bipartite ou de 2º grau): há duas esferas ou centros de competência – central (União) e regional (Estados).
 - b. Atípico (tridimensional, tripartite ou de 3º grau): há três esferas ou centros de competência – central (União), regional (Estados) e local (Municípios).

V. Quanto ao equilíbrio entre os entes

- a. Simétrico: mantém equilíbrio federativo na forma de tratamento orgânico e material conferida aos entes subnacionais, que gozam das mesmas competências, responsabilidades e representatividade nas decisões do governo central. Em geral, existe homogeneidade de cultura, desenvolvimento e língua.
- b. Assimétrico: confere tratamento diferenciado às unidades federativas, com previsão de prerrogativas distintas e estruturação orgânica diferenciada para cada uma, tendo por fim a redução das desigualdades sociais e regionais.

2.5 Federalismo brasileiro

Com a independência do Brasil, em 7 de setembro de 1822, o poder passou a ser centralizado na figura do Imperador, até que a monarquia, desgastada por anos de estagnação econômica, foi derrubada por um golpe militar (CASTRO, 2000).

Após a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, foi instaurada nova Assembleia Constituinte, que resultou na promulgação da Constituição de 1891, a qual oficialmente³⁰ instituiu a forma federativa de Estado. Lassance (2012) relata que

No Brasil, desde o século XIX, demandas por maior autonomia de governos regionais eram pensadas e defendidas como meio para a promoção das melhorias impulsionadas pela ação do Estado. Como afirmou Celso Furtado em 1984, “em nosso País a luta pelo federalismo está principalmente ligada às aspirações de desenvolvimento das distintas áreas do imenso território que o forma”. E mais, sustenta que “o federalismo é a única forma de se contrapesar o centralismo que está inscrito nas estruturas econômicas que se instalaram no País” (pág. 7).

Portanto, o Brasil é exemplo de Federação por desagregação. Ao contrário da Federação norte-americana, fundada a partir da união de treze colônias soberanas, a Federação brasileira foi instituída a partir de um Estado Unitário. Inicialmente, sob influência norte-americana, adotou-se o modelo dual, abandonado na Constituição de 1934, que optou formalmente pelo modelo cooperativo, sobretudo por influência das Constituições de Weimar e da Áustria, de 1919, as quais inovaram na previsão de competências concorrentes e comuns (LOPES FILHO, 2012).

³⁰ Para autores como Wheare (1964), os países latino-americanos não poderiam ser considerados Federações, pois, embora se auto definam constitucionalmente federativos, o funcionamento efetivo de suas instituições políticas permite que instituições centrais subordinem governos regionais. No Brasil, a existência de poderes legislativos simultaneamente nos níveis central e regional, a divisão de atribuições entre cada nível de governo e o bicameralismo não seriam suficientes para garantir a efetiva independência entre os entes federativos. O poder do Congresso Nacional para emendar a Constituição sem ratificação dos Estados implicaria, na prática, a subordinação dos governos regionais às instituições centrais, o que é característica de Estados Unitários.

De início, a legitimidade de arrecadação de tributos próprios foi atribuída a cada nível de governo para desempenho de suas funções. Posteriormente, a Constituição de 1946 institucionalizou sistema de transferências de impostos que modificou a discriminação de rendas entre as esferas de governo, o qual foi reforçado pela Emenda Constitucional – EC nº 5 de 1961.

Segundo Gimbiagi e Além (2011), em 1960, os governos federal, estaduais e municipais tinham, respectivamente, participação de aproximadamente 60%, 34% e 6% sobre o total da receita tributária disponível³¹. Já em 1965, essa participação era de 55%, 35% e 10%.

Porém, com o regime militar de 1964, iniciou-se um processo de forte centralização de poder e de recursos no âmbito do governo federal, que, principalmente com a Constituição de 1967, ampliou sua intervenção nas esferas locais, reduzindo significativamente sua autonomia. Para Giambiagi e Além (2011), nesse período, houve aumento da receita tributária disponível do governo federal, a partir da criação de tributos “em cascata”³², que são de pior qualidade do ponto de vista econômico. Paralelamente, houve a limitação ao poder de tributar dos entes locais e a redução das transferências intergovernamentais. Assinalam os autores que:

No que diz respeito a extrema centralização do sistema, vale ressaltar a perda de autonomia dos estados e municípios, não apenas no que diz respeito à queda do volume de recursos transferidos pela União, mas também à imposição de vinculações desses recursos e à interferência na geração e normatização dos recursos próprios destes governos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, pp. 258-259).

Nada obstante, é importante mencionar a reforma administrativa de 1967, operada pelo Decreto-Lei nº 200, que visava o planejamento voltado para o desenvolvimento econômico-social do Brasil, sendo considerada como o “primeiro momento da administração gerencial no Brasil”³³ (BRASIL, 1995, p. 18), porquanto estabeleceu a descentralização³⁴ como princípio fundamental das atividades do setor público, distinguindo os componentes da administração pública federal em integrantes da administração direta e integrantes da administração indireta.

³¹ Receita tributária disponível é a receita que permanece em poder de cada ente federativo depois de computadas as transferências recebidas e os repasses feitos aos demais entes.

³² Tributo em cascata é sinônimo de tributo cumulativo, que incide em todas as etapas intermediárias dos processos produtivo e/ou de comercialização de determinado bem, inclusive sobre o próprio tributo anteriormente pago, da origem até o consumidor final, influenciando na composição de seu custo e, em consequência, na fixação de seu preço de venda.

³³ O paradigma da administração pública gerencial pauta-se pelo fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente no nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para as instâncias locais, das funções executivas relativas à prestação de serviços sociais e de infraestrutura.

³⁴ A descentralização prevista no Decreto-Lei nº 200/1967, nos termos do art. 10, § 1º, deveria ser implementada em três planos principais: a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução; b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio; c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Com o agravamento da crise econômica, ao fim dos anos 1970, os governos locais começaram a exigir maior descentralização tributária, o que culminou na edição de novas Emendas Constitucionais, que elevaram os percentuais de partilha dos fundos de participação de Estados e Municípios. Além disso, foi criada a reserva especial do fundo de participação para as regiões Norte e Nordeste do País. Com efeito, o governo federal voltou a perder espaço na partilha dos recursos públicos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Para Giambiagi e Além (2011), a preferência dos governos subnacionais por recursos transferidos, ante a sua obtenção mediante esforço tributário próprio, resultou no excessivo aumento das transferências, inclusive de Estados para os Municípios. Por fim, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) aprofundou o processo de descentralização tanto de receita quanto de gastos, tendo o governo federal perdido o direito de conceder isenções de impostos locais, bem como de impor condições ou restrições a entrega e ao emprego de recursos distribuídos aos demais entes federativos por força de mandamento constitucional. De acordo com os autores:

Em relação ao sistema tributário nacional, a nova Constituição concedeu aos governos subnacionais competências tributárias exclusivas – incidentes sobre bases econômicas consistentes e abrangentes – e autonomia para legislar, coletar, controlar e gastar os recursos, podendo até mesmo fixar as alíquotas dos impostos. Entretanto, o principal aspecto do processo tem sido o aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação do governo federal, através do aumento das alíquotas de transferência dos fundos de participação (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011, pp. 330-331).

Os autores entendem que, em termos verticais, os maiores privilegiados pela descentralização, principalmente após a CF/1988, foram os Municípios, que mais do que dobraram sua participação no total da receita tributária disponível – que representava 9%, em média (no período de 1976 a 1980), passando para 21% (de 2001 a 2005). Já os Estados aumentaram sua participação no total da receita tributária disponível de 23% (de 1967 a 1980) para 29% (de 2001 a 2005), enquanto a participação da União reduziu de 68% (de 1976 a 1980) para 50% (de 2001 a 2005). Em razão dos critérios de rateio das transferências obrigatórias que vigoravam, os Municípios pequenos se beneficiaram proporcionalmente mais do que os grandes, ou seja, o crescimento dos recursos foi relativamente menor nos Municípios mais densamente povoados, onde a demanda por serviços de infraestrutura urbana é maior. Assim, em termos horizontais, a maior parte dos recursos foi direcionada aos governos estaduais e municipais das

regiões menos desenvolvidas, compensando, na partilha da receita tributária disponível, a grande concentração da arrecadação nas regiões ricas³⁵ (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Ainda segundo os autores, trajetória parecida pôde ser observada na expansão dos gastos dos governos subnacionais. No período de 1981-1985, o governo federal foi responsável por 62% do gasto do conjunto das despesas com pessoal; bens e serviços; assistência e previdência; subsídios e investimentos, enquanto Estados e Municípios responderam pelos 38% restantes. Já no período de 1991 a 1995, essas proporções eram de 51% e 49% respectivamente.

Rezende (2012) aponta que, com a maior descentralização de receitas públicas delineada na CF/1988, os entes subnacionais enfrentaram renovadas pressões pela recomposição de seu gasto em pessoal e consumo: a sindicalização dos servidores públicos reforçou as demandas por ajuste salarial, ao passo que a crise econômica aumentou as demandas por programas sociais, em momento de restrição orçamentária. É o que Prado (2001) chama de “Lei de Say fiscal”, que ocorre quando a descentralização financeiro-orçamentária conduz a descentralização dos encargos, ou seja, a receita tende a gerar seu próprio gasto.

Afora essas considerações, deve-se salientar que, no Plano Diretor da Reforma do Estado – PDRE (1995)³⁶ elaborado no âmbito da reforma administrativa do governo Collor, a CF/1988 é apontada como “retrocesso burocrático”³⁷, pois teria promovido o engessamento do aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado, retirando a sua flexibilidade operacional. Além disso, a CF/1988 determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para dispor sobre a estruturação dos órgãos públicos e instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados e dos Municípios.

³⁵ Porém, Arretche (2011) aponta que é corrente, no Brasil, a noção de que a descentralização seria menos viável nos Estados ou regiões mais pobres do País, dado que a pobreza econômica expressar-se-ia também sob a forma de reduzida capacidade de gasto público. Nessa ótica, o gasto governamental seria positivamente afetado pela base econômica, na medida em que esta define o volume de riqueza a ser taxada e, portanto, a base fiscal de cada nível de governo.

³⁶ Inspirado por ideologias neoliberais, o PDRE tinha entre seus objetivos aumentar a descentralização e o controle por resultado, a fim de garantir maior eficiência na administração pública.

³⁷ Cf. BRASIL (1995): O retrocesso burocrático não pode ser atribuído a um suposto fracasso da descentralização e da flexibilização da administração pública que o Decreto-Lei 200 teria promovido. Embora alguns abusos tenham sido cometidos em seu nome, seja em termos de excessiva autonomia para as empresas estatais, seja em termos do uso patrimonialista das autarquias e fundações (onde não havia a exigência de processo seletivo público para a admissão de pessoal), não é correto afirmar que tais distorções possam ser imputadas como causas desse retrocesso. Na medida em que a transição democrática ocorreu no Brasil em meio à crise do Estado, essa última foi equivocadamente identificada pelas forças democráticas como resultado, entre outros, do processo de descentralização que o regime militar procurava implantar. Por outro lado, a transição democrática foi acompanhada por uma ampla campanha contra a estatização, que levou os constituintes a aumentar os controles burocráticos sobre as empresas estatais e a estabelecer normas rígidas para a criação de novas empresas públicas e de subsidiárias das já existentes (p. 21).

Além disso, apesar de a CF/1988 ter realçado mecanismos garantidores de autonomia real dos entes locais, não houve a previsão de meios legais e financeiros para que se desenvolvesse um processo ordenado de descentralização de encargos. Rezende (2012) entende que “a autonomia financeira foi confundida com liberdade para gastar sem a equivalente responsabilidade de tributar” (p. 334). O autor ressalta que a CF/1988 aumentou capacidade de resistência dos governos subnacionais, à medida que elevou o número mínimo de deputados federais para oito por Estado, além de criar três novos Estados e quase mil Municípios, o que coloca em conflito as demandas por maior autonomia tributária dos entes federativos mais desenvolvidos com as pressões por aumento das transferências, exercidas pelos de menor desenvolvimento

Para Giambiagi e Além (2011), o quadro não pode ser entendido sem associá-lo com a redemocratização do País e com o processo de escolha direta dos Governadores de Estado pelo voto popular, a partir das eleições de 1982, e dos Prefeitos das capitais, desde 1985. Para os autores, o processo de descentralização forjado pela CF/1988 teve basicamente uma motivação política, qual seja, o fortalecimento financeiro e político de governos locais em detrimento do governo central, o que era visto como essencial ao movimento de redemocratização do País³⁸.

Assim, o governo central passou a depender cada vez mais de recursos não sujeitos à repartição³⁹, como as contribuições da seguridade social, que constituem impostos cumulativos que prejudicam a qualidade do sistema tributário. Monteiro Neto (2014) aponta que, com a implementação do Plano Real, em 1994, o esforço para sanear das contas públicas e estabilizar a economia exigiu a recentralização de fundos fiscais na União, a partir dos seguintes mecanismos:

- i) retenção de 20% de toda arrecadação federal pela União, na forma do Fundo Social de Emergência (FSE) e, depois, do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)⁴⁰;
- ii) criação de tributos na forma de contribuições: a Contribuição Permanente sobre Movimentação Financeira (CPMF), extinta em 2007; a Contribuição Social Sobre Lucro Líquido (CSLL); e a Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (Cide);
- iii) impedimentos à expansão de gastos e endividamento dos entes subnacionais, imposto pela Lei Camata e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

³⁸ Cf Giambiagi e Além (2011): a descentralização não foi conduzida pelo governo central, mas pelos Estados e, principalmente, pelos Municípios, por meio de seus representantes no legislativo federal. Dessa forma, não houve um plano nacional para a descentralização, o que resultou em um processo marcado por descoordenação, distorções e conflitos.

³⁹ A CF/1988 determina que qualquer novo imposto criado pela União, no uso de sua competência tributária residual, deve ser repartidos entre Estados e DF (art. 157, II).

⁴⁰ A retenção da arrecadação federal, operada pelo FSE e depois pelo FEF, hoje é realizada por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU), que permite que parcela da arrecadação da União relativa às contribuições sociais sejam desvinculados de órgão, fundo ou despesa. Com a edição da EC nº 93, de 8 de setembro de 2016, o percentual de desvinculações permitido aumentou de 20 para 30%. Ademais, em relação a Estados, DF e Municípios, passou a ser permitida a desvinculação de suas receitas relativas a impostos, taxas e multas.

Aperfeiçoamentos institucionais levaram a um regime de maior rigor fiscal a partir de 1999, baseado no equilíbrio das contas públicas entre os níveis de governo, no aumento da transparência fiscal e na política monetária ativa (MENDES, 2014).

Monteiro Neto (2014) relata que, na década de 2000, motivado pela necessidade de implementação do sistema de bem-estar brasileiro, o governo central passou descentralizar a execução de políticas públicas, mantendo a centralização do desenho dessas políticas. Para Arretche (2010), a noção de que a intervenção federal na política local é eficiente, por supostamente proteger os cidadãos contra elites políticas atrasadas e corruptas, tem raízes profundas na história brasileira. De fato, a dificuldade para se garantir maior descentralização e autonomia efetiva aos entes subnacionais no Brasil foi exposta no PDRE (1995), *in verbis*:

Visando maior racionalização no uso de recursos, a Constituição de 1988 assegurou como princípio administrativo a descentralização da execução dos serviços sociais e de infra-estrutura, bem como dos recursos orçamentários para os estados e municípios. Consequentemente, estes últimos aumentaram sua participação na repartição da carga tributária. Entretanto, os avanços no sentido de conceder maior autonomia na execução de serviços e de favorecer as unidades subnacionais caminham lentamente, menos por falta de definição legal do problema, e mais pela crença arraigada na cultura política brasileira de que cabe à União promover diretamente o desenvolvimento social do país (BRASIL, 1995, pág. 26).

Porém, Lassance (2012) defende que o planejamento territorial deve ser compartilhado entre os níveis de governo, de modo que a União exerça o papel de integração vertical, que pressupõe a institucionalização nacional de políticas, com normas que aperfeiçoem os fluxos de financiamento e a “divisão de trabalho” entre os entes federados, com maior presença regional dos órgãos federais – não para executar ações, mas para coordenar políticas e zelar pelo controle dos gastos públicos descentralizados. Para tanto, marcos legais e instrumentos operacionais devem estabelecer critérios de desempenho, induzindo a transparência e o controle social, além de reduzir a discricionariedade dos gestores locais. O autor, apesar de admitir avanços no modelo federal brasileiro, entende que ainda existem problemas que precisam ser superados:

A trajetória do federalismo republicano brasileiro é pautada por tensões e conflitos, avanços e retrocessos, entre um modelo de Estado centralizado, da unidade da integração nacional e, por seu turno, um modelo descentralizado, da autonomia e da diversificação regional. Diversos ciclos ou etapas históricas podem ser caracterizados desde a proclamação da República Federativa, em 1889, tendendo mais ou menos para um dos dois polos. Esse movimento pendular não parece ter atingido, ainda, um formato definitivo, mesmo porque ele é permeado por contradições e controvérsias de interesses, de escolhas e de ideias. Entre os diversos problemas do Brasil, a despeito dos avanços inegáveis, destaca-se a incapacidade de incorporar em bases sociais amplas, os valores ou princípios intrínsecos ao modelo federativo-republicano: democracia, liberdade, justiça, igualdade, progresso, desenvolvimento, entre outros (p. 9).

3 FEDERALISMO FISCAL

3.1 Conceito

O Federalismo Fiscal trata de como o pacto federativo define: **a)** a distribuição da competência tributária⁴¹; **b)** a repartição das receitas tributárias (transferências intergovernamentais); e **c)** a distribuição da competência material⁴² para alocação dos recursos e provisão de bens públicos.

O conceito surgiu com a preocupação de melhoria na eficiência de alocação de receitas e despesas públicas entre níveis de governo, visto que a literatura clássica sobre gestão fiscal se mostrara insuficiente para lidar com as peculiaridades de governos federativos. Segundo Mendes (2005), o Federalismo Fiscal procura estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das Federações.

Prado (2001) afirma que, em sistemas federativos, os problemas clássicos da gestão fiscal – quais sejam: tributar com equidade e eficiência; adequar a distribuição de recursos às necessidades; e executar o dispêndio com eficiência – se desdobram em três exigências adicionais, derivadas da existência de vários níveis de governo, a saber:

- estruturação eficiente do sistema de competências tributárias;
- formatação de um sistema eficiente de transferências intergovernamentais; e
- atribuição equilibrada de encargos entre níveis de governo.

Para Silva (2005), a construção de um ambiente federativo descentralizado e cooperativo depende de quatro elementos: 1. estabelecimento de regras claras quanto à responsabilidade pela arrecadação e oferta de políticas públicas; 2. criação de um sistema de transferências estável e transparente; 3. desenho de um sistema tributário que privilegie a eficiência fiscal; e 4. existência de normas de controle dos gastos públicos e de endividamento em todos os níveis de governo.

⁴¹ Competência tributária diz respeito ao poder de instituir tributos, que é outorgado a todos os entes federativos como forma de assegurar sua autonomia (PAULO; ALEXANDRINO, 2017). É o poder constitucionalmente atribuído de editar leis que instituem tributos (ALEXANDRE, 2014).

⁴² Corresponde à competência administrativa (não-legislativa).

3.2 Bases da teoria econômica do Federalismo Fiscal

A teoria econômica de descentralização fiscal tem início com o conceito de bem público em Samuelson (1954), que propôs que tais bens são não-rivais⁴³ e não-excluíveis⁴⁴. Com efeito, os indivíduos não teriam incentivos pra revelar sua real demanda por esses bens.

Dessa forma, em um governo centralizado, o orçamento é elaborado com base em estimativas das preferências dos cidadãos, posto que o mecanismo de preços (lei da oferta e procura) não funciona – impedindo que os entes federativos negociem uma melhor distribuição de competências, que poderia levar a Eficiência de Pareto⁴⁵ –, como explana Conti (2004):

Suponha que os serviços de saúde e de educação fossem de atribuição exclusiva da União, custeados pelo orçamento federal, na forma de um repasse fixo a todos os Municípios do país. O que fazer se um determinado Município A tiver um baixíssimo índice de mortalidade, mas um alto índice de analfabetismo, comparado com outro Município B que esteja na situação inversa, isto é, alto índice de mortalidade e baixo índice de analfabetismo? Nessa situação, o Município A tem recursos em excesso para a saúde e insuficientes para a educação, situação inversa do Município B. Em um sistema de mercado e preços, os Municípios A e B negociariam e eventualmente trocariam suas quotas de repasse. Caso isso ocorresse, a nova distribuição seria Pareto Eficiente, uma vez que a nova alocação de recursos seria benéfica para ambos os Municípios (p. 22).

Tiebout (1956) propôs, então, que a descentralização fiscal seria capaz de induzir o consumidor a revelar as suas preferências por bens públicos, permitindo, assim, com que o mercado desses bens mimetize o mercado de bens privados. Explica Mendes (2005):

Ao optar por viver em uma dada comunidade, a família estaria revelando sua preferência pela cesta de bens públicos e impostos existentes naquela comunidade. Esta é a ideia de que as famílias podem ‘votar com os pés’, ou seja, mudarem-se para a comunidade que melhor atende às suas necessidades em termos de bens públicos e impostos (p. 425).

Desse modo, as preferências das famílias poderiam ser mais bem atendidas. Quanto maior a variedade de comunidades existentes, mais próximo as famílias estariam de realizar suas predileções. Nesse contexto, políticas públicas para informar a população sobre benefícios e custos públicos encorajariam a mobilidade de famílias e fatores de produção. E, quanto maior o grau dessa mobilidade, maior seria a eficiência na alocação de recursos.

⁴³ Um bem é dito *rival* quando seu consumo por um indivíduo reduz a quantidade disponível para o restante da sociedade, afetando os benefícios marginais derivados do consumo do bem.

⁴⁴ Um bem é dito *excluível* quando é possível impedir o seu consumo por determinados indivíduos.

⁴⁵ Eficiência de Pareto (ou ótimo de Pareto) é um conceito desenvolvido por Vilfredo Pareto, que define um Estado de alocação de recursos em que é impossível realocá-los de modo que a situação de qualquer participante seja melhorada sem piorar a situação individual de outro participante.

Por um lado, para Tiebout (1956), o grande mérito da descentralização fiscal está no estímulo à concorrência horizontal. Tal concorrência, assim como ocorre no mercado de bens privados, estimularia inovações tecnológicas por todos governos locais, o que, por conseguinte, fomentaria inovações. Por outro lado, Oates (1972 *apud* Silva 2005) destaca a importância da cooperação vertical para o Federalismo Fiscal, ressaltando a importância de cada nível de governo para provisão de determinados bens públicos. Para o autor, o modelo ótimo de Federalismo é aquele que permite perfeita correspondência entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil de demanda dos agentes econômicos que compõem certa comunidade.

Nessa ótica, para um bem público cujo consumo seja definido em subconjuntos geográficos da população total (bem público local) e para o qual os custos de fornecimento de cada nível de produto do bem, em cada localidade, são os mesmos para o governo central e para os governos locais, será sempre mais eficiente para os governos locais o fornecimento de níveis do produto (oferta descentralizada), do que a provisão, pelo governo central, de qualquer nível uniforme e específico daquele bem para todas as jurisdições.

Desta feita, para Oates (1972), o bem-estar dos cidadãos é maximizado quando bens públicos específicos são fornecidos pelos governos locais cujas jurisdições correspondem ao subconjunto da população nacional para o qual a demanda daquele bem é homogênea. Logo, quanto mais homogêneas forem as comunidades internamente e mais heterogêneas forem as jurisdições entre si, maiores seriam os ganhos da descentralização⁴⁶.

Para o autor, o bem-estar gerado pela provisão centralizada de bens públicos só seria equivalente ao gerado pela provisão descentralizada se, coincidentemente, todas as jurisdições otimizassem seu bem-estar com a mesma cesta de bens público e, ainda, desde que essa cesta fosse a mesma escolhida pelo governo central. Nessa ótica, quanto mais rígida e centralizada a determinação de recursos, mais ineficiente tende a ser sua alocação.

Em síntese, o Teorema da Descentralização de Oates postula que, para maximização da eficiência alocativa, o governo central deve responder pela provisão de bens cujo consumo seja uniforme em todo o território federativo. Por sua vez, governos estaduais devem ser responsáveis por bens com preferências regionais, enquanto governos locais devem ser responsáveis pela

⁴⁶ Para Oates (1977 *apud* Silva 2005), o modelo ideal prevê que a forma federativa maximizadora de bem-estar é a provisão e o financiamento dos bens são realizados valendo-se de jurisdições constituídas em número e espaços proporcionais aos grupos populacionais com idênticas preferências fiscais. O financiamento é ordenado conforme o “princípio do benefício”, segundo o qual cada indivíduo contribui de acordo com o bem-estar obtido pela cesta de bens ofertados.

provisão de bens cujo perfil da demanda seja específico de uma localidade, visto que o custo de obtenção de informações sobre as preferências de cada comunidade é muito mais elevado para o governo central do que para os governos locais, que estão mais próximos dos cidadãos. Outro aspecto favorável à descentralização fiscal defendido por Oates (1972) seria a maior participação e fiscalização da população nas decisões do governo local.

Porém, Oates (1972 *apud* MENDES, 2005) chama atenção para os ganhos que podem ser obtidos naquilo que denominou “federalismo de laboratório”, que ocorre quando vários governos atuam simultaneamente para solucionar um problema, o que pode gerar soluções que não seriam pensadas caso apenas um governo central estivesse encarregado de resolvê-lo. Por conseguinte, perdas de eficiência na alocação dos gastos públicos podem ser compensadas por ganhos decorrentes de inovações tecnológicas na provisão do bens públicos.

Gordon (1983), por sua vez, foi responsável por elencar as externalidades associadas à descentralização, num quadro de ampla mobilidade de fatores de produção e de famílias, considerando que, nesse tipo de organização política, as jurisdições tendem a não levar em conta os efeitos de suas decisões fiscais sobre o bem-estar dos residentes de outras jurisdições.

As principais externalidades apontadas pelo autor são:

- Exportação de tributos: criação de tributos que incidem sobre não-residentes;
- Desconsideração de potenciais externalidades positivas aos não-residentes;
- Comportamento *free rider*: ausência de provisão de certo bem público quando este já é provisionado por outra jurisdição;
- Preterição de bens públicos que, embora gerem benefícios a sociedade, também produzam efeitos negativos locais (efeito conhecido como *not it my backyard*);
- Desconsideração dos efeitos redistributivos de renda em outras jurisdições;
- Regressividade tributária e do perfil de gastos a fim de atrair ricos e afastar pobres;
- Desconsideração de aumentos de custos dos governos de outras jurisdições;
- Existência de guerra fiscal, isto é, quando um ente estabelece padrões lenientes de preservação ambiental ou realiza a concessão de bens, subsídios e outros incentivos fiscais a empresas instaladas em seu território de modo a reduzir os custos operacionais dessas empresas. Os resultados imediatos são geração de empregos e aumento da renda local. Porém, a arrecadação agregada da Federação diminui, já que outras jurisdições terão que conceder os mesmos incentivos para que as empresas nele instaladas permaneçam.

Em suma, as bases da teoria econômica do Federalismo Fiscal destacam sua importância para maximizar os benefícios da concorrência e da divisão de tarefas entre níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas, ressaltando fatores como a adaptação dos rendimentos e dos gastos públicos às preferências locais, assim como o incentivo à experimentação e inovação em produtos e serviços públicos fornecidos localmente.

3.3 A teoria econômica normativa

Para Mendes (2005), a argumentação de Oates a favor de um sistema de Federalismo Fiscal associada ao menu de externalidade sugerido por Gordon podem ser considerados pontos de referência para extensa literatura normativa que procura encontrar um modelo ótimo de Federalismo, que permita maximizar os benefícios da concorrência e da divisão de tarefas entre níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas.

Trata-se, portanto, de definir as competências tributárias (quem tributa o quê) e as responsabilidades na provisão de bens públicos (quem faz o quê). Além disso, é preciso estudar os casos em que são necessárias transferências intergovernamentais, que funcionam tanto como instrumento para minimizar efeitos de externalidades quanto para redistribuir recursos entre regiões com diferentes níveis de renda e desenvolvimento, sanando desequilíbrios financeiros decorrentes de decisões quanto à distribuição de tributos e gastos (MENDES, 2005).

Segundo Mendes (2005), a teoria econômica normativa⁴⁷ prescreve que a distribuição da **competência tributária** não deve induzir a alocação ineficiente de recursos. Além disso, deve-se considerar a viabilidade administrativa de cobrança e se existe associação do tributo pago por residentes com os benefícios providos pelos governos locais. Sendo assim, o autor afirma que, para se determinar a viabilidade de determinado tributo ser atribuído à esfera federal, a teoria adota os seguintes critérios: **i)** facilidade de exportação; **ii)** mobilidade da base tributária; e **iii)** economia de escala na administração do tributo,

Para Giambiagi e Além (2001), a teoria tradicional das finanças públicas estabelece que o governo federal é responsável pela arrecadação de alguns impostos característicos, principalmente sobre a renda, o comércio exterior e os de caráter regulatório. De modo geral, são impostos que requerem certo grau de centralização administrativa que facilite a cobrança ou que afetem as políticas da Federação como um todo. Em contrapartida, os governos locais seriam os responsáveis pela tributação do patrimônio físico e dos serviços. ‘

Em síntese, fatores como a necessidade de eficiência do sistema tributário e de aplicação mínima de recursos em determinados setores costumam resultar na centralização da arrecadação.

Já quanto à distribuição da **competência material para provisão de bens públicos**, Mendes (2005) afirma que a teoria preceitua a análise dos benefícios e custos associados aos

⁴⁷ A *teoria normativa* prescreve como algo deve ser, enquanto a *teoria positiva* visa à descrição da realidade.

seguintes aspectos: **i)** economia de escala; **ii)** heterogeneidade das preferências locais; **iii)** externalidades; e **iv)** capacidade financeira de cada nível de governo.

Nesse aspecto, a orientação geral que emana da teoria é a proposta por Oates (1972), para quem o bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente, de forma mais próxima, a área geográfica que se beneficia dele. Assim, serviços de caráter local, tais como iluminação e pavimentação pública, devem ficar a cargo dos governos locais. Já os de caráter nacional, como defesa nacional e política monetária, ficariam por conta do governo central⁴⁸.

Quando são comparadas as prescrições para alocação eficiente de tributos e de gastos entre níveis de governo, o que se observa é que diversas políticas públicas são passíveis de descentralização, ao passo que é muito restrito o conjunto de tributos para os quais recomenda-se a arrecadação por governos locais. O resultado é uma tendência ao desequilíbrio vertical⁴⁹, cuja equalização depende da forma de utilização de transferências intergovernamentais.

Assim, no que diz respeito ao financiamento de bens e serviços públicos oferecidos pelas esferas subnacionais, é desejável que os recursos se relacionem o máximo possível com os benefícios. Em outras palavras, a oferta de serviços públicos tais como controle do trânsito e manutenção de parques e jardins, que beneficiam principalmente a população local, deveria ser financiada pela cobrança e impostos locais, de forma a garantir que o eleitorado se envolva no processo de descentralização. Havendo superposição entre as esferas governamentais no fornecimento de alguns serviços públicos, como os associados à saúde e à educação, seu financiamento deveria ocorrer parcialmente a partir de transferências do governo central.

Para Alexandre (2014), a necessidade do sistema de repartição de rendas decorre diretamente da forma federativa de Estado, caracterizada pela autonomia dos entes que o compõem. Nessa ótica, os entes federativos não gozam de autonomia real se não disporem de recursos materiais para desempenho de suas competências.

Logo, para garantir a autonomia financeira dos entes locais – necessária à efetividade da auto-organização, da autolegislação, do autogoverno e da autoadministração – além da atribuição de competência tributária própria para cada ente federativo (discriminação por fonte), é prevista

⁴⁸ Cf MENDES (2005): A União Europeia, por exemplo, adota o *subsidiary principle*, segundo o qual as funções públicas devem ser exercidas pelo nível de governo mais descentralizado possível, a menos que exista demonstrações concretas de que tais serviços possam ser exercidos de forma mais eficaz por outros níveis de governo.

⁴⁹ Desequilíbrio vertical ocorre quando há disparidades entre receitas e despesas de diferentes níveis de governo, sendo resultante de desigualdades na distribuição de competências tributárias e administrativas. Por sua vez, o desequilíbrio horizontal ocorre quando há disparidades de receitas e despesas entre unidades federativas situadas no mesmo nível, sendo resultante da desigualdade na distribuição de renda entre as regiões.

participação de entes menores na receita arrecada por entes maiores (discriminação por produto) por meio de transferências intergovernamentais, o que permite a redução de disparidades verticais na arrecadação tributária entre níveis de governo.

Frise-se que as transferências também representam importante instrumento para a redução de disparidades horizontais, resultantes de desigualdades regionais de desenvolvimento, já que podem auxiliar entes locais com menor base tributária e maiores custos de provisão de serviços públicos, tornando essa provisão mais equitativa, de modo que diferentes jurisdições – para dado nível de esforço fiscal – ofereçam o mesmo nível de serviços à população.

Porém, não há consenso, na literatura, quanto a necessidade de que o Estado implemente políticas visando a equalização fiscal. Alguns autores⁵⁰ entendem que os governos locais de regiões pobres já gozam de vantagens comparativas para atrair investimentos, tais como mão-de-obra barata e custos de vida mais baixo, além de pouca densidade populacional.

A literatura, em geral, aponta como principais funções das transferências intergovernamentais as seguintes: **a) função devolutiva**, que visa corrigir o desequilíbrio entre as atribuições de cada ente federativo e as receitas arrecadadas em cada nível de governo; **b) função compensatória**, que busca mitigar o impacto negativo na arrecadação dos governos subnacionais causadas por mudanças no sistema tributário; e **c) função redistributiva**, que objetiva a equalização fiscal, mediante redução das disparidades regionais e sociais.

Mendes (2008) tratou de elencar características desejáveis às transferências intergovernamentais, a saber: **a) autonomia subnacional**; **b) *accountability***; **c) redistribuição regional**; **d) redução do hiato fiscal⁵¹**; **e) flexibilidade para absorção de choques**; **f) internalização das externalidades**; **g) independência de fatores políticos e responsabilidade fiscal**.

Importa salientar que a repartição de receita tributária realizada a partir de transferências intergovernamentais ocorre basicamente de duas formas (ALEXANDRE, 2014):

- i) **Direta**: o ente beneficiado recebe o recurso sem qualquer intermediário e sem que esta receita faça parte de qualquer fundo constitucional;

⁵⁰ Giambiagi e Além (2011), por exemplo, argumentam que os entes que possuem maior capacidade tributária própria, em geral, são também aqueles com maior densidade demográfica e, sendo assim, podem não ser capazes de sozinhos garantir o fornecimento dos serviços demandados por sua população. Além disso, os autores entendem que a dependência integral de recursos gerados por transferências pode desincentivar a busca de fontes próprias de recursos.

⁵¹ Definido pelo autor como “a diferença entre o custo do conjunto de bens e serviços públicos necessários e economicamente viáveis em uma determinada cidade e a capacidade local de financiamento dessa despesa para um dado nível (uniforme para todas as cidades) de custo marginal de financiamento” (pág. 13).

- ii) Indireta: os recursos são destinados a um fundo de participação, cujas receitas são divididas entre os beneficiários, seguindo os critérios previamente definidos.

Além disso, de acordo com a tipologia apresentada por Prado (2001), as transferências intergovernamentais podem se classificar em:

- i) No orçamento receptor: *livre (incondicionada)* ou *vinculada (condicionada)*;
- ii) No orçamento cedente: *legal ou discricionária (negociada)*.

As *transferências incondicionadas* são aquelas em que a unidade beneficiária tem autonomia para administrar os recursos. A forma mais simples de determinar a partilha dessas transferências é de acordo com o local onde o tributo federal foi arrecadado, o que é conhecido como *princípio da derivação* ou *critério da territorialidade do valor adicionado*.

A existência de transferências incondicionadas apoia-se na elevada heterogeneidade entre jurisdições, que dificulta a existência de sistemas normativos e políticas de gastos definidas nacionalmente. Nesse contexto, as comunidades locais seriam o fórum adequado para o estabelecimento de prioridades na utilização dos recursos públicos.

Porém, Diniz (2012) aponta desvantagens no uso desse tipo de transferência, como a forte dependência da eficiência dos sistemas político-decisórios locais. Além disso, essas transferências não são adequadas para políticas de escopo nacional.

Por sua vez, as *transferências condicionadas* são aquelas que têm destinação específica, devendo a unidade beneficiária utilizar o valor recebido para uma finalidade previamente determinada, sendo indicadas para quando o governo central quer garantir que as demais unidades da Federação prestem um nível mínimo de determinado serviço público. Essas transferências correspondem a financiamento federal para provisão de bens públicos de interesse de parcelas da população carente que podem ser ofertados de modo mais eficiente por governos locais. Para Mendes (2015), transferências condicionadas visam minorar o desequilíbrio vertical e impedem a regressividade do perfil dos gastos dos governos locais.

No mesmo sentido, Prado (2001) entende que essas transferências são adequadas para ações redistributivas. Para o autor, transferências condicionadas tendem a propiciar maior uniformidade nos padrões de dispêndio *per capita* entre jurisdições caracterizadas por elevada heterogeneidade econômica e social. Como desvantagem, esse tipo de transferência tende a eliminar ou reduzir drasticamente o alcance do processo decisório local. O autor aponta as seguintes alternativas de utilização de transferências condicionadas:

- i) “Contas abertas”: pagamento por unidades de serviços – o governo central remunera o governo subnacional por unidade de serviços prestados, o que permite a adequação dos recursos a demandas locais diferenciadas;
- ii) Repasse de dotações globais vinculadas mas entregues à gestão do governo local, o que garante que o recurso será gasto no setor, mas, em contrapartida, o governo local tende a alocar recursos próprios em outras áreas;
- iii) Vinculação de parcela dos recursos tributários a que o governo subnacional tem direito, o que significa restrição alocativa aos recursos já disponíveis ao governo, em detrimento da autonomia do processo orçamentário local.

Finalmente, as *transferências legais* são aquelas cujos critérios que definem a origem dos recursos e os montantes a serem distribuídos para cada nível de governo estão especificados em lei ou na Constituição. Já as *transferências discricionárias* resultam de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e seus representantes no parlamento, sendo utilizadas de maneira complementar e auxiliar às transferências legais ou “estruturais”, por apresentarem maior flexibilidade para lidar com situações excepcionais (PRADO, 2001).

Em suma, as transferências fiscais são importante instrumento para a busca do equilíbrio federativo. Porém, transferências mal desenhadas podem agravar desequilíbrios, por exemplo, ao sobre-financiar um grupo de jurisdições, estimulando-as a realizar gastos em projetos de baixa relação custo-benefício ou a não se preocuparem com a minimização de custos operacionais.

Ademais, as experiências de diversos países mostra a necessidade de que a descentralização dos gastos venha acompanhada do aumento da capacidade de arrecadação própria das esferas locais, a fim de aumentar a responsabilidade fiscal dos entes subnacionais, para que controlem melhor as suas contas e apresentem menores déficits (MENDES, 2005).

3.4 Críticas à teoria normativa

A teoria normativa trabalha com a hipótese implícita de que governo central e governos locais dispõem da mesma tecnologia de produção de bens públicos. Porém, Prud’homme (1995) alerta que, na verdade, o governo central tende a ser mais eficiente, visto que governos locais, em especial aqueles de reduzida população, enfrentam dificuldades para contratar e manter pessoal com formação adequada ao desempenho de suas funções, já que a descentralização implica

aumento do fluxo financeiro gerenciado por governos locais, o que exige maiores conhecimentos em áreas como administração e auditoria contábil-financeira.

O autor também acredita que a corrupção é maior nos governos locais, tendo em vista que a burocracia seria mais facilmente cooptada no plano local. A proximidade das relações, nessas jurisdições, redundaria em personalismo e, por conseguinte, em decisões enviesadas por interesses particulares. Existiriam ainda outros fatores que contribuiriam para acentuar esse quadro, como menor cobertura da mídia para casos de corrupção de cunho local e pior qualidade técnica dos sistemas de auditoria dos governos locais, comparativamente ao governo central.

No mesmo sentido, para Bardhan e Mookherjee (2011), a captura de recursos públicos por grupos de interesses é diretamente relacionada com a situação socioeconômica da jurisdição, posto que, quando grande fração da população é pobre, existem poucos eleitores bem informados.

Outra hipótese implícita na teoria normativa é a de que o governo central arrecada recursos suficientes para repartir com governos locais. Ocorre que o governo central pode ficar sem receitas para realizar adequadamente suas funções. Além disso, se for elevado o custo para que as burocracias central e locais trabalhem juntas de forma harmônica, haverá prejuízos a execução de políticas coordenadas. Deve-se considerar, ainda, que, se as jurisdições forem muito pequenas, não haverá escala suficiente para produção de bens públicos ou arrecadação de tributos, elevando o custo e reduzindo a eficiência da descentralização (MENDES, 2015).

A teoria normativa também não considera a existência de falhas de mercado, como assimetria de informação. Mendes (2015) pondera que, se a imprensa não divulga adequadamente as decisões relevantes dos governos locais, um eleitor disposto a seguir o modelo de Tiebout (1956) – no sentido de morar na jurisdição que oferece a melhor cesta de bens e tributos – não tem como saber onde é esse lugar. Essa tarefa torna-se ainda mais árdua em uma Federação com mais de dois níveis de governo, visto que os Municípios são indissociáveis de seus Estados.

Além disso, toda construção teórica em Tiebout e Oates presume que o governante é um agente benevolente que busca maximizar a utilidade do eleitor mediano e, portanto, não utiliza o cargo para lograr benefícios pessoais. Porém, é notório que muitos governantes utilizam a máquina pública como, por exemplo, para favorecer grupos que auxiliem financeiramente na sua campanha de reeleição. Nesse sentido, um importante fenômeno conhecido na literatura como *flypaper effect* pode ser usado para rejeição da hipótese do governante benevolente.

Esse conceito sugere que as transferências intergovernamentais têm efeito mais expressivo no nível de gasto público local do que aumentos equivalentes na arrecadação tributária provenientes do aumento da renda dos seus contribuintes. O termo *flypaper effect* alude à ideia de que o dinheiro “gruda” onde esbarra primeiro (assim como as moscas grudam ao pousar em papéis papa-moscas). Isso significa que se o dinheiro entra na comunidade via governo (como transferência), ele tende a permanecer no governo (é gasto em bens públicos), não passando para o setor privado por meio de redução de tributos (MENDES, 2005).

Isso ocorre, possivelmente, porque a existência das transferências intergovernamentais conduz o eleitorado a subestimar o real custo de produção de bens públicos locais, o que permite a expansão do gasto público sem a equivalente contrapartida em termos de provisão de bens públicos. Essa ideia é compatível com a tradição teórica do *public choice*, que parte do pressuposto de que os governantes não são benevolentes e, portanto, estão preocupados em expandir a despesa pública, pois isso lhes confere maior prestígio e renda.

Nessa ótica, o risco de que o tamanho do setor público ultrapasse o ótimo social é significativo no Estado Federado, na medida em que diferentes níveis de governo atuam simultaneamente na provisão dos mesmos bens públicos. É comum, por exemplo, que governos locais implementem amplos programas de assistência social, os quais, de acordo com a teoria normativa, deveriam ficar sob controle do governo central. Assim, o que a teoria normativa apresenta como atuação cooperativa entre níveis de governo, pode significar, na verdade, duplicação de esforços (MENDES, 2005).

Outrossim, Inman e Rubinfeld (1997) salientam que, no Estado Federal, as decisões dos governos centrais são geralmente submetidas a aprovação do parlamento federal, que é composto tipicamente por representantes locais. A tendência natural é que esses representantes busquem maximizar o bem-estar dos residentes das localidades que representam, à custa do restante da Federação, utilizando-se de transferência intergovernamentais excessivas e ineficientes, o que leva ao aumento da carga tributária e, conseqüentemente, à expansão do setor público.

Por essa razão, Weinganst (1995) buscou estabelecer as condições necessárias para que fosse garantida a proteção da economia de mercado, de modo a evitar que o Estado absorvesse recursos que deveriam financiar a economia privada. Entre as condições listadas pelo autor, pode-se citar a existência de estrutura de vigilância mútua entre governo central e governos locais, a fim de limitar o interesse de ambos em interferir no mercado privado. Além disso, o

autor entende que os entes locais precisam de autonomia financeira por via de competências tributárias próprias, evitando-se as transferências intergovernamentais, especialmente as discricionárias, que permitem a compra de apoio dos governos locais.

Ressalta-se que, nessa ótica, o que é apontado pela teoria normativa como guerra fiscal, em vez de resultar em um Estado menor do que o necessário para maximizar o bem-estar da população, pode funcionar como mecanismo para evitar o seu crescimento demasiado. Porém, para que a competição entre governos locais não degenere em concorrência predatória, o governo central deve impedir que as jurisdições estabeleçam reservas de mercado e dificultem o livre trânsito de bens e fatores de produção dentro do território nacional.

Além disso, governos locais precisam ser dotados de instrumentos para competir entre si, de modo a oferecer ambiente atraente aos fatores de produção. Para tanto, cada ente deve dispor de liberdade para moldar as suas exigências legais quanto a regras trabalhistas, tributárias e de proteção social. Outra providência importante é a restrição do endividamento excessivo dos governos locais, evitando que repassem o custo de sua política de atração de investimento para gerações futuras ou para o restante da Federação. Isso significa impedir que o governo central socorra governos locais em dificuldades financeiras, ou seja, que deixe-os sucumbir à falência⁵².

Em suma, as críticas à teoria normativa indicam que existem muitas implicações provenientes da descentralização afora as inicialmente previstas, impondo a necessidade de regulamentação adequada dos instrumentos fiscais, com regras de mediação de conflitos entre as unidades federativas, bem como de realização de investimentos em melhorias tecnológicas.

⁵² Persson e Tabellini (1996) alertam para o risco moral existente em Federações que criam um sistema de transferências com o objetivo de compensar regiões afetadas por choques econômicos negativos, visto que essas transferências estimulam os entes locais a adotarem políticas econômicas mais arriscadas.

4 FEDERALISMO FISCAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

4.1 Receitas

A Federação brasileira é marcada por forte centralização arrecadatória. Em 2018, de acordo dados do Balanço do Setor Público Nacional – BSPN, do total de receitas arrecadadas pela Federação, 66% foram arrecadadas pela União, 20% pelos Estados e 14% pelos Municípios.

Ademais, a arrecadação é bastante desigual entre as regiões em função de diferenciais em produção e renda. Segundo Prado (2001), as regiões menos desenvolvidas têm arrecadação *per capita* cerca de três vezes menor do que a região Sudeste. Ressalta-se que o desequilíbrio horizontal não existe apenas entre regiões, mas também no interior de Estados e Municípios.

Na CF/1988, a técnica adotada para distribuição da competência tributária foi a enumeração das competências de cada ente federativo, atribuindo competência residual à União para instituição de novos impostos (art. 154, I) e contribuições da seguridade social (art. 195, § 4º). Ao Distrito Federal (DF), foram atribuídas as competências de Estados e Municípios.

Assim, são tributos **privativos** aqueles em que a CF/1988 defere a determinado ente federativo competência exclusiva para sua instituição, sem possibilidade de delegação, o que ocorre com impostos (federais, estaduais, municipais e distritais), empréstimos compulsórios (federais), contribuições especiais⁵³ (federais, ressalvada a previdenciária cobrada dos servidores públicos estaduais, municipais e distritais) e contribuição de iluminação pública (municipal e distrital). Por sua vez, são **comuns** os tributos cuja competência para instituição foi deferida, pela CF/1988, indiscriminadamente a todos entes federativos, como ocorre com os tributos contraprestacionais (taxas e contribuição de melhoria), que devem ser instituídos por quem exerça a atividade estatal que fundamenta a sua cobrança.

A maior parcela dos tributos arrecadados pela Federação refere-se a impostos, em regra, instituídos por lei ordinária. A União possui competência privativa para instituir os impostos sobre: importação – II (art. 153, I); exportação – IE (art. 153, II); renda e proventos – IR (art. 153, III); produtos industrializados – IPI (art. 153, IV); operações financeiras – (art. 153, V);

⁵³ Inclui as contribuições sociais (tais como as contribuições da seguridade social, a contribuição do salário-educação, a Contribuição Social Sobre Lucro Líquido – CSLL, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e as contribuições para o Programa de Integração Social – PIS, para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP e, as contribuições para os Serviços Sociais Autônomos), as contribuições de intervenção no domínio econômico – CIDE e as contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas (sindical e confederativa).

propriedade territorial rural – ITR (art. 153, VI); e grandes fortunas – IGF (art. 153, VII)⁵⁴. Além disso, o governo federal possui competência para instituir o imposto extraordinário (art. 154, II) e, mediante lei complementar específica, outros impostos além dos arrolados em sua esfera de competência (art. 154, I), desde que tais impostos não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos arrolados na CF/1988 e sejam não cumulativos⁵⁵ (competência residual).

Já os Estados têm competência privativa para instituir os impostos sobre: transmissão *causa mortis* e doação – ITCMD (art. 155 I); operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS (art. 154, II); e propriedade de veículos automotores – IPVA (art. 155, III).

Por sua vez, os Municípios têm competência privativa para instituir os impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana – IPTU (art. 156, I), transmissão “inter vivos” de bens imóveis – ITBI (art. 156, II) e serviços de qualquer natureza – ISS (art. 156, III).

Arretche (2004) salienta que, dos cinco principais impostos (responsáveis por mais de 70% da arrecadação nacional), quatro deles são arrecadados pela União.

Importa assinalar que, no Brasil, não só o consumo, a renda e o patrimônio são tributados, mas também outras bases tributárias, tais como transações financeiras, folha de pagamento, faturamento bruto e receitas de exportação. Essa tributação heterodoxa gera consequências negativas como a distorção de preços relativos⁵⁶ e a perda da competitividade do produto nacional, criando demandas por proteção comercial. Nesse contexto, empresas passam a produzir internamente insumos que, se não fosse pelo sistema tributário, comprariam de terceiro, o que significa perda da produtividade, pois desestimula-se a especialização (MENDES, 2014).

4.2 Despesas

Em vista de sua formação histórica, o federalismo brasileiro, resultante da disrupção de um antigo Estado Unitário, redundou na concentração de competências materiais no ente central, o que é característica de um Estado Federal centrípeto.

⁵⁴ Depende de lei complementar até hoje não editada.

⁵⁵ Um imposto é considerado não cumulativo quando o valor pago na compra de mercadorias é compensado com o valor recebido na venda aos clientes (MONTOTO, 2015).

⁵⁶ Uma das razões para a distorção nos preços relativos é o fato de que o governo tende a tributar mais intensamente as atividades que são mais fáceis de fiscalizar. Segundo Gremaud et al (2014), apesar de algumas distorções serem desejáveis, o sistema tributário deve criar o mínimo de distorções possíveis em termos de preços relativos, para que estes possam sinalizar as preferências sociais e os custos de produção das mercadorias.

Em 2018, as despesas do governo federal somaram R\$ 2,757 trilhões, tendo como principais funções⁵⁷: encargos especiais⁵⁸ (R\$ 1,417 trilhões), previdência social (R\$ 683 bilhões) e saúde (R\$ 119 bilhões). Já as despesas dos Estados totalizaram R\$ 911 bilhões, principalmente em encargos especiais (R\$ 165 bilhões), previdência social (R\$ 159 bilhões), educação (R\$ 115 bilhões), saúde (R\$ 101 bilhões) e segurança pública (R\$ 79 bilhões). Por fim, as despesas Municipais ficaram em R\$ 605 bilhões, principalmente em educação (R\$ 155 bilhões), saúde (R\$ 145 bilhões), administração (R\$ 63 bilhões) e urbanismo (R\$ 52 bilhões).

Para distribuição da competência material⁵⁹ para provisão de bens públicos entre os entes federativos, o legislador constituinte adotou o princípio da predominância do interesse. Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, em regra, a competência foi outorgada à União. Aos Estados foram reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. E os Municípios ficaram responsáveis pelas matérias de interesse predominantemente local. Quanto ao DF, dada a vedação à sua divisão em Municípios, lhes foram outorgadas, em regra, as competências materiais dos Estados e Municípios (CF, art. 32, § 1º).

Desse modo, a CF/1988 atribuiu à União a denominada competência exclusiva (art. 21⁶⁰), caracterizada pela indelegabilidade. Assim, matérias de abrangência nacional, tais como relações exteriores e política monetária, estão sob responsabilidade exclusiva do governo federal, em consonância com o proposto pela teoria normativa. A previdência social também é basicamente federal, embora os entes locais disponham de sistemas previdenciários para seus funcionários públicos. Além disso, cita-se que bens públicos que envolvem altas economias de escala, como aeroportos e ferrovias, também estão sob controle da União.

Em regra, não foram enumeradas taxativamente as matérias de competências dos Estados, a quem cabe a competência remanescente, ou seja, matérias que não lhes foram vedadas pela CF/1988 (art. 25, § 1º). Assim, a definição da maior parte das competências materiais dos Estados

⁵⁷ Como função, deve se entender o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público (Portaria n° 42/1999, art. 1º, § 1º).

⁵⁸ A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra (Portaria n° 42/1999, art. 1º, § 2º).

⁵⁹ A competência material inclui necessariamente a competência legislativa, ainda que não conste de forma expressa na CF/1988, dado que a capacidade legislativa para tratar de assunto material é tida como poder implícito (LOPES FILHO, 2012).

⁶⁰ Ao longo do texto constitucional verificam-se outras competências exclusivas da União a par das mencionadas no art. 21, tais como: arts. 164, 174, 176, 177, 184, 214 e 237.

é dada pela *técnica da exclusão*. Já os serviços tipicamente locais, especialmente as matérias expressamente consignadas nos incisos III ao IX do art. 30 da CF/1988, cabem aos Municípios.

Além disso, foram estabelecidas áreas de atuação comum a todos entes federativos. As áreas de educação e saúde são os principais exemplos, tendo em vista que a CF/1988 determina percentuais mínimos sobre a receita a serem aplicados nessas áreas por cada ente federativo (arts. 198, § 2º, e 212). Essa regra objetiva evitar que as jurisdições deixem de ofertar um bem público esperando que outras o façam – comportamento *free rider* comum quando diferentes níveis de governo compartilham o financiamento de um mesmo bem.

Porém, Giambiagi e Além (2011) entendem que a CF/1988 não definiu com clareza as novas atribuições de Estados e Municípios. No mesmo sentido, Arretche (2011) afirma que a CF/1988 descentralizou recursos – particularmente pela elevação das transferências automáticas – porém não estabeleceu um processo pactuado de redefinição de funções na área social, capaz de estabelecer, paralelamente à descentralização fiscal, um conjunto minimamente equivalente de atribuições a serem desempenhadas pelos entes beneficiados pelo novo arranjo tributário.

Como não houve um processo organizado de transferência de responsabilidades, foram criadas distorções no que diz respeito ao atendimento das demandas da população, havendo superposição de responsabilidades, o que acarreta desperdício de recursos, como ocorre com a descentralização “forçada” de alguns programas sociais (GIAMBIAGE; ALÉM, 2011).

Ademais, o fato de um Estado ou Município ter que efetuar despesas em certa área, como ocorre com a saúde e educação, não significa necessariamente que irão assumir funções de gestão naquela área. Arretche (2011) aponta, como exemplo, os casos de Municípios que, apesar de atenderem a exigência constitucional de aplicação mínima de sua receita de impostos e transferências no ensino, não têm uma única matrícula de ensino fundamental, pois o gasto em ensino é realizado sob a forma de transporte ou alimentação escolar.

A existência de políticas sociais implica mais do que a realização de gastos em determinada área, visto que supõe a institucionalização da capacidade técnica para garantir uma relativa continuidade no fluxo de oferta de um dado bem ou serviço. Assim, para avaliar de que modo cada nível de governo vem se capacitando para assumir de modo relativamente permanente a gestão de políticas públicas, é preciso considerar variáveis de tipo institucional, capazes de permitir a identificação da capacitação técnica e administrativa dos níveis subnacionais de governo para a implementação de políticas públicas (ARRETCHE, 2011).

4.3 Transferências intergovernamentais

Em razão da forte centralização arrecadatória presente na Federação brasileira, foi construído, ao longo dos anos, um robusto sistema de transferências intergovernamentais.

Em 2012 e 2013, as transferências intergovernamentais da União totalizaram, respectivamente, cerca de R\$ 269 e R\$ 276 bilhões, de acordo com a Controladoria-Geral da União (CGU)⁶¹. A proporção por modalidade de aplicação⁶² consta da Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Modalidades de aplicação das transferências fiscais da União (2012 e 2013)

Modalidade de Aplicação		2012	%	2013	%
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal	100.814.984.559	37,4%	100.119.852.773	36,3%
31	Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo	15.420.767.287	5,7%	15.087.895.162	5,5%
32	Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal	1.418.121.622	0,5%	1.951.641.222	0,7%
40	Transferências a Municípios	108.946.297.273	40,5%	112.614.420.886	40,9%
41	Transferências a Municípios - Fundo a Fundo	38.524.349.722	14,3%	40.136.381.818	14,6%
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios	15.568.357	0,0%	119.699.523	0,0%
50	Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos	3.990.526.748	1,5%	5.546.939.780	2,0%
70	Transferências a Instituições Multigovernamentais	14.296.953	0,0%	19.393.030	0,0%
71	Transferências a Consórcios Públicos	135.785.078	0,1%	34.172.009	0,0%
Total dos Valores Pagos, inclusive Restos a Pagar		269.280.697.600	100,0%	275.630.396.203	100%

Fonte: CGU (2014)

Já em 2014, conforme dados do Secretaria do Tesouro Nacional (STN)⁶³, a dotação atualizada de transferências fiscais da União totalizou R\$ 349 bilhões – o que equivale a 22% do conjunto de receitas tributárias e de contribuições da União naquele ano, que foi de R\$ 1,579 trilhão, de acordo com dados do BSPN.

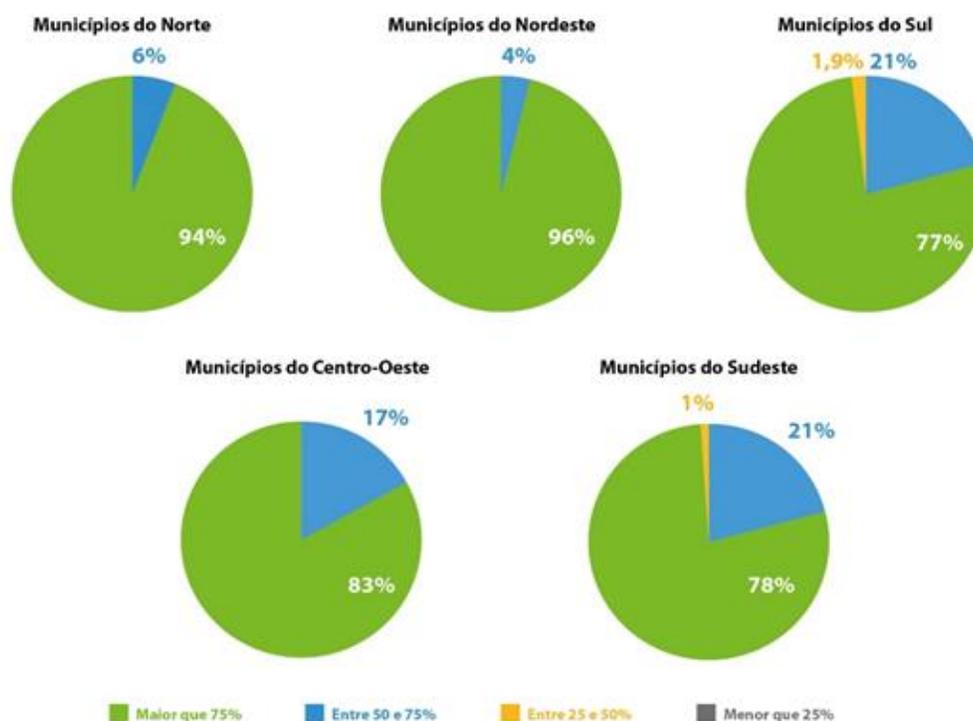
Para a maior parte dos Municípios brasileiros, existe forte dependência de transferências fiscais, que geralmente representam mais de 75% dos recursos disponíveis na Municipalidade, conforme dados do BSPN relativos ao exercício de 2015. Na Figura 1, pode-se verificar o grau de dependência de transferências intergovernamentais dos Municípios por região, a partir da comparação entre suas receitas próprias e as transferências recebidas

⁶¹ Nota Técnica 510/2014.

⁶² Nos termos do art. 3º da Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001, a “modalidade de aplicação” tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades.

⁶³ Relatório de Atividades – Classificação das Transferências da União, de 18/5/2018. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf. Acesso em 8/8/2019.

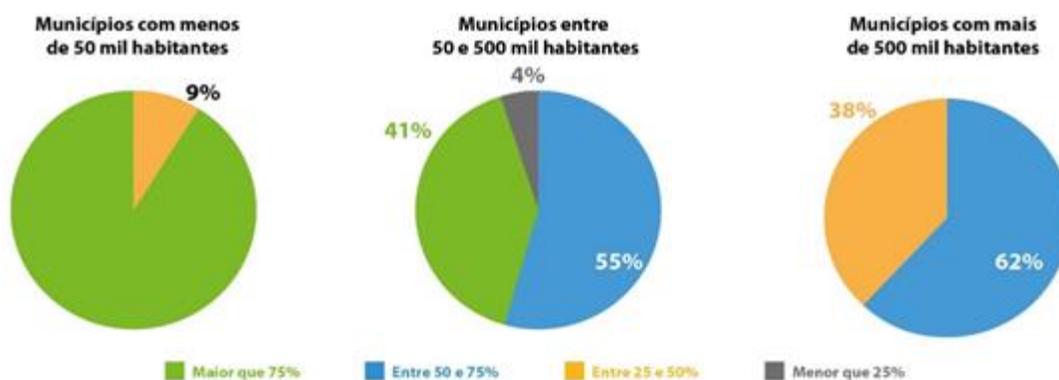
Figura 1 – Grau de dependência municipal de transferências por região



Fonte: elaborado pelo autor com base no Balanço do Setor Público Nacional – BSPN de 2015.

Nota-se que o grau de dependência das transferências intergovernamentais é maior nas regiões Norte e Nordeste, seguidas pelas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Na Figura 2, verifica-se o grau de dependência de transferências dos Municípios por população.

Figura 2 – Grau de dependência municipal de transferências por população



Fonte: elaborado pelo autor com base no Balanço do Setor Público Nacional – BSPN de 2015.

Percebe-se que a dependência de transferências é maior em Municípios menores, pois a dependência é forte (“maior que 75%”) para 91% dos Municípios com menos de 50 mil habitantes, reduzindo para 41% nos Municípios que possuem entre 50 e 500 mil habitantes. Para

grandes Municípios (com mais de 500 mil habitantes), a dependência de transferências fica “entre 25 e 50%” para 62% dos Municípios e “entre 50 e 75%” para os outros 38% de Municípios.

Segundo Giambiagi e Além (2011), os Municípios do interior, em geral os mais pobres, dependem fortemente das transferências. Já nas capitais, a participação das transferências no total da receita é menor. De fato, Moratta (2015), ao analisar as transferências fiscais aos pequenos Municípios (população até 10.000 habitantes) do Estado de Santa Catarina concluiu que a dependência das transferências frente à Receita Corrente Líquida (RCL), em média, estava acima de 89% no período de 2008 a 2012, com exceção de 2010, em que o valor é de 76,38%.

No caso dos Estados, também, existe grande dependência de transferências da União, principalmente naqueles situados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Figura 3). Deve-se ressaltar que parte da receita arrecadada pelos Estados é transferida para os Municípios. Mendes (2005) aponta que, em 2002, os Estados repassaram 18% do total arrecadado.

Figura 3 – Grau de dependência de transferências fiscais de Estados e DF



Fonte: Balanço do Setor Público Nacional – BSPN de 2015

Para Monteiro Neto (2014), o modelo brasileiro atual de repartição fiscal apresenta duas problemáticas graves quanto aos resultados de sua aplicação. A primeira é que o modelo brasileiro não visa a equalização dos recursos públicos por habitante das unidades federativas. Assim, embora a sua aplicação promova redistribuição de recursos e as Unidades da Federação de baixa capacidade tributária recebam recursos em volumes consideráveis, as disparidades finais de dotação permanecem preocupantes.

Como exemplo, Monteiro Neto (2017) menciona que, em 2010, o nordestino detinha, em média, mesmo após as transferências, o equivalente a apenas 73% da média nacional de receita tributária por habitante. Nesse ano, para cada R\$ 1,00 de receita tributária gerada no Nordeste, houve ganho adicional, na forma de transferências, de R\$ 0,89. Contudo, para que a região tivesse a receita tributária por habitante equivalente à média nacional, cada habitante da região precisaria receber R\$ 1,59 adicional para cada R\$ 1,00 nela gerado.

A segunda problemática grave do atual modelo brasileiro de repartição fiscal apontada pelo autor relaciona-se com o fato de que, no Brasil, existe forte ligação entre o problema federativo e as desigualdades regionais, sendo que as Unidades da Federação de baixa dotação de recursos *per capita* são justamente aquelas de mais baixo nível de desenvolvimento. Dessa forma, os recursos transferidos pelo sistema de partilha fiscal não têm sido capazes de modificar a dinâmica do investimento dentro das regiões menos desenvolvidas. De fato, recursos públicos transferidos para as regiões menos desenvolvidas tendem a retornar, via comércio inter-regional, para as regiões mais desenvolvidas do País. Assim, as transferências da União não estariam sendo capazes de transformar as estruturas produtivas daquelas regiões, dado que se destinam mais à ampliação do consumo do que à transformação da capacidade de investimento.

No mesmo sentido, ao examinar as transferências intergovernamentais para Estados no período de 1985 a 2004, Neto e Simonassi (2013) concluem que maiores investimentos em infraestrutura e desenvolvimento estão relacionados a menos recursos por habitante transferidos a cada Estado. Os autores argumentam que, na partilha dessas transferências, os objetivos políticos preponderaram sobre critérios de equidade: níveis mais elevados de transferência *per capita* estão associados à composição partidário-estadual das coalizões governativas. Dessa forma, como a alocação de recursos visando à melhoria da infraestrutura das economias locais gera impactos apenas no longo prazo, não existiriam incentivos, ao governo central, para efetuar tais alocações.

Rezende (2012) conclui que, no Brasil, as transferências intergovernamentais contribuíram para reversão do desequilíbrio vertical na repartição de receita tributária nacional, mas ampliaram os graves desequilíbrios horizontais, em virtude das dificuldades impostas para modificação das regras de partilha dessas transferências.

4.3.1 Transferências legais (obrigatórias)

Por definição, as transferências legais (obrigatórias) compreendem as transferências constitucionais e as transferências legais em sentido estrito.

As principais transferências constitucionais foram sintetizadas na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Principais transferências constitucionais (CF/1988)

União	Estados e DF	Municípios
ITR (art. 158, II)	-	50% ou 100% ⁶⁴
IOF-Ouro (art. 153, § 5º)	30%	70%
IPI (art. 159, II)	10%	
IR ⁶⁵ + IPI (art. 159, I)	21,5% (FPE)	24,5% (FPM)
	3% para regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	
IRRF (arts. 157, I, e 158, I)	100%	
Imp. residual (art. 157, II)	20%	-
Cide-combustíveis (art. 157, II)	29%	25%
	IPVA (art. 158, III)	50%
	ICMS (art. 158, IV)	25%

Fonte: elaborado pelo autor.

Registra-se que o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) visam reduzir desequilíbrios verticais e desigualdades regionais na capacidade fiscal. As regras de partilha do FPE beneficiam Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que ficam com 85% dos recursos. Por sua vez, o FPM retira recursos das capitais e distribui para Municípios do interior. Contudo, cabe consignar que Avezani (2014), ao analisar dados de 2000 a 2010, não encontrou evidências de que as transferências do FPM a pequenos Municípios influenciam os níveis de desigualdade interpessoal de renda e educação.

Além das transferências constitucionais apresentadas no quadro acima, pode-se citar as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, conhecidas como *royalties* (art. 20, §1º) e as transferências do salário-educação (art. 212, § 5º e §6º).

Há ainda as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (ADCT, art. 60), que decorre da obrigatoriedade de Estados e Municípios destinarem, para a educação básica, parte do que devem aplicar nessa área. Compõe-se de percentuais das receitas a seguir: FPE, FPM, IPI, ITR, ICMS, Desoneração de Exportações (Lei Kandir – LC nº 87/96), ITCMD e IPVA.

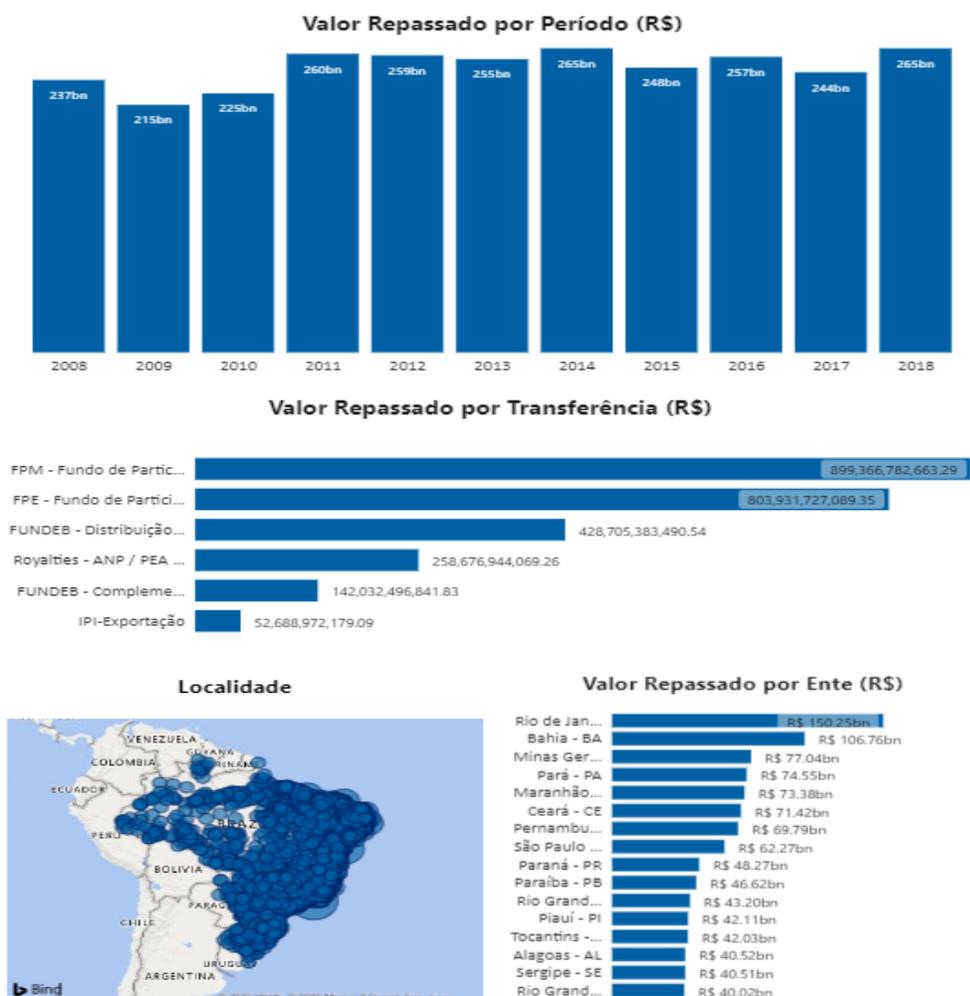
⁶⁴ Apesar de atender os requisitos teóricos para a arrecadação por governos locais (baixa mobilidade), os Municípios demonstraram falta de capacidade administrativa para arrecadar o ITR, motivo pelo qual a União arrecada o tributo e repassa 50% aos Municípios onde o imposto foi gerado (princípio da derivação). Porém, os Municípios que optarem por fiscalizar e cobrar o ITR, têm direito a totalidade do tributo (CF, art. 158, II).

⁶⁵ Excluídas a transferência do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

Por sua vez, dentre as transferências legais em sentido estrito, isto é, aquelas que decorrem de leis específicas, cita-se a as transferências do PDDE - Dinheiro Direto na Escola para a Educação Básica (Lei nº 11.947/2009) e as transferências do PNAE - Apoio à Alimentação Escolar na Educação Básica (Lei nº 11.947/2009).

A Figura 4 apresenta o montante das principais transferências intergovernamentais da União, além dos entes federativos mais beneficiados no período de 2008 a 2018.

Figura 4 – Perfil das principais transferências fiscais da União (2008 a 2018)



Fonte: Tesouro Nacional Transparente

Importa mencionar ainda o Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações – FEX, criado por intermédio da Medida Provisória – MP nº 193, de 24 de junho de 2004, num montante de R\$ 900 milhões, a serem distribuídos na razão de um doze avos a cada mês, cujo repasse estava condicionado ao envio de informações pelos Estados e DF sobre a efetiva manutenção e aproveitamento do montante do ICMS cobrado nas operações anteriores à efetivação de

exportações, desoneradas desse imposto por meio do art. 155, § 2º, inciso X, alínea “a”, da CF/88 (cujo inciso II deste artigo foi regulamentado pela Lei Kandir). A MP nº 193/2004 estabeleceu também, os percentuais individuais de partilha dos Estados e DF e determinou que a União entregasse 75% dos recursos aos Estados e 25% a seus Municípios, na mesma proporção dos percentuais individuais de participação no rateio do ICMS. Essa MP foi, posteriormente, convertida na Lei nº 10.966, de 9 de novembro de 2004. Nos anos subsequentes, os recursos correspondentes ao FEX foram incluídos em rubrica exclusiva da respectiva LOA e liberados em época apropriada por intermédio de MP, mantendo-se este procedimento até os dias de hoje. A partir de 2006, o valor total repassado passou a ser de R\$ 1,95 bilhão. Porém, desde 2013, o Auxílio deixou de ser regular, prejudicando a programação financeira de Estados e Municípios.

Quanto às transferências efetuadas de Estados para Municípios, salienta-se que os repasses do IPVA e do ICMS são realizados com base no *princípio da derivação*, tendo a finalidade de reduzir o desequilíbrio vertical. No caso do ICMS, ainda existe a possibilidade de política redistributiva, dado que apenas $\frac{3}{4}$ devem ser repassados aos Municípios onde o imposto foi arrecadado, sendo os outros 25% definidos pela legislação estadual.

Em análise ao conjunto de transferências obrigatórias, Baião (2013) conclui que algumas necessidades fiscais associadas à população em situação de extrema pobreza e ao crescimento populacional não são equalizadas por essas transferências. Ao contrário, justamente os Municípios que menos necessitam de recursos, segundo esses critérios, foram os que mais receberam. No que diz respeito à capacidade fiscal, a relação encontrada do PIB com o repasse dessas transferências também foi no sentido oposto à equalização fiscal, pois justamente os Municípios com maior PIB *per capita* foram os que receberam mais.

4.3.2 Transferências discricionárias

De acordo com a classificação criada em Subgrupo de Trabalho⁶⁶ com representantes da STN, do extinto MPOG e da CGU, as transferências discricionárias dividem-se em:

- **Voluntárias:** a entrega de recursos 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 – SUS (LRF, art. 25).

⁶⁶ Relatório de Atividades – Classificação das Transferências da União, de 18/5/2018. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf. Acesso em 8/8/2019.

- **Para organizações da sociedade civil:** entrega de recursos a Organizações da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público.
- **Por delegação:** entrega de recursos a outro ente da federação ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de ações de responsabilidade exclusiva do concedente.
- **Específicas:** transferências cujo atendimento de requisitos fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei. Exige-se a celebração de instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Apesar de algumas leis específicas a definirem como transferências automáticas, sua execução é discricionária. Como exemplo, cita-se transferências *fundo a fundo* do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em geral, as transferências discricionárias são operacionalizadas por meio de convênio, contratos de repasse e instrumentos congêneres (tais como termos de parceria, termos de fomento e termos de colaboração). Essas transferências são repasses vinculados, posto que a unidade beneficiária só pode aplicar o valor recebido em finalidade previamente determinada. Porém, as transferências *fundo a fundo* permitem maior flexibilidade para o ente recebedor, que pode alocar os recursos dentro de cada módulo, conforme critérios pré-estabelecidos. Por exemplo, ao aplicar recursos na atenção básica à saúde, o ente recebedor pode optar por priorizar a atenção ao controle da tuberculose ou à saúde da mulher, conforme as necessidades de saúde locais.

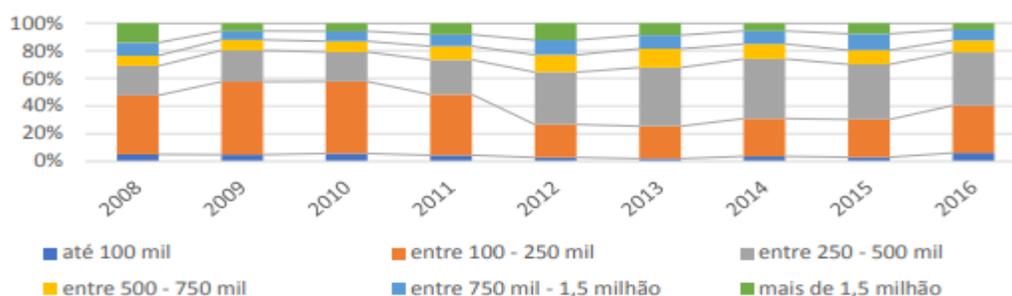
Baião (2013) sugere que o espaço discricionário favorece a maior heterogeneidade no repasse, ao contrário do que ocorre com as transferências legais, que tendem a resultar numa distribuição mais homogênea em termos *per capita*. Diz o autor:

O Fundeb, por exemplo, é distribuído de acordo com critérios ligados ao número de matrículas na rede pública, que, por sua vez, está diretamente associado com o tamanho da população. Por esse motivo, o Fundeb *per capita* tende a atingir valores mais constantes entre os municípios. As demais transferências legais também têm, em geral, bastante relação com a população, e, por isso, acabam apresentando coeficientes de variação menores (pág. 26).

Em especial, as transferências voluntárias⁶⁷ são alvos de constantes críticas, seja pela ineficiência na aplicação dos recursos, seja pela malversação dos recursos transferidos. A CGU, no Relatório de Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União (2016), aponta que o tempo médio para execução dessas transferências é de cerca de 5 anos, o que se mostra extremamente elevado considerando que a grande maioria dos objetos serem de pequeno vulto, conforme demonstrado na Figura 5 a seguir, com dados de 2008 a 2016.

⁶⁷ Na prática, é comum a utilização do termo *transferências voluntárias* para se referir tanto às transferências discricionárias para outros entes da Federação como também às transferências a entidades privadas sem fins lucrativos.

Figura 5 – Percentual de termos de ajustes assinados por faixa de valor (2008 a 2016)



Fonte: CGU (2016)

Linhares e Missenberg (2018), analisando contratos de repasse para a realização de obras assinados em 2013 entre a União e Municípios, concluem que a eficiência na execução do projeto é positivamente impactada pelo nível de contrapartida. Prefeituras que aportam maior proporção de recursos em relação ao valor total do projeto tendem a executar as obras de forma mais eficiente. Já o índice de necessidade municipal impacta negativamente a eficiência, ou seja, Municípios mais necessitados executam os projetos de forma relativamente pior. Por sua vez, o índice de capacidade municipal revelou um coeficiente positivo e altamente significativo na chance de eficiência de execução dos projetos analisados. Prefeituras dos Municípios com rápido crescimento populacional encontram-se mais pressionadas por demandas e tendem a executar os projetos de forma pior quando comparadas às Prefeituras de Municípios com baixas taxas de crescimento populacional. Além disso, os autores entendem que Prefeitos que ainda terão pela disputarão a reeleição apresentam maior eficiência na execução dos projetos.

Linhares (2016 *apud* Linhares e Missenberg, 2018), analisando a mesma base de dados, constatou tendência concentradora de recursos nos Municípios mais ricos, ou seja, que contam com menores graus de vulnerabilidade social e de constrangimentos de ordem financeira.

No Relatório sobre as Contas do Governo da República de 2006, o TCU apontou que disfunções operacionais – como o desaparecimento do Estado para acompanhar e fiscalizar adequadamente a execução dessas transferências, as negligências funcionais, a pouca transparência e a insuficiência dos mecanismos de controle social – fomentam a montagem de esquemas criminosos objetivando malversação de recursos públicos em favor de políticos, servidores públicos, empresários e lobistas, o que resulta na baixa efetividade desse sistema de cooperação, ao passo que promove investimentos em ações que não seriam de interesse público, com pulverização de recursos em detrimento de ações estruturantes de maior impacto e efeito multiplicador sobre a população. Nesse contexto, os órgãos, em vez de atuarem como gestores de

programas, agem como meros transferidores de recursos, não exercendo controle sobre a qualidade do gasto, o que enfraquece a confiança da sociedade em suas instituições.

Ainda de acordo com o TCU (2006), as principais irregularidades na fase de proposição, análise e formalização dessas transferências decorrem do desparalhamento do Estado, em termos de recursos materiais, humanos e tecnológicos. Por sua vez, as irregularidades verificadas nas fases de execução e prestação de contas resultam principalmente de fatores condicionantes (ambiente previamente estruturado para a prática de fraudes) e fatores circunstanciais (oportunismo para tirar proveito da desordem estabelecida).

Atento a esses problemas, Ribeiro (2009) sugere que os órgãos federais deveriam deixar de analisar projetos básicos e passarem a se concentrar na análise do plano de desenvolvimento multissetorial e nos critérios a serem adotados para alocação descentralizada dos recursos, tais como: índices de desenvolvimento humano; população; carências estruturais da região ou microrregião; fomento a setores; eliminação de gargalos econômicos; etc. Para tanto, propôs um novo modelo para as transferências voluntárias, que se fundamentaria na eliminação do formalismo processual, do personalismo dos pleitos e da descentralização tutelada.

4.4 Outros instrumentos de política fiscal redistributiva

Por política fiscal, entende-se a atuação do governo no que diz respeito à arrecadação de impostos e à realização de gastos, afetando o nível de demanda da economia. A arrecadação altera o nível de demanda ao influir na renda disponível que os indivíduos poderão destinar para consumo e poupança. Dado um nível de renda, quanto maiores os impostos, menor será a renda disponível que os indivíduos poderão destinar ao consumo e à poupança. Já os gastos governamentais são diretamente um elemento de demanda. Dessa forma, quanto maior o gasto público, maior a demanda e maior o produto (GREMAUD et al, 2014).

Outro expediente da política fiscal utilizado pelo governo federal para promover a redistribuição de recursos fiscais entre os entes federativos é sua atuação como ativador do desenvolvimento regional por meio da política social e do crédito ao investimento.

No seu papel de ativador do desenvolvimento regional, o governo federal pode alterar o produto regional atuando tanto no lado da demanda, pelo aumento direto do consumo e do investimento governamental, quanto no lado da oferta, pelo estímulo indireto do consumo e investimento privado, por meio de instrumentos como alterações da taxa de juros e fomento a

crédito bancário. Monteiro Neto (2017) destaca três instrumentos para ilustrar o ativismo governamental, quais sejam: a) gasto social na forma de transferências a famílias; b) recursos de apoio a políticas regionais explícitas; e c) recursos de fomento a políticas setoriais.

Em relação às transferências a famílias, os recursos são distribuídos diretamente à população vulnerável, sem intermediadores, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF)⁶⁸ e dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC). Baião (2013) aponta que o PBF tem papel de equalizador fiscal na Federação brasileira.

Quanto à política regional explícita, cita-se as transferências ao setor produtivo privado, que visam subsidiar empreendimentos em regiões menos desenvolvidas, tais como as transferências dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste (CF/1988, art.159, I, c). Mendes (2014) destaca que, em 2012, as grandes empresas receberam 33% dos desembolsos desses Fundos, enquanto as médias empresas receberam 13%; as pequeno-médias empresas, 10%; as pequenas empresas, 23%; e as micro empresas, 22%⁶⁹.

Por sua vez, na política setorial, cita-se a atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento da atividade produtiva. Mendes (2014) destaca que, em 2012, 63% dos desembolsos do BNDES foram para grandes empresas; 5% para média-grandes empresas; 9% para médias empresas e 23% para micro e pequenas empresas⁷⁰.

Além de representar esforços de ampliação da oferta agregada regional – isto é, o seu parque produtivo –, os instrumentos governamentais de financiamento do crédito ao investimento, bem como a política social de apoio a famílias pobres representam suportes adicionais às estratégias de redução das desigualdades regionais por meio da repartição tributária.

Porém, Monteiro Neto (2017) alerta que as escolhas governamentais por mais ou menos políticas redistributivas são eminentemente políticas. Em governos conservadores, como nos anos 1995-2002, as estratégias do governo federal para o desenvolvimento regional equitativo foram substantivamente constrangidas: além da restrição do gasto público e do crédito público ao

⁶⁸ Registra-se que o Bolsa Família representa apenas 2,7% dos gastos sociais do governo, enquanto a previdência social, que tem forte viés concentrador de renda, representa mais da metade desses gastos (MENDES, 2014).

⁶⁹ Mendes (2014) salienta que os Fundos Constitucionais sofrem grandes perdas por não contarem com uma razoável política de controle da inadimplência de seus clientes. Dessa forma, para o autor, as empresas financiadas por tais Fundos não recebem subsídio, mas “quase doações”.

⁷⁰ A intenção do BNDES, ao privilegiar grandes empresas, é provocar a internacionalização dessas empresas a fim de atrair novas tecnologias e reduzir a vulnerabilidade da balança de pagamentos. Porém, Mendes (2014) pondera que empresas que fazem doações em campanhas eleitorais tendem a obter maior acesso ao crédito público. Assim, as conexões políticas têm peso sobre as escolhas de alocação, ainda mais considerando que as operações bancárias são protegidas por sigilo.

financiamento privado, houve reorientação programática para os recursos disponíveis, os quais deveriam, em larga medida, apoiar estratégias de privatização de empresas. Com efeito, nesse período, houve o arrefecimento do horizonte de convergência regional dos PIBs *per capita* no País. Em contrapartida, a partir de 2003, sob nova orientação político-partidária, uma frente de ativismo fiscal pró-pobre se consolidou no País.

Ao longo dos anos, as fontes de recursos federais relacionadas a políticas não explicitamente regionais tendiam a ter relevância mais pronunciada do que as que são explícitas. A novidade das últimas décadas é o nível estabelecido pelo gasto social em transferências de renda a famílias, que se tornou superior ao financiamento do empreendimento produtivo da política regional e rivalizou com a política setorial (MONTEIRO NETO, 2017).

4.5 Principais desafios

4.5.1 Guerra fiscal

Lassance (2012) ressalta que a articulação entre os entes da Federação apresenta-se como conjunto superposto de arenas: de negociação, de coordenação e de produção de políticas e serviços públicos, ramificadas horizontal, vertical e setorialmente, em cada nível de governo ou em cada área de atuação pública. A figura resultante desse arranjo encontra-se em constante transformação, ora impulsionadas por interesses de competição, ora de cooperação.

Em teoria, se os governos locais usam recursos públicos para criar melhor ambiente econômico e social para pessoas e negócios, a competição entres eles promoveria a eficiência econômica e a satisfação social. Mas Rezende e Afonso (2002) entendem que, para que isso ocorra, as autoridades locais devem ter autonomia para decidir a alocação de seus recursos, sejam receitas próprias ou transferências. E essa condição não existe plenamente no Brasil, o que significa que a competição provoca distorções econômicas e injustiça social.

Além disso, com vistas a atrair investimentos privados e empregos para seus territórios, os Estados e Municípios podem estabelecer uma concorrência predatória, por meio de incentivos fiscais⁷¹, o que, como visto, é conhecido como guerra fiscal. No Brasil, a guerra fiscal é comum

⁷¹ Em regra, os entes federativos podem conceder benefícios fiscais mediante lei específica de sua competência. Ressalta-se, porém, que a concessão de benefícios fiscais do ICMS depende de deliberação conjunta dos Estados e do DF (CF/1988, art. 155, § 6º, XII, g), o que é feito por convênio interestadual. Além disso, algumas outras regras foram previstas na CF/1988 a fim de minimizar os efeitos da guerra fiscal. Por exemplo, cabe ao Senado Federal definir a alíquota mínima do IPVA (CF/1988, art. 155, § 6º, I) e a alíquota máxima do ITCMD (CF/1988, art. 155, § 1º, IV), sendo facultado, quanto ao ICMS relativo a operações internas, o estabelecimento de alíquota mínima (CF/1988, art. 155, § 2º, V, a) e de alíquota

em tributos que incidam sobre o consumo⁷², como o ICMS, que é a principal fonte de receita tributária estadual, respondendo, em média, por 90% dos recursos orçamentários dos Estados mais desenvolvidos (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011).

Salienta-se que os recursos do ICMS, em regra, pertencem ao Estado de origem da operação tributada pelo imposto. Porém, nas transações interestaduais, a arrecadação é partilhada entre o Estado de origem e o Estado de destino da operação, por meio do diferencial entre alíquotas (CF/1988, art. 155, VII). De acordo com Giambiagi e Além (2011), essa sistemática faz com que os efeitos da cobrança do ICMS estendam-se para além do território do Estado tributante, o que permite que o imposto se torne instrumento da guerra fiscal entre os Estados⁷³.

4.5.2 Restrição orçamentária fraca

A gestão fiscal tornou-se mais difícil ao longo dos anos 1980 e 1990 tendo em vista que a União passou a controlar menor parcela dos recursos públicos da Federação, ao passo que os governos Estaduais e Municipais, cuja preocupação principal é a alocação de bens públicos, em detrimento da estabilidade econômica, passaram a se endividar excessivamente.

De acordo com a CF/1988, cabe ao Senado Federal – SF dispor sobre limites globais para o montante da dívida consolidada⁷⁴ da União, Estados, DF e Municípios, além da dívida mobiliária⁷⁵ de Estados, DF e Municípios. Por sua vez, cabe ao Congresso Nacional – CN dispor sobre a dívida mobiliária federal.

Os limites para a dívida dos Estados, DF e Municípios foram fixados pela Resolução do Senado nº 40/2001. Não obstante, até hoje, não foram fixados os limites para a dívida da União.

máxima para resolver conflito específico que envolva interesse de Estados (CF/1988, art. 155, § 2º, V, b). Quanto ao ISS, cabe à lei complementar definir as suas alíquotas máximas e mínimas (CF/1988, art. 156, § 3º, I).

⁷² É interessante notar que o Brasil não segue o receituário teórico quanto a tributação sobre o consumo, que recomenda que esta seja de responsabilidade do governo central. A União arrecada cerca de 14% dos tributos sobre o consumo, por meio do IPI. Por sua vez, os Estados arrecadam 80%, por meio do ICMS. E os Municípios ficam com 6%, por meio do ISS (MENDES, 2005).

⁷³ Cf Lassance (2012, p. 12): um quadro de fragmentação, de competição por recursos escassos e de estratégias de intensa disputa fiscal já foi considerado típico de um federalismo predatório, especialmente nos anos 1990. Em contrapartida, as experiências recentes de cooperação federativa, como os consórcios públicos, parece indicar um movimento em direção ao aumento de arranjos federativos coordenados e cooperativos, dentro de uma base territorial heterogênea, a despeito das distorções ainda vigentes.

⁷⁴ A dívida fundada ou consolidada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses contraídos por meio da emissão de títulos ou celebração de contratos para atender a desequilíbrio orçamentário, ou a financiamento de obras e serviços públicos, e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate (Decreto nº 93.872/86).

⁷⁵ A dívida pública mobiliária é aquela representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, dos estados e dos municípios. É uma especificação da dívida consolidada para maior controle (MENDES, 2015).

Segundo Mendes (1999), a facilidade que existe para expandir a dívida federal além do previsto tem servido como forma de financiamento dos socorros federais prestados aos Estados.

De fato, ao longo dos anos 80 e 90, Estados e Municípios foram amplamente beneficiados por auxílios financeiros do governo federal. De acordo com Mendes (2005), em 1983 e 1987, o socorro federal foi subsequente às eleições para os governos estaduais, ocasião em que os bancos dos Estados foram usados para financiar campanhas políticas. Da mesma forma, em 1989, a União assumiu e refinanciou parte da dívida externa de Estados e Municípios. Já em 1991, houve refinanciamento da dívida dos Estados e Municípios junto a previdência social. Depois, em 1993, a União refinanciou, a juros subsidiados, as dívidas dos governos locais junto a bancos federais. Novamente, em 1997, o governo federal assumiu a dívida mobiliária dos Estados e de alguns Municípios, refinanciando-a por trinta anos, mais uma vez a juros subsidiados.

Assim, no Brasil, Estados e Municípios muitas vezes “driblam” as tentativas de controle da dívida, exercendo pressões para obtenção de auxílio financeiro (*bail-out*) do governo federal, o que, para Giambiagi e Além (2011, p. 340), “nada mais é do que uma ‘socialização de perdas’”.

Nesse contexto, a LRF, aprovada em 2000, impôs regras visando limitação do endividamento. De acordo com o art. 31 da referida norma, se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o limite, o ente fica proibido de realizar operações de crédito, bem como de receber transferências voluntárias enquanto perdurar o excesso. Além disso, a Lei nº 10.028/2000 tipificou como crime de responsabilidade: “deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal”.

Porém, como ressalta Oliveira (2007), “a restrição fiscal que se supôs estar sendo criada pela LRF com novas regras sobre o controle do endividamento na verdade ainda não se apresentou concretamente como prevista”. Com efeito, o Tesouro Nacional contabiliza elevado crédito relativo às dívidas de Estados e Municípios refinanciadas pela União ao longo dos anos.

Apenas de janeiro a agosto de 2019, o governo federal precisou desembolsar R\$ 5,25 bilhões⁷⁶ de reais para honrar dívidas dos Estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Norte, que têm garantias da União. Em geral, a recuperação de créditos eventualmente inadimplidos depende da execução das contragarantias, constituídas, sobretudo, pelas transferências fiscais. Porém, Minas Gerais, Goiás e Rio Grande do Norte foram beneficiados por

⁷⁶ Desde 2016, início da série histórica, a União já honrou R\$ 16,5 bilhões em dívidas não pagas por Estados e Municípios.

liminares obtidas no Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto o Rio de Janeiro está imune por conta do Regime de Recuperação Fiscal – RRF⁷⁷.

Ressalta-se que, dentre outras implicações, a restrição orçamentária fraca favorece a guerra fiscal, na medida em que o prejuízo decorrente da diminuição de arrecadação imposta pela concorrência predatória é compensado pelo socorro financeiro da União.

Para Oliveira (2007), a definição de limites para o endividamento público envolve considerações sobre a política macroeconômica em vigor (ou a ser posta em vigor), as condições fiscais de Estados e Municípios específicos, as forças políticas, além da observância da regra de limite único por esfera de governo. Para o autor, dada a heterogeneidade da relação entre dívida consolidada/RCL nos diversos níveis de governo, a regra de que os limites sejam fixados por esfera de governo e aplicados igualmente a todos entes da Federação, prevista no art. 30, §3º, da LRF, ao mesmo tempo que evita fixação de limite diferenciado (privilegiado ou não) para determinado ente, implica a fixação de limite em patamar muito acima da relação vigente em alguns entes e muito próximo ou abaixo dela para outros. Como apontado pelo BNDES (2002), no Informe intitulado *Uma avaliação sobre o limite do Senado Federal para a dívida pública estadual*: a fixação de limite demasiadamente frouxo estimula o endividamento local; já um limite excessivo, acaba por comprometer parcela crescentes da receita com o serviço da dívida; por fim, um limite apertado prejudica o crédito saudável, necessário para financiar investimentos que dão sustentação ao desenvolvimento das economias estaduais.

Preocupados com a coordenação de políticas públicas e com o impacto da tributação sobre as atividades produtivas, Giambiagi e Além (2011) defendem certa redução da autonomia dos governos subnacionais no que se refere a sua capacidade de legislar em matéria tributária:

O ideal é que o Brasil caminhe na direção de ter regras do jogo, nesse campo, similares às dos Estados Unidos e outros países desenvolvidos que a) obrigue os financiadores dos estados e municípios a assumirem – e avaliarem – riscos concretos nas operações de crédito com os governos subnacionais; e b) façam com que os custos da solução dos problemas fiscais de um estado incidam especificamente sobre os habitantes desse estado e não sobre os contribuintes do país como um todo (p. 342).

Os autores concordam com Ardeo e Vilella (1996, p. 29 *apud* Giambiagi e Além, 2011) quando dizem que “(...) o controle social exercido através do mercado de crédito á a forma mais adequada de garantir, ou induzir, uma atuação responsável. Para tanto (...) deve-se cortar os

⁷⁷ O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar 159/2017, foi criado para fornecer instrumentos para o ajuste de suas contas aos Estados com graves desequilíbrios financeiros.

canais que permitem às administrações subnacionais repassar para a União os custos de sua má gestão sob a forma de instabilidade macroeconômica. Quem quiser financiar seu *déficit* que recorra ao mercado financeiro (nacional ou internacional), que deve se aparelhar para julgar se o estado ou município pode ou não se endividar”.

4.5.3 *Municipalização*

O Brasil é uma Federação de terceiro grau, tendo em vista que não somente a União e os Estados gozam de autonomia, mas também os Municípios, além do Distrito Federal (DF) como ente anômalo. A autonomia municipal torna a distribuição de competências na Federação brasileira e a política regional ainda mais complexa e desafiadora, dada a diversidade de atores, interesses e ações envolvidas. Como ressalta Cataia (2011):

O Município, como um espaço de poder, é um espaço de poder assimétrico (Raffestin, 1993), portanto é um espaço de conflitos, de conflitos de interesses onde há confrontações e lutas, negociações e acordos, e a esfera partidária do poder político instituído não tem primazia sobre essas disputas complexas, tampouco o tem a escala local. Como afirma Gottdiener (1993), grande parte do desenvolvimento das cidades é resultado mais das ações de complexas redes de atores do que de decisões de um ou outro agente individual, inclusive porque os governos locais necessitam de legitimação política, por isso são sensíveis às reivindicações sociais. O Município é um espaço em permanente disputa.

Segundo Giambiagi e Além (2011), entre 1980 e 2006, o número de Municípios do País aumentou em 38%. Esse fenômeno é conhecido, na literatura, como *municipalização*.

Para Rezende (1997), há duas grandes razões econômicas para emancipação dos pequenos distritos: 1) melhor aproveitamento das vantagens obtida pela cota-parte do ICMS; 2) liberdade para administração dos recursos do FPM. De fato, Giambiagi e Além (2011) ressaltam que as regras de distribuição do FPM representam incentivo à criação de pequenos Municípios, pois estabelecem piso correspondente ao repasse efetuado a Municípios de 10.000 habitantes; assim, se um Município de 10.000 habitantes se dividir em dois, dobra o valor *per capita* recebido.

Giambiagi e Além (2011) apontam que esse fenômeno gera duplicidade administrativa: a mesma quantidade de recursos repassados a totalidade dos Municípios do Brasil por meio da cota-parte do ICMS e do FPM passa a ter que financiar gasto maior, com prejuízos para a qualidade média dos serviços prestados pelos governos municipais. Assim como a guerra fiscal, trata-se de um caso típico do que os economistas chamam de *falácia da agregação*, posto que, apesar de ser racional individualmente, é contraproducente do ponto de vista agregado.

Atualmente, existem mais de 5.500 Municípios no Brasil. De acordo com os dados do IBGE, relativos a 2015, quase metade (cerca de 45%) desses Municípios têm menos de dez mil habitantes e, portanto, não possuem escala suficiente para produção de muitos bens públicos.

Além disso, embora os Municípios tenham assumido novas competências com a CF/1988, não houve, para a maioria deles, a correspondente retaguarda técnica e administrativa para exercê-las. Assim, as oportunidades de desenvolvimento de políticas locais, com aporte de recursos federais, muitas vezes são prejudicadas pela baixa capacidade de pequenos Municípios apresentarem projetos, devido a própria inexistência de profissionais habilitados para produzi-los (LASSANCE, 2012). Por essa razão, Monteiro Neto (2013) defende que, além de capacidades econômico-fiscais, os entes locais precisam ser dotados de capacidades político-institucionais.

Nesse contexto, os gestores públicos terão que, cada vez mais, considerar a articulação entre as diferentes políticas públicas adotadas em distintos níveis de governo, de modo que ações e recursos federais e subnacionais atuem de maneira compartilhada, reduzindo as sobreposições atualmente existentes (LASSANCE, 2012).

4.5.4 Uso excessivo de transferências intergovernamentais

Alguns autores entendem que é necessário garantir autonomia efetiva dos entes federativos, sob pena de que, na prática, estes acabem por implementar políticas que reflitam os interesses e prioridades da União. A autonomia efetiva significa não só a capacidade de cada ente federativo fixar o perfil de seus gastos (autonomia orçamentária), mas, sobretudo, a de custeá-los.

Porém, Mendes (2005) aponta que, em 2002, 73% dos Municípios tinham, nas transferências recebidas, pelo menos 85% de suas receitas correntes, o que não estimula o cidadão a fiscalizar a ação do governo local, tampouco incentiva os governos locais a cobrarem pela prestação de serviços públicos divisíveis. No mesmo sentido, Rezende (2012) entende que, ao tornar o financiamento do gasto público local mais dependente de recursos de transferências, a CF/1988 tornou o cidadão menos consciente do ônus que suporta em decorrência dos gastos realizados por Governadores e Prefeitos. Para o autor, a desvinculação da decisão de gastar, que representa um bônus político, da decisão de instituir o tributo necessário ao financiamento do gasto, que traz um ônus político, propiciou ambiente favorável ao descontrole e desperdício.

Além disso, Mendes (2005) aponta que as transferências fiscais incentivam o comportamento *free rider*, no sentido de que os governos locais tendem a pressionar o governo central para obtenção de transferências adicionais.

Por um lado, a metropolização da pobreza torna os Estados brasileiros, mesmo os mais ricos, bem como as Prefeituras das grandes metrópoles, incapazes de dar conta das demandas sobre eles exercidas por suas populações (REZENDE, 2012). Nessa perspectiva, existiria maior concentração de necessidades de gastos públicos nas cidades de maior porte, em função das demandas coletivas decorrentes da urbanização e do maior custo de atendimento dessas necessidades em áreas densamente povoadas (MENDES, 2005).

Por outro lado, os critérios de rateio das transferências privilegiam áreas menos desenvolvidas e cidades de pequeno porte, embora Municípios pequenos e receptores de *royalties* estejam entre os menos eficientes, ou seja, têm a pior relação entre receita total e serviços públicos oferecidos (SOUZA 2003 *apud* MENDES 2005). Para Mendes (2005), a captura de recursos também é maior em Municípios beneficiados por critérios de partilha das transferências, em especial aqueles que recebem elevados valores a título de *royalties* do petróleo.

Como resultando, há desequilíbrio entre as demandas locais e a capacidade de satisfazê-las. Para Rezende (2012), o desequilíbrio resulta da extrapolação da função atribuída às transferências, que deixaram de ter caráter compensatório para representar a principal fonte de recursos dos Municípios e de cerca de metade dos Estados brasileiros. Mas, para o autor, a pulverização das transferências não tem gerado recursos suficientes, ao nível das unidades menos desenvolvidas, para sustentar investimentos necessários a superação do subdesenvolvimento.

De fato, Moratta (2015) aponta que os pequenos Municípios de Santa Catarina, cuja dependência de transferências intergovernamentais é muito elevada, reduziram sua participação no PIB Estadual, de 2008 a 2012, de 9,83% para 7,42%, alcançando PIB *per capita* cerca de 30% inferior ao resto do Estado. O autor conclui que há relação fraca de dependência das transferências intergovernamentais com o crescimento de Municípios.

Por fim, é importante mencionar que alguns autores, como Gonçalves (2013), entendem que as transferências fiscais contribuem ao desestímulo a arrecadação dos tributos locais. Porém, Rezende (2012) sustenta que, no Brasil, o incremento das transferências federais e estaduais para Municípios não comprometeu seu esforço próprio de arrecadação. O autor afirma que houve um aumento de quase 100% da receita própria desses entes entre 1989 e 1992.

4.5.5 *Flypaper effect*

No Brasil, Cossio e Carvalho (2001) constataram a existência do *flypaper effect* em relação às transferências intergovernamentais desvinculadas. Ou seja, essas transferências provocaram maior expansão de gastos públicos locais do que aumentos equivalentes da renda *per capita* dos contribuintes. A mesma conclusão foi obtida por Gonçalves (2013), que observou que o fenômeno é mais intenso nas regiões Norte e Nordeste, que se caracterizam por menor concentração espacial e nível de desenvolvimento econômico, e cujos Municípios têm maior dependência de transferências intergovernamentais devido a sua menor base de tributação e capacidade de exploração da já pequena base tributária.

Dessa forma, a utilização excessiva de transferências exige cuidados à medida que a expansão crescente nas despesas públicas depende da capacidade produtiva e do grau de utilização dessa capacidade, havendo risco de expansão do *déficit* público sem alcance dos objetivos desejados, uma vez que parte das despesas se institucionaliza (GONÇALVES, 2013).

Nesse contexto, para manutenção do nível de gastos, passa a ser inevitável a ampliação da carga tributária⁷⁸, o que pode gerar problemas de ineficiência como “tributação em cascata”, distorção de preços relativos e perda da competitividade das exportações (MENDES, 2005).

4.5.6 Disparidades regionais e sociais

Os países da América Latina e do Caribe são, em geral, bem mais desiguais que as outras nações⁷⁹ (MENDES, 2014). No Brasil, a desigualdade tem origem na concentração do capital resultante da estrutura fundiária que se estabeleceu no País entre os primeiros colonizadores, perpetuando-se ao longo dos ciclos econômicos de produção de *commodities*.

⁷⁸ Segundo Giambiagi e Além (2011), a carga tributária do Brasil, em 2009, era de 37,7%, superior a maioria dos países de renda média, o que é um indicativo que a pressão tributária incidente sobre a população é maior inclusive do que em países desenvolvidos com maiores cargas tributárias.

⁷⁹ No Brasil, um engenheiro recebe 7 vezes mais que um carpinteiro, enquanto no Reino Unido essa diferença é de 2,1, nos EUA é de 1,8 e no Canadá é de apenas 1,7 (MENDES, 2014). Medeiros e Souza (2013) decomporam a renda familiar a fim de investigar os principais fatores que afetam a desigualdade, concluindo que o BPF reduz em apenas 1% a desigualdade, enquanto o BPC tem efeito nulo. Já os impostos diretos, que incidem diretamente sobre o agente pagador e são progressivos, reduzem o índice de Gini em 14%. Por sua vez, a renda do trabalho no mercado privado responde por 60% do aumento da desigualdade, seguido pela renda proveniente da previdência social (22%), da remuneração dos serviços públicos (21%) e do seguro-desemprego, que tem impacto regressivo visto que é restrito aos empregados do setor formal da economia (1%). Ao analisar o período de 2003 a 2009, os autores concluem que a redução do hiato salarial, no mercado privado de trabalho, foi responsável por 66% da queda da desigualdade, enquanto 10% adveio da redução da regressividade dos benefícios previdenciários; e 20% do BPF e BPC. Porém, os salários dos servidores públicos tiveram impacto regressivo, aumentando a desigualdade na ordem de 10%.

Engerman e Sokoloff (2002) relatam que o clima e as condições do solo da região foram propícios à agricultura de plantas como cana-de-açúcar, que eram valorizadas no mercado internacional e cultivadas, de forma mais eficiente, em latifúndios com mão-de-obra escrava (as *plantations*), o que criou altos níveis de concentração de riqueza, capital humano e poder político. Essas condições geraram instituições prejudiciais ao crescimento econômico que persistem até hoje, resistindo ao processo de industrialização e urbanização⁸⁰.

Apesar da inflexão na trajetória das desigualdades observada na maioria dos países da América Latina, a partir da década de 1990, sob regime democrático, o Brasil ainda tem coeficiente de Gini⁸¹ de 0,515, sendo apontado pela Organização das Nações Unidas (2016), como um dos 10 países com maior desigualdade do mundo⁸².

Registra-se que, antes da democratização, em 1985, o Brasil apresentava coeficiente de Gini em torno de 0,6. A recente queda de desigualdade não significa, contudo, que a população decidiu ser mais igualitarista⁸³, e sim que o resultado do conflito distributivo tem sido vantajoso para a parcela mais pobre da sociedade (MENDES, 2014).

Mendes (2014) ressalta que isso resultou num processo de “redistribuição dissipativa”. Para o autor, por um lado, a busca do voto do eleitor pobre promoveu a expansão de programas sociais como o Bolsa Família. Por outro lado, grupos de renda média-alta, como servidores públicos, com grande conexão com o poder governamental e que superaram o problema de ação coletiva por meio da organização de fortes sindicatos, também têm conseguido promover redistribuição de renda a seu favor. Beneficiam-se, ainda, grandes

⁸⁰ Em contraste, os autores citam que, nas colônias norte-americanas, as condições climáticas favoreceram um regime de agricultura mista centrado em grãos e gado, que apresentam economias de escala limitadas e pouco uso de mão-de-obra escrava. Lá, os latifúndios não prosperaram porque até mesmo homens desafortunados poderiam ter fazendas, já que as terras eram baratas. A grande homogeneidade entre a população levou, ao longo do tempo, a instituições políticas mais democráticas e maior desenvolvimento.

⁸¹ O Coeficiente de Gini consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade (no caso do rendimento, por exemplo, toda a população recebe o mesmo salário) e 1 corresponde à completa desigualdade (quando alguém recebe todo o rendimento e os outros nada recebem).

⁸² Mendes (2014) destaca que a mobilidade social intergeracional é muito baixa no Brasil, ou seja, o status socioeconômico dos pais determina fortemente os limites de ascensão social dos filhos. Assim, o autor entende que, para perenizar a tendência de redução da desigualdade no País, faz-se necessária a redução da desigualdade de oportunidades e consequente aumento da mobilidade intergeracional, o que requer, entre outros, avanços na qualidade da educação. Um dos problemas existentes no atual modelo é a preferência pelo ensino superior gratuito, benefício tipicamente voltado aos estudantes de renda média, que drena a maior parte dos recursos da educação pública.

⁸³ Não há um amplo consenso social que leve a sociedade como um todo a buscar maior igualdade, uma vez que, de acordo com a teoria econômica ortodoxa, a redistribuição pró-pobre desestimula o investimento e o crescimento econômico em curto e médio prazo. Os gastos com transferências aos mais pobres tem como efeito colateral forte pressão fiscal e distorções regulatórias e de preços relativos que prejudicam o crescimento econômico no curto prazo.

grupos com demandas homogêneas e facilmente identificáveis, tais como aposentados, grupos étnicos e religiosos⁸⁴. Nesse contexto, há forte estímulo ao comportamento *rent-seeking*, em que cada grupo tenta extrair o máximo possível de benefícios para si, empurrando o custo das políticas públicas para outros.

Como ressalta Affonso (1994), além das disparidades interpessoais, no Brasil, existem acentuadas disparidades inter-regionais e intra-regionais. De acordo com o Atlas do Desenvolvimento Humano, em 2010, os Estados Amazonas, Alagoas, Acre, Roraima e o DF apresentavam maior desigualdade de renda⁸⁵. No outro extremo, Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina são os Estados que apresentam a menor desigualdade do País.

Tabela 3 – Indicadores socioeconômicos das macrorregiões brasileiras

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
IVS⁸⁶	0.298	0.311	0.242	0.234	0.191
IDHM⁸⁷	0.713	0.706	0.787	0.797	0.790

Fonte: elaborado pelo autor com base no Atlas da Vulnerabilidade Social (2015)

As expressivas disparidades socioeconômicas se refletem em diferentes capacidades fiscais, o que torna a condução do processo de descentralização política particularmente complexa (GIAMBIAGI; ALÉM, 2011), pois a questão fiscal deve ser complementada pela análise territorial das desigualdades socioeconômicas, considerando a heterogeneidade da capacidade financeira local, tendo por base agentes e instituições públicas diferenciadas, responsáveis por atender diferentes demandas por bens públicos (LASSANCE, 2012).

Assim, não se pode olvidar que políticas públicas são imprescindíveis para permitir maior equidade e isonomia entre indivíduos e regiões. Como afirma Scaff (2018):

Em uma sociedade ideal, a função da arrecadação e da despesa seria completamente diferente daquela que se vê em uma sociedade marcadamente desigual, como atualmente ocorre no Brasil. (...) Em uma sociedade com desigualdades econômicas, (...) o balanço

⁸⁴ Como consequência, os pobres não teriam motivos para apoiar propostas revolucionárias ou movimentos populistas extremos e a elite econômica também não vê razão em se opor as políticas sociais redistributivas, porque consegue, em paralelo, manter seus privilégios junto ao Estado (MENDES, 2014).

⁸⁵ Importante destacar que, como afirma Arretche (2015), a centralidade da renda nos estudos comparados sobre desigualdade está mais associada à disponibilidade de dados do que ao fato de que esta seja a sua única dimensão relevante. Além da dimensão monetária, existem outros tipos de desigualdades, como de raça e gênero.

⁸⁶ O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) é formado por 16 indicadores organizados em três dimensões: infraestrutura urbana; capital humano; e renda e trabalho. O índice varia entre 0 e 1, dividido nas seguintes faixas de vulnerabilidade social: abaixo de 0,2 (muito baixa); 0,2 a 0,29 (baixa); 0,3 a 0,39 (média); 0,4 a 0,49 (alta); e acima de 0,5 (muito alta).

⁸⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal é calculado a partir da expectativa de vida, nível de escolaridade e renda *per capita*. O índice varia entre 0 e 1, dividido nas seguintes escalas de desenvolvimento: até 0,5 (muito baixo); 0,5 a 0,59 (baixo); 0,6 a 0,69 (médio); 0,7 a 0,79 (alto) e acima de 0,8 (muito alto).

entre arrecadação e despesa deve ser repartido de forma desigual, pois os que possuem mais riquezas devem contribuir com mais recursos para o tesouro público, e este deve gastar esses recursos de forma desigual, prioritariamente com aqueles que menos riquezas possuem. A medida dessa repartição desigual deve ser observada: A) a partir do tamanho da desigualdade existente, e B) da velocidade em que se pretende reduzi-la (p. 270).

Nada obstante, em geral, há restrições políticas para oferta diferenciada de bens públicos. Conti (2004) ressalta, ainda, que o tratamento diferenciado entre entes federativos, respeitando suas necessidades e particularidades, visando gerar desenvolvimento econômico, é dificultado em países com graves desequilíbrios regionais e má distribuição de renda, como o Brasil, visto que todas as regiões possuem diversos problemas estruturais, suscitando dúvidas sobre quais critérios devem ser considerados justos e objetivos para a aplicação da isonomia.

Para Affonso (1994):

A elevada heterogeneidade regional, agravada pela crise econômica, exigiria uma maior disponibilidade de recursos públicos capazes de soldar as esgarçadas alianças federativas. Entretanto, como se sabe, na virada da década de 70 para a década de 80, assistiu-se à ruptura do padrão de financiamento público e a uma profunda e progressiva crise fiscal, diminuindo sobremaneira a capacidade da União de articular as esferas subnacionais de governo e costurar pactos inter-regionais de poder (p. 323).

No mesmo sentido, Bachur (2005) entende que, no Brasil, não há uma dinâmica institucional capaz de conjugar esforços nacionais para superar as disparidades regionais.

Segundo Giambiagi e Além (2011), a experiência internacional indica que a forma mais adequada de atuação redistributiva do governo seria por meio de uma política nacional centralizada, aplicada pelas esferas de governos subnacionais com certo grau de autonomia, o que sugere alguma forma de cooperação entre os diferentes níveis de governo. Isso porque, supondo, por exemplo, que as políticas redistributivas fossem de responsabilidade direta das esferas de governos locais, poderia haver forte movimento migratório de pessoas de menor nível de renda em direção às localidades mais benevolentes.

De fato, Arretche (2015) destaca que as desigualdades que apresentaram declínio, nos últimos anos, foram objeto de políticas cujo desenho visou deliberadamente produzir esse resultado e que ganharam grande centralidade na agenda do governo federal. Em contrapartida, a redução nos patamares de desigualdades foi muito mais lenta naquelas áreas caracterizadas pela descontinuidade entre mandatos presidenciais ou mesmo pela paralisia decisória. Deve-se destacar, contudo, que Medeiros e Souza (2013) sugerem que parte substancial da queda recente da desigualdade de renda observada no Brasil parece ter vindo não das políticas redistributivas governamentais, mas sim de condições do mercado de trabalho, que são condicionadas apenas indiretamente pelas políticas de governo regulatórias.

Pelo exposto, a redução das desigualdades, no Brasil, parece depender de uma nova concepção de Federalismo, que garanta a autonomia dos entes locais e flexibilidade suficiente para atuação conjunta dos entes federativos sob a coordenação do poder central.

4.5.7 Tamanho excessivo do setor público

Como visto, a existência do *flypaper effect* e a própria desigualdade resultam em demandas por maior gasto governamental. No Brasil, o desequilíbrio causado pelo crescimento da despesa do governo após a democratização foi inicialmente arrefecido pela hiperinflação (com o que os economistas chamam de *imposto inflacionário*), e, a partir da estabilização econômica, pela expansão da carga tributária. Porém, a arrecadação tributária já atingiu alto percentual do PIB, o que dificulta a continuidade da sua trajetória de aumento⁸⁸.

Frise-se que, de acordo com a teoria econômica ortodoxa, a alta tributação prejudica o crescimento, pois, quando o setor público drena parte da poupança acumulada pela sociedade para financiar o seu excesso de gastos, diminui o montante de recursos disponíveis para financiar os investimentos das empresas, o que resulta em ritmo mais lento de acumulação de capital físico. Ademais, o surgimento de um déficit público crônico diminuiu a poupança agregada da economia, encarecendo os custos de financiamento dos investimentos, levando ao aumento das taxas de juros visando atrair capitais externos e controlar a pressão inflacionária decorrente de excesso de demanda resultante das despesas públicas.

Em síntese, a expansão da despesa pública desencadeia um movimento de aumento da carga tributária, redução da poupança pública e aumento dos juros.

Além disso, para Mendes (2014), a necessidade de atendimento de grupos sociais distintos, no Brasil, levou a cortes no investimento em infraestrutura e a forte elevação real do salário mínimo⁸⁹, com reflexos sobre o retorno esperado das empresas, bem como sobre a consequente decisão da empresa em investir e em manterem-se pequenas e informais, com efeitos negativos sobre a produtividade média da economia.

⁸⁸ Além disso, a tributação direta tende a ser extremamente progressiva, não havendo espaço para maiores aumentos. Assim, o lado do gasto passa a ser o principal instrumento da política redistributiva.

⁸⁹ A redução da regressividade dos gastos previdenciários nos últimos anos se deu pela via do reajuste do salário mínimo acima da inflação, o que representa alto custo fiscal para o setor público. Segundo o Ipea (2012), cada ponto percentual de redução do Gini pelas vias da previdência custou 352% mais que o obtido pelas vias do PBF.

5 Emendas parlamentares e transferências voluntárias

5.1 Emendas parlamentares

As emendas parlamentares são o instrumento que o Poder Legislativo dispõe para alterar a alocação orçamentária. Tais emendas podem acrescentar, suprimir ou modificar determinados itens (rubricas) do Projeto de Lei Orçamentária enviado pelo Poder Executivo.

A possibilidade de apresentação de emendas existe desde a Constituição de 1934, quando a competência para elaboração do orçamento foi transferida do CN para o Presidente da República. Porém, na vigência da Constituição de 1937 (Estado Novo), o orçamento passou a ser, na prática, elaborado e decretado pelo Executivo (MENDES, 2015).

Com a redemocratização, a Constituição de 1946 voltou a prever a elaboração do orçamento pelo Poder Executivo, com possibilidade de apresentação de emendas pelo Legislativo. Por sua vez, a Constituição de 1967 (regime militar) enfraqueceu o poder de emendas do Legislativo, na medida em que não permitia a proposição de emendas que causassem aumento de despesa ou que visassem a modificar o seu montante, natureza ou objeto.

Por fim, na CF/1988, a competência para elaboração das leis orçamentárias permaneceu com Poder Executivo (art. 165), com possibilidade de apresentação de emendas pelo Legislativo. Nos termos do art. 166, § 3º, as emendas parlamentares somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o PPA e a LDO; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos, b) serviço da dívida e c) transferências constitucionais; ou III - sejam relacionadas com a correção de erros e omissões ou com os dispositivos do texto do PLOA.

Segundo Mesquita (2008), estão ao alcance da intervenção dos parlamentares apenas os gastos com investimentos, que representam, em média, 4,9% do total do orçamento. Para Matias-Pereira (2010), o percentual é ainda menor, na ordem de 3%.

Consoante o art. 166, § 2º, da CF/1988, as emendas são apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF⁹⁰, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do CN.

⁹⁰ Cf Silva (2001): dentro dessa comissão há a negociação política em torno dos cargos de presidente e de relator-geral. Estabelecem-se igualmente sub-relatores cuja função é negociar com os deputados as emendas apresentadas. Os sub-

O sucesso dos parlamentares na aprovação de emendas depende de negociações com líderes partidários e relatores na CMPOF e nas subcomissões. Nesse contexto, os parlamentares, muitas vezes, utilizam-se do apoio de prefeitos e governadores para fazer *lobby* de seus pleitos no CN. Ressalta-se, ainda, que alguns parlamentares recorrem às suas redes políticas dentro dos Ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse já na proposta que o Executivo envia ao parlamento, saltando estágios das negociações (PEREIRA; MULLER, 2002).

Rocha (*apud* Pereira e Muller, 2002), ao comparar o número de emendas aprovadas pela CMPOF e pelo plenário do CN, constatou que este não costuma modificar substancialmente o relatório ratificado pela CMPOF, onde seria o principal espaço decisório do orçamento no âmbito do parlamento federal. Vale notar que a distribuição de poder dentro da CMPOF e das subcomissões não é equilibrada e depende da quantidade de recursos disponíveis. Assim, as subcomissões da educação, saúde e infraestrutura costumam ser as mais disputadas.

Os legitimados para apresentação de emendas têm variado muito nos últimos anos. Em 1992, somente eram aceitas emendas individuais dos parlamentares. Já em 1993, as bancadas estaduais e outros grupos de parlamentares passaram a ter legitimidade para apresentar emendas coletivas. Posteriormente, mudanças nas regras de proposição das emendas a partir de 1995 criaram fortes incentivos para a apresentação de emendas coletivas, particularmente pelas bancadas estaduais, em detrimento das emendas individuais. Atualmente, a Resolução nº 1/2006-CN (arts. 37 a 50) prevê as regras para apresentação de emendas parlamentares, as quais podem ser de iniciativa coletiva (de relatoria, de comissões ou de bancadas estaduais) ou individual.

Além disso, o número e valor permitido de emendas parlamentares também sofreu mudanças significativas nos últimos anos. Até 1993, não havia restrição ao número de emendas por parlamentar. A Resolução nº 1/93, então, estabeleceu o limite de cinquenta emendas por parlamentar. Já em 1995, a Resolução nº 2/95-CN reduziu o limite de emendas para vinte e estabeleceu teto de R\$ 1,5 milhão como valor total de emendas por parlamentar. Atualmente, a Resolução nº 1/2006-CN prevê o máximo de 25 emendas individuais, cujo limite financeiro, conforme documento intitulado “Informações sobre apresentação de emendas ao Projeto da Lei Orçamentária para 2019”, é de R\$ 15.420.774,00. A Resolução nº 1/2006-CN também estabeleceu novos limites ao número de emendas coletivas.

relatores ou relatores parciais tentam compatibilizar todas as emendas referentes a cada subprojeto sob sua coordenação e, depois, o relator-geral compatibiliza as propostas que cada um dos sub-relatores tenha apresentado (p.90).

Outras importantes mudanças no funcionamento das comissões, como o aumento do poder dos sub-relatores, foram introduzidas no período. Segundo Pereira e Mueller (2002):

As mudanças introduzidas no funcionamento da comissão visando descentralizá-la, o aumento do poder dos sub-relatores e o estabelecimento de limites ao número de emendas tiveram o propósito de reduzir os custos de transação e os problemas de ação coletiva entre os congressistas. A intenção era redistribuir o poder no sentido de viabilizar o acesso equitativo aos recursos, aumentando com isso a probabilidade de aprovação mútua de emendas por acordo de apoio recíproco entre parlamentares (...)

Uma nova importante alteração nas regras atinentes a emendas parlamentares foi introduzida nas diretrizes orçamentárias da União para 2014 e 2015, tornando obrigatória a execução de emendas individuais, sendo que metade delas deveria se destinar a ações e serviços públicos de saúde. Por sua vez, a EC nº 86, de 17 de março de 2015 estendeu a obrigatoriedade da execução das emendas individuais aos demais entes federativos.

Antes disso, o Poder Executivo tinha ampla discricionariedade na execução das emendas parlamentares aprovadas, dado o caráter meramente autorizativo do orçamento brasileiro. Nesse contexto, no primeiro governo Fernando Henrique (1996-1999), a média anual de execução de emendas aprovadas foi de 61,375% (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2002).

Dentre as vantagens que costumam ser apontadas para a adoção do orçamento impositivo para emendas parlamentares está a mitigação da cooptação política, visto que a obrigatoriedade de execução dessas despesas limita a troca de sua execução por apoio político, o que corromperia a instituição da representatividade parlamentar, formando maiorias governistas artificiais, não alinhadas por programas ou ideais partidários, na medida em que mesmo parlamentares da oposição teriam que votar com o governo em troca da implementação de suas emendas.

Em sentido contrário, pode-se argumentar que a barganha política é fundamental para a manutenção da governabilidade⁹¹ no Brasil, dado que as características de nosso sistema político-eleitoral desfavorecem a formação de maioria política consolidada entre os Poderes Executivo e Legislativo. Além disso, o orçamento impositivo pode propiciar menor qualidade do gasto público, visto que o desenho do financiamento das políticas públicas depende da expertise técnica do Executivo. Pode-se dizer ainda que a obrigatoriedade na execução de emendas aumenta o risco de dissipação de recursos públicos devido aos rendimentos sociais marginais decrescentes oriundos de investimentos repetidos ao longo do tempo. Por fim, os ganhos obtidos pela redução

⁹¹ Governabilidade se refere às condições de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado, pressupondo um regime democrático. Essas condições podem ser resumidas como o apoio obtido pelo Estado às suas políticas e à sua capacidade de articular alianças e coalizões entre os diferentes grupos sócio-políticos para viabilizar o projeto de Estado (ARAÚJO, 2002).

do ambiente propício a corrupção orçamentária no âmbito do Poder Executivo podem ser contrapostos pelo aumento da corrupção no âmbito do Legislativo, dado o aumento da relevância da aprovação de emendas no parlamento. Baião (2016) também argumenta que a obrigatoriedade de execução de emendas individuais permite a execução de emendas mesmo nos entes inadimplentes, podendo ser esta a sua motivação velada.

De modo geral, a expectativa com a implementação do orçamento impositivo para as emendas individuais era de maior previsibilidade de execução dessas emendas. Porém, ao analisar a execução de emendas individuais, em 2014, Pederiva e Pederiva (2015) concluem que houve: **i)** manutenção dos padrões de execução das programações de gastos cujas emendas individuais compartilham autoria com o Executivo ou com outros parlamentares; e **ii)** diminuição das programações oriundas de uma única emenda individual. Os autores entendem que esse resultado sugere a existência de mecanismo de seleção adversa⁹² que privilegia as emendas coletivas, que têm maior pluralidade de apoios políticos. Logo, o novo modelo de política orçamentária e financeira do Poder Executivo afetaria o *credit claiming*⁹³ parlamentar de modo negativo, dado o desincentivo para a individualização das emendas parlamentares.

Finalmente, releva consignar que a EC nº 100, de 26 de junho de 2019, tornou também obrigatória a execução de programações incluídas por emendas de iniciativa de bancada.

De acordo com dados extraídos dos Boletins de Emendas Parlamentares, elaborado pela Câmara dos Deputados, as emendas individuais correspondem a cerca de 79% do montante de todas as emendas empenhadas de 2012 a 2018. A partir de 2016, conforme verifica-se na Tabela 4 a seguir, há maior participação do montante de emendas coletivas empenhadas.

Tabela 4 – Valores empenhados de emendas parlamentares (2012-2018) – em milhões

Emenda	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Individuais	3.984	5.058	5.876	3.420	7.258	7.121	6.778
Coletivas	781	135	167	87	2.432	4.901	1.933

Fonte: elaborado pelo autor com dados dos Boletins de Emendas Parlamentares

Frise-se que apesar da obrigatoriedade da execução de emendas imposta pelas EC nº 86/2015 e 100/2019, o Poder Executivo ainda tem a prerrogativa de contingenciar dotações e

⁹² Seleção adversa é um fenômeno de informação assimétrica que ocorre quando compradores "selecionam" de maneira incorreta determinados bens e serviços no mercado.

⁹³ *Credit-claiming* corresponde a estratégia que parlamentares usam para serem reeleitos, em que agem como se fossem pessoalmente responsáveis por ações do governo que vão ao encontro do que os indivíduos desejam.

reter liberações financeiras, controlando as prioridades na alocação de recursos (LRF, art. 9º), o que permite a criação de um “orçamento paralelo”, mediante a inscrição de despesas em Restos a Pagar⁹⁴ (RAP) para que sejam executadas em momento oportuno politicamente, à custa do orçamento vigente, em troca de apoio do Poder Legislativo (FURIATI, 2011).

De fato, a maior parcela das emendas pagas a cada exercício refere-se a RAP. Como exemplo, tem-se que, em 2015, foi pago apenas R\$ 44 milhões referentes a emendas individuais do exercício, ao passo que houve desembolso de mais de R\$ 4 bilhões de RAP de emendas individuais, conforme Boletim de Emendas Parlamentares (2017). No entanto, a partir de 2016, nota-se uma tendência de elevação na proporção de emendas do exercício pagas, em detrimento dos RAP, conforme demonstrado na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5 - Valores pagos de emendas parlamentares (2012-2018) – em milhões

Emenda	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Emendas individuais							
No exercício	289	140	126	44	1.983	1.482	2.558
RAP	2.222	2.274	2.215	4.156	3.937	3.442	4.130
Emendas coletivas							
No exercício	119	28	18	1	2.432	4.901	1.933
RAP	1.074	662	411	297	153	642	1.427

Fonte: elaborado pelo autor com dados dos Boletins de Emendas Parlamentares

Cabe salientar que transferências a instituições públicas ou privadas são exceções, previstas no Decreto nº 93.872/1986 (art. 35, III), para o cancelamento de empenho de despesas não liquidadas até o fim do exercício e, por conseguinte, sua inscrição em RAP não processados⁹⁵. Além disso, de acordo com o referido Decreto, os RAP não processados que não forem executados até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição serão bloqueados pela STN. Porém, não serão objeto de bloqueio os RAP não processados relativos às despesas decorrentes de emendas individuais impositivas.

⁹⁴ Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro, distinguindo-se as processadas das não processadas (art. 36 da Lei 4.320/1964).

⁹⁵ Entendem-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas (Decreto nº 93.872/1986, art. 67, § 1º).

5.2 Transferências voluntárias

As transferências voluntárias representaram 3,8% de todas as transferências fiscais da União de 2011 a 2013, consoante apontado pelo TCU⁹⁶. Por sua vez, conforme a metodologia da CGU⁹⁷, essas transferências corresponderam a 4,4% de todas as transferências fiscais da União no período de 2012 a 2013. Em 2014, conforme dados da STN⁹⁸, essas transferências representaram apenas 3% de todas as transferências fiscais da União.

Até 2003, o volume de recursos repassados para os Estados por meio de transferências voluntárias superava em muito o dos Municípios. Atualmente, de acordo com dados do Portal de Convênios (SICONV)⁹⁹, a maioria das transferências destinam-se a Municípios.

Para Oliveira (2015), a existência de transferências voluntárias decorre do modelo de Federalismo Fiscal adotado no Brasil, em que há interpenetração entre competências federativas. Para o autor, subjacente à existência dessas transferências está a ideia de que a União possui melhores condições de fiscalizar a aplicação de recursos do que os entes locais. É o que o autor chama de “federalismo paternalista-clientelístico”, que difere do modelo da “paridade federativa”, em que inexistem transferências voluntárias, sendo caracterizado pela distribuição efetiva (e não meramente normativa) de responsabilidades aos entes locais, o que envolve a decisão coletiva sobre a aplicação dos recursos de que dispõe a Federação.

Nos termos da LRF, cabe a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dispor, a cada ano, sobre condições e exigências para a realização de transferências voluntárias, perenizando assim um processo legislativo que se mostra útil à regulação de interesses político-eleitorais dos Poderes Executivo e Legislativo. Vale dizer que Estados e Municípios podem realizar gestões junto a esses Poderes da União, para que dotações orçamentárias priorizem transferências a determinada organização ou localidade. Essa dinâmica é suscetível de transformar as transferências voluntárias em *pork barrel politics*, isto é, gastos governamentais cuja alocação reflete interesses clientelistas de coalizões regionais poderosas nas arenas decisórias centrais. Em tais contextos, essas transferências não seriam dirigidas às localidades mais carentes.

⁹⁶ Relatório de Levantamento – TC 019.806/2014-0.

⁹⁷ Nota Técnica 510/2014.

⁹⁸ Relatório de Atividades – Classificação das Transferências da União, de 18/5/2018. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/333563/pge_relatorio_class_transf.pdf. Acesso em 8/8/2019.

⁹⁹ Em consulta realizada, em 7/7/2019, dos 143.262 instrumentos assinados que estavam cadastrados, 110.980 referiam-se a transferências para Municípios, o que equivale a 77,46% das transferências. O Portal Convênios foi criado em 2008.

De fato, em auditoria realizada pelo TCU (2014) nas transferências voluntárias realizadas entre 2011 a 2013, não foi identificada correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e o valor *per capita* transferido voluntariamente aos Municípios.

Por sua vez, Baião (2013) aponta que as transferências voluntárias não equalizam as necessidades fiscais associadas à população em extrema pobreza e à capacidade fiscal associada ao PIB *per capita*, contudo, promovem a equalização nos critérios densidade, população acima de 60 anos e população em idade escolar. Analisando esse resultado, o autor conclui que as transferências voluntárias foram as que menos interferiram na equalização fiscal entre os diversos tipos de transferências fiscais avaliadas no estudo. Logo, essas transferências provavelmente não seguem nem critérios redistributivos, nem devolutivos. Ao contrário, podem ser influenciadas por fatores políticos sem relação com a capacidade ou a necessidade fiscal do ente receptor.

Nesse sentido, Ferreira e Bugarin (2007) argumentam que as transferências voluntárias são parcialmente explicadas pela identificação política entre o prefeito do Município e os governos estaduais e federais, o que potencialmente tem influência no resultado das eleições locais, na medida em que os eleitores podem decidir escolher um candidato incompetente, mas que pertença ao mesmo partido do Governador ou do Presidente da República, a fim de manter fluxo mais favorável de transferências de recursos para o Município.

Soares e Melo (2016), analisando o período de 1995 a 2010, também concluíram que fatores políticos interferem na distribuição das transferências voluntárias, posto que Municípios governados por Prefeitos do partido do Presidente da República foram mais beneficiados.

Nada obstante, Cataia (2010) entende que a conclusão de que critérios político-partidários governam as transferências voluntárias é insuficiente do ponto de vista teórico. O autor apresenta dois argumentos para justificar sua posição: 1) a lógica política não pode ser reduzida à sua esfera partidária e 2) confluências de interesses “extra-partidários” – formadas por grupos econômicos poderosos (capital financeiro e corporativo), grupos sociais locais de resistência (movimentos sociais dos trabalhadores), ambientalistas, partidos políticos, proprietários de terra, dentre outros – fogem ao controle das coalizões partidárias.

Finalmente, cita-se a pesquisa de Costa *et al.* (2011), que, ao analisarem o período de 1997 a 2008, visando identificar fatores associados às transferências voluntárias aos Estados, identificaram que a influência positiva de variáveis políticas, tais como partido do Governador e porcentagem de deputados membros de partidos da coalizão de apoio ao governo federal, é tão

significativa quanto a região onde se localiza o Estado. Por seu turno, a porcentagem de deputados federais impacta negativamente o volume das transferências voluntárias. Para os autores, isso ocorre possivelmente porque, no caso de transferências para Estados, a influência do Governador perante o governo federal tem maior impacto do que a dos deputados federais. Quanto às demais variáveis estudadas pelos autores – área do Estado, eleição e PIB – não foram encontradas relações significativas que explicassem o volume das transferências.

5.3 Presidencialismo de coalizção, emenda parlamentar e governabilidade

Além de eleições periódicas, o sistema de governo presidencialista desenhado na CF/1988 tem como características o multipartidarismo e o regime proporcional de lista aberta para os cargos do legislativo, o que é conhecido como *presidencialismo de coalizção* (ABRANCHES, 1988). Segundo Barroso (2017), o sistema político brasileiro, marcado pela combinação do presidencialismo com um quadro de extrema pulverização partidária, impõe uma condição indispensável à governabilidade, qual seja: a construção, pelo Presidente da República, de ampla coalizção no parlamento, que lhe permita aprovar as políticas necessárias.

Para Pessoa (2015), o Poder Executivo dispõe de dois instrumentos para gerir a coalizção nesse sistema: i) a distribuição das *responsabilidades administrativas*¹⁰⁰ entre os partidos da coalizção e ii) a liberação de recursos para a execução das emendas parlamentares¹⁰¹. Esses instrumentos seriam complementares, visto que, quanto mais se compartilha o governo por meio da distribuição de responsabilidades administrativas, menos necessidade se tem de negociar a liberação de emendas parlamentares, e vice-versa.

Nessa ótica, as emendas são utilizadas pelos parlamentares para realização de transferências discricionárias da União para Estados, Municípios e instituições, a fim de atender compromissos assumidos durante suas respectivas campanhas políticas, visando aumentar suas chances de reeleição, como estratégia de sobrevivência num sistema eleitoral que incentiva a ligação personalista entre representante e representado. Esse comportamento é coerente com a “Teoria da Conexão Eleitoral”, proposta por Mayhew (1974), para quem o comportamento parlamentar tem, como primeiro motor, o desígnio de disputa de um novo mandato.

¹⁰⁰ Envolve a distribuição de pastas ministeriais, conforme previsto no conceito clássico de partidos *office-seeker*.

¹⁰¹ Cf Baião (2016): Inúmeros trabalhos estudaram os mecanismos por meio dos quais o presidencialismo multipartidário brasileiro se tornou um sistema governável. Entre estes mecanismos, estariam as emendas parlamentares, cuja execução discricionária pelo Executivo permitiria que o presidente obtivesse o apoio do Congresso.

Mayhew (1974) entende que os congressistas procuram estar sempre engajados em atividades direcionadas à maximização de suas chances de reeleição mediante três atividades:

- a) **publicidade** (*advertising*) – esforço para disseminar imagem favorável do parlamentar entre o eleitorado, sem, contudo, manifestar opinião sobre questões polêmicas ou importantes. Alguns exemplos são: visitas frequentes ao distrito eleitoral, discursos não-políticos para pequenos públicos, envio de folhetos sobre cuidados na infância e cartas de condolência e felicitação.
- b) **reivindicação de crédito** (*credit claiming*) – comportamento que busca gerar a crença, em um ator político relevante, de que o parlamentar é pessoalmente responsável por alguma ação do governo que o ator considere desejável e, desse modo, queira manter o parlamentar no futuro.
- c) **tomada de posição** (*position taking*) – declaração pública de julgamento sobre assunto que possa ser de provável interesse dos atores políticos. Alguns exemplos são discursos para pequenos grupos, aparições na TV, cartas, jornais, *press releases* e entrevistas com cientistas políticos.

Em princípio, as emendas parlamentares seriam um importante instrumento de *credit claiming*, à medida que permite que os congressistas se coloquem como pessoalmente responsáveis pelo fluxo de recursos para determinadas comunidades.

De fato, Pereira e Rennó (2001), ao analisar os determinantes da reeleição para a Câmara dos Deputados, em 1998, concluíram que a execução das emendas parlamentares tem relação positiva com a chance de reeleição dos deputados. Deve-se ressaltar, contudo, que

A conexão eleitoral entre parlamentar e seus eleitores, promovida por meio das emendas, não é direta. Ao contrário, ela é mediada pelo prefeito, que atua como uma espécie de *broker* político. Essa intermediação é fundamental para o deputado porque vários parlamentares concorrem por votos nos mesmos locais, e, conseqüentemente, o eleitor tem dificuldade de identificar o real benfeitor por trás dos benefícios gerados pelas emendas (BAIÃO, 2016).

Com efeito, na alocação de recursos por meio emendas parlamentares, os congressistas privilegiariam seu Município de origem, na sua região, bem como Municipalidades onde o Prefeito é seu correligionário. Porém, para os congressistas, não basta que a emenda seja aprovada, sendo necessário, sobretudo, que esta seja realmente executada pelo Poder Executivo.

A efetiva execução de emendas pode ser utilizada em troca de apoio à agenda legislativa do Poder Executivo, considerando que, no Brasil, as regras eleitorais não criam incentivos para que os congressistas apoiem a agenda do Presidente da República, dado que os mandados dos membros do Poder Legislativo e do Chefe do Executivo não são mutuamente dependentes.

Nesse contexto, Ames (2003) entende que o fisiologismo não só é instituído, como é fundamental para garantir a governabilidade.

Apesar de não haver consenso sobre o assunto, Vasselai e Mignozetti (2014) extraíram cinco grandes afirmações, encontradas na literatura, em torno da ideia de influência das emendas ao orçamento na atuação dos parlamentares em Plenário, a saber:

- i) o processo orçamentário é estruturado de modo a sacrificar sobremaneira as políticas nacionais em nome das locais e particularistas, devido ao espaço ocupado pelas emendas dos parlamentares ao orçamento;
- ii) os deputados se aproveitariam desse espaço para tentar levar verbas para seus redutos eleitorais por meio de suas emendas ao orçamento federal;
- iii) a aplicação de recursos nos redutos teria relação direta com as taxas de sucesso em tentativas de reeleição;
- iv) para conseguir a liberação de suas emendas, os parlamentares as negociariam direta e pessoalmente em troca de seu apoio em Plenário aos projetos do Poder Executivo – uma negociação no varejo com cada parlamentar, já que o interesse é pessoal e não partidário; e
- v) a fim de construir sua base de apoio parlamentar, o Executivo teria que atender demandas orçamentárias da oposição, desfigurando sua própria agenda orçamentária.

Porém, segundo Arretche e Rodden (2004), essa dinâmica seria dificultada pela fragmentação política existente no Federalismo. De acordo com os autores:

Estudos empíricos sugerem que os candidatos a postos eletivos no nível federal dependem do apoio dos governadores, que têm um papel relevante na montagem das listas eleitorais (Samuels, 2000). Portanto, os governadores teriam mecanismos de controle sobre a sobrevivência eleitoral dos parlamentares – particularmente no Senado –, dificultando os esforços dos presidentes para construir coalizões de sustentação parlamentar (Mainwaring, 1997; Abrucio, 1998). A própria unidade do Executivo federal seria ameaçada pela lealdade dos ministros às suas regiões de origem em detrimento da lealdade à agenda legislativa do presidente (Ames, 2001).

Pereira e Mueller (2002) entendem que há evidências de que o Presidente da República recompensa os parlamentares que sistematicamente votam a favor de projetos de interesse do governo, autorizando a execução de suas emendas individuais, bem assim pune os que não votam nesses projetos por meio da não execução de suas emendas. Porém, Arretche e Rodden (2004) entendem que os acordos entre o Executivo e Legislativo tendem a ser de longo prazo, e não aleatórios (em torno de cada votação legislativa).

Se as negociações fossem pessoais, isto é, se parlamentares fossem premiados ou punidos individualmente pelo Poder Executivo em virtude de como votam no parlamento, a filiação partidária do parlamentar seria espúria, não influenciando na probabilidade de execução de suas emendas, pois o que importaria seria o comportamento do parlamentar no Plenário.

Porém, em análise às emendas individuais no período de 1996 a 2001¹⁰², Limongi e Figueiredo (2005) concluem que emendas são executadas sem que os votos esperados sejam recebidos, e votos são recebidos sem que a contrapartida – ou seja, a liberação de recursos – ocorra. Há casos, inclusive, em que, dada a rotatividade dos membros do Poder Legislativo, a troca de votos pela execução de emendas sequer seria possível, porquanto muitos deputados que votaram a favor dos interesses do Executivo não participaram do processo orçamentário. Além disso, foram observados casos de execução de emendas de parlamentares que não mais exerciam mandatos. Para os autores, a filiação partidária exerce mais influência para de determinar as votações nominais do que a execução de emendas, visto que emendas de parlamentares dos partidos da coalizão do governo têm maiores chances de serem executadas do que as demais. Ainda assim, a filiação não prediz perfeitamente o apoio parlamentar ao Executivo.

Com efeito, a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não seria dada pelas relações entre os Poderes, mas por clivagens político-partidárias. Vasselai e Mignozzetti (2014), analisando dados de 1996 a 2010, afirmam que não é possível sustentar que a execução das emendas parlamentares, por parte do Executivo, tem impacto sistemático relevante sobre como esses parlamentares votam na Câmara dos Deputados. Pelo contrário, o poder preditivo da execução das emendas sobre a proximidade entre parlamentares e Executivo é praticamente nulo, enquanto o pertencimento à coalizão governamental tem poder preditivo bastante elevado.

Essa conclusão também corrobora os resultados da pesquisa conduzida por Moutinho (2016) e Limongi e Figueiredo (2005), que concluíram que congressistas da base aliada ao governo federal têm mais chances de terem suas emendas efetivamente pagas.

No mesmo sentido, Bijos (2013), ao analisar as transferências voluntárias da União para Municípios de Minas Gerais, de 2007 a 2011, concluiu que essas transferências são afetadas por questões partidárias, visto que Municípios onde há prevalência eleitoral de partidos da oposição são penalizados com menos repasses. Anteriormente, ao analisar os anos de anos de 2006 e 2008, Mello (2012) apontou que a execução das emendas individuais de deputados federais da oposição

¹⁰² No período considerado, a participação das emendas individuais no total das emendas aprovadas pelo CN foi de 17,4%.

ficou abaixo da média total. Pereira e Mueller (2002), ao analisarem o período de 1995 a 2000, também identificaram que aliados da base do governo federal tinham sido recompensados, na distribuição de verbas orçamentárias, em relação aos congressistas dos partidos de oposição.

Nesse ponto, é importante também trazer à baila o trabalho de Ricci (2003), que, ao analisar o conteúdo da produção legislativa brasileira, conclui que é enganoso pensar que a produção legislativa do CN esteja relacionada com tendências meramente paroquiais. Para o autor, o CN age mais com o objetivo de produzir normas de impacto geral e seccional e, de forma menos expressiva, projetos distributivos de impacto amplo. Por conseguinte, estaria equivocada a literatura que trata da predominância de *pork barrel politics* no parlamento brasileiro. Na verdade, a organização e o estilo dos trabalhos legislativos desestimulariam a orientação particularista do congressista, que, ao investir na prática legislativa, concentraria mais as suas energias no atendimento de demandas gerais, não propriamente distributivas.

Cumprir observar ainda que a influência de Ministros na execução de emendas parlamentares foi observada em Baião (2016), que identificou que as emendas cujo autor e Ministro responsável pela dotação orçamentária são do mesmo partido apresentam grau de execução maior do que aquelas em que não há o alinhamento partidário entre os dois atores. Além disso, líderes partidários e, principalmente, membros e líderes da CMPOF usufruem de maior grau de execução de suas emendas individuais. No mesmo sentido, Batista (2015), ao analisar a aprovação e execução das emendas parlamentares no período de 2004 a 2010 (governo de Luiz Inácio Lula da Silva), concluiu que emendas dos parlamentares do partido do Presidente da República e dos respectivos ministros tiveram maior nível de execução. Em seguida, a prioridade foi a execução de emendas dos demais partidos da coalizão e, em último lugar, foram executadas as emendas dos partidos não pertencentes à coalizão.

Moutinho e Kniess (2017), a partir da análise das emendas parlamentares individuais da Câmara dos Deputados, no ano de 2012, além de verificarem intensa correlação entre o montante de transferências pagas e o alinhamento partidário dos Prefeitos beneficiados, bem como entre o volume de transferências e a quantidade de eleitores (tamanho do Município), também concluíram não haver relação linear entre o volume de recursos transferidos e os IDHs dos entes beneficiados. No mesmo sentido, Baião (2016) conclui que localidades com maior carência são as que recebem menor montante de transferências oriundas de emendas.

Em contrapartida, Linhares e Missenberg (2018), analisando contratos de repasse para a realização de obras assinados em 2013 entre a União e Municípios, concluem que as emendas parlamentares favorecem Municípios mais populosos e com maior capacidade de atuação, mas que possuem menor receita municipal *per capita* e maior índice de necessidades municipais. Além disso, os autores entendem que a escolaridade do Prefeito também parece consistir em um elemento positivo para a escolha parlamentar. Assim, a intervenção dos parlamentares não seria caracterizada por uma canalização de recursos concentrada nos Municípios mais ricos, pelo contrário, sua prioridade seria atendimento de Municípios mais pobres, populosos e necessitados.

Essa característica não se limita apenas às transferências voluntárias propriamente ditas. Simão e Orellano (2015), ao analisarem transferências *fundo a fundo* do SUS, identificaram que a receita municipal *per capita* exerce impacto positivo sobre o recebimento dessas transferências. Além disso, há influência de fatores políticos, pois os Municípios cujos Prefeitos são do mesmo partido do Presidente da República recebem, em média, um volume maior de recursos.

Ressalta-se, porém, que Arretche e Rodden (2004) não encontraram evidências de que o Presidente utiliza transferências fiscais para favorecer Governadores que pertencem ao seu partido ou a sua coalizão. Para os autores, o Presidente da República canaliza os recursos para os Estados que contam com maior número de parlamentares na coalizão. Os parlamentos, por sua vez, têm fortes incentivos para integrarem a coalizão de governo, pois daí deriva a credibilidade de que seus distritos de origem recebam recursos adicionais.

Por fim, é importante mencionar que Moutinho (2016) foi um dos únicos autores a comparar as transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares com as decorrentes da proposta original do Poder Executivo. A partir do mapeamento das transferências voluntárias para Municípios, no ano de 2012, o autor conclui que a taxa de liberação de transferências decorrentes de emendas parlamentares foi bem maior do que a das demais.

5.4 Emendas parlamentares, transferências voluntárias e corrupção

Atualmente, a maior parte das transferências voluntárias da União referem-se a emendas parlamentares. Em 2018, conforme dados do Painel Transferências Abertas, das 15.371 transferências voluntárias registradas no ano, 10.732 referiram-se a emendas parlamentares.

Por um lado, alguns autores defendem a existência das emendas parlamentares como parte legítima do sistema de representação democrática, consubstanciando-se em mecanismo que evita

que o Poder Legislativo tenha papel meramente coadjuvante na definição da peça mais importante do planejamento federal. Além disso, as emendas parlamentares muitas vezes são apontadas como importante instrumento de descentralização de recursos, já que os entes periféricos são, em última instância, os responsáveis pelo bem-estar e qualidade de vida da população que neles reside, recaindo sobre eles ampla gama de demandas sociais que contrasta com a distribuição centralizada da arrecadação nacional. Autores como Mendes e Dias (2014) argumentam ainda que a inexistência de mecanismos legais de barganha, tais como as emendas individuais e a distribuição dos cargos no governo, paradoxalmente contribuiriam para o surgimento de mecanismos menos transparentes de negociação, favorecendo a corrupção.

Por outro lado, há fortes argumentos pela extinção das emendas parlamentares, sobretudo em virtude da dificuldade de fiscalização e a da grande quantidade de escândalos de corrupção e malversação dos recursos envolvendo transferências discricionárias da União que vieram à tona nos últimos anos. Nessa ótica, a política orçamentária, no Brasil, criaria incentivos para que ocorram trocas de recursos entre Executivo e Legislativo no plano individual.

De fato, Sodré e Alves (2010) concluem que Municípios que receberam recursos de emendas parlamentares apresentaram, em média, 25% mais episódios de corrupção. O aumento da corrupção parece estar mais relacionado ao fato de o Município receber alguma emenda do que ao valor repassado, mesmo quando este valor é considerado em termos *per capita*.

O *modus operandi* do desvio de recursos públicos tende a se aperfeiçoar com o tempo para escapar da vigilância dos órgãos de controle. No entanto, vários esquemas criminosos envolvendo emendas parlamentares já foram desmantelados na vigência da CF/1988.

A seguir, passa-se a descrição das principais conclusões obtidas nas investigações deflagradas no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Comissões Parlamentares Mista de Inquérito (CPMI) instauradas para apurar as denúncias.

Em 1992, no relatório final da CPMI de PC Farias, foi apontada a existência do problema da captura na sistemática de transferências voluntárias, isto é, a ação de grupos organizados que ocupam posições-chaves nos órgãos da Administração Pública e, de maneira articulada, empreendem ações prejudiciais à sociedade. A ação é facilitada pela virtual inexistência de um sistema de planejamento nacional, dada a disputa anárquica por recursos orçamentários, baseada em interesses econômicos ou eleitorais imediatos e à margem de qualquer racionalidade, ética ou legalidade. Naquela ocasião, recomendou-se:

- a redução das transferências voluntárias, a fim de diminuir a margem de influência do ente central em situações políticas locais;
- a definição clara das competências de cada esfera de governo, de forma a evitar que recursos federais sejam desviados para gastos típicos de administrações estaduais ou municipais, o que favorece o tráfico de influência;
- a descentralização do sistema de planejamento e de orçamento;
- a criação de regras restritivas à apresentação de emendas individuais, para que se conformem a critérios gerais de alocação de recursos predefinidos, dando preferência a emendas subscritas por bancadas de partidos, regiões ou Estados; e
- a instituição de um processo contínuo de avaliação e verificação das ações.

No ano seguinte, foi instaurada CPI para investigar denúncias sobre esquema de corrupção envolvendo emendas parlamentares, o qual ficou conhecido como “anões do orçamento”. As acusações incluíam o direcionamento de subvenções para entidades filantrópicas ligadas a parentes e *laranjas*, bem como o recebimento de propina, por prefeituras e empreiteiras, para a inclusão de crédito orçamentário para a realização de obras. Assim, o esquema envolvia a ação articulada de parlamentares, funcionários públicos e Organizações Não-Governamentais – ONGs. No relatório final da Comissão, apontou-se que os parlamentares envolvidos praticavam a “troca” de emendas, isto é, um parlamentar apresentava a emenda de interesse do outro. Os *lobbies*, por sua vez, quando sabiam da existência de recursos, indicavam o teor de emendas para apropriação do recurso; quando sabiam da emenda, buscavam o descontingenciamento da verba. A investigação resultou em seis parlamentares cassados, oito absolvidos e quatro que renunciaram ao mandato. Por fim, a CPMI propôs a extinção das subvenções sociais e a limitação das transferências voluntárias, denunciando a sua natureza de cooptação política.

Já em 2006, a Controladoria-Geral da União (CGU), a partir da Operação Sanguessuga, desvendou o que ficou conhecido como “máfia das ambulâncias”, isto é, uma quadrilha que negociava com parlamentares a liberação de emendas para compra de ambulâncias em certos Municípios, cujos Prefeitos haviam sido aliciados. Tendo recursos garantidos, licitações municipais eram fraudadas e os preços superfaturados, gerando ganhos ilícitos ao parlamentar federal, aos dirigentes municipais e às empresas prestadoras de serviço. A CPMI instalada para apurar as denúncias investigou mais de 90 parlamentares, concluindo que aplicação de recursos via transferências voluntárias não obedece a critérios voltados para redução de desigualdades

sociais ou atendimento a necessidades prementes dos entes federados. Ao contrário, a alocação de recursos é concentrada nas áreas de interesse dos grupos criminosos.

Ademais, a CPMI apontou dificuldades em se estimar o custo de fiscalização dos convênios, dada a pluralidade de objetos possíveis. De fato, é provável que o custo administrativo muitas vezes supere o próprio valor transferido. O cenário afigura-se ainda mais trágico quando se admite que as ações deflagradas pelos órgãos de controle têm se mostrado incapazes de prevenir irregularidades ou punir os responsáveis e recuperar os recursos desviados.

O relatório final da CPMI relativa a Operação Sanguessuga mais uma vez propôs o fim das transferências voluntárias, considerando que o aparato normativo que visa regular essas transferências teve, como efeito perverso, o aumento das fraudes e ilicitudes. Com a extinção desse tipo de transferência, haveria restrição do ambiente propício aos *rent seekers*, permitindo que o controle e a prestação de contas se concentrem nas instâncias locais.

Em 2010, foi instaurada a chamada CPI da ONGs para apurar denúncias envolvendo transferências de recursos do governo federal para ONGs. A CPI das ONGs adotou como premissa que as transferências voluntárias constituem modelo de execução de políticas públicas profundamente enraizado na administração pública federal, não havendo possibilidades políticas de mudanças estruturais. O relatório final da CPI propôs, então, o aperfeiçoamento do sistema por meio de um marco regulatório abrangente e bem estruturado, que pudesse tornar o modelo mais eficiente, reduzindo a influência política.¹⁰³

Finalmente, no final de 2011, veio à tona novo escândalo envolvendo convênios, ONGs, parlamentares e o Poder Executivo, no âmbito da Operação Voucher, resultando em alterações substanciais no Decreto nº 6.170/2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

¹⁰³ Apenas em 2014 foi aprovado o novo marco legal de transferências de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos (Lei nº 13.019/2014), decorrente de projeto de lei do Senado que reproduzia a proposta da CPI das ONGs. No entanto, muitos temem que as exigências formalistas, a rigidez dos controles e a burocracia inviabilizem a utilização dos instrumentos previstos na citada norma, assim como ocorreu com o “termo de parceria”, hoje pouco utilizado mas que fora instituído pela Lei nº 9.790/1999 como instrumento a ser firmado entre o Poder Público e entidades qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPI) para formação de vínculo de cooperação para o fomento e a execução das atividades de interesse público.

6 METODOLOGIA

6.1 Método

No presente estudo, procurou-se relacionar o total de transferências voluntárias *per capita* (TVPC)¹⁰⁴, como variável dependente, com variáveis que representem: a) as necessidades do Município beneficiado e b) a disponibilidade de recursos do Município beneficiado. A análise limitou-se às transferências para Municípios, pois, em relação às demais modalidades de aplicação, há dificuldades em se determinar a localidade onde ocorre a aplicação do gasto.

Segundo Lima e Diniz (2016):

Os recursos e as necessidades de uma comunidade são representados por variáveis ambientais de natureza econômica, social, demográfica e estrutural de uma jurisdição que exercem grande impacto na produção de recursos e criam demandas por serviços públicos. Nesse sentido, a interação entre variáveis e o desempenho financeiro é crucial para definir e medir a tensão fiscal de um governo (pág. 136).

Os indicadores de recursos do Município revelam sua base econômica, refletindo a capacidade fiscal do governo e sinalizando a sua capacidade em fornecer bens públicos. Para Berne (*apud* LIMA; DINIZ, 2016), a renda *per capita* (RPC) é a medida mais direta da base econômica. Por esse motivo, essa foi uma das variáveis aqui eleitas para representar a disponibilidade de recursos em cada Município, ao lado da receita orçamentária *per capita* (ROPC), que foi utilizada para complementar a análise.

Como variáveis representativas das necessidades¹⁰⁵ em cada Municipalidade, optou-se pela utilização de indicadores socioeconômicos, por apresentarem, de forma simplificada, os fatores determinantes das maiores necessidades sociais e econômicas de uma comunidade (LIMA; DINIZ, 2016, pág. 155). Os indicadores aqui utilizados foram o IDHM e o IVS.

Ressalta-se que a RPC integra o IDHM e IVS, que são indicadores sintéticos. Dessa forma, há correlação forte entre as variáveis escolhidas para representar a disponibilidade de recursos de cada Município com as variáveis escolhidas para representar suas necessidades.

¹⁰⁴ O valor transferido para cada Município foi dividido por sua população (2015), a fim de se obter a *prox*y da TVPC.

¹⁰⁵ Cf Lima e Diniz (2016): Quanto às necessidades da comunidade, três dimensões precisam ser consideradas: econômica, social e fiscal, relacionadas aos problemas enfrentados por empresas, pessoas e governos locais. Segundo Lima e Diniz (2016), esses problemas estão sempre relacionados. Por exemplo, o aumento do desemprego é um grave problema econômico que resulta da baixa quantidade de empresas na localidade, que, por sua vez, é reflexo de problemas sociais (pobreza e criminalidade) e fiscais (alta carga tributária e falta de incentivos fiscais).

De fato, recursos e necessidades de cada comunidade são inter-relacionados em um ciclo de causa e efeito. Por exemplo, o aumento do tamanho da população pode causar a elevação das transferências intergovernamentais, mas também pode aumentar a pressão por gastos para atender maior nível de necessidades. Já a diminuição da população pode reduzir a receita arrecada devido à queda na receita de vendas das empresas, bem como na renda pessoal e empresarial, mas não necessariamente reduzirá o nível de gastos devido à estrutura de custos fixos. Essa situação exige medidas governamentais para equacionar o desequilíbrio orçamentário, como, por exemplo, o aumento da carga tributária (GROVES; VALENTE *apud* LIMA; DINIZ, 2016).

Segundo Gremaud *et al* (2014), a principal variável a determinar o volume de arrecadação é o nível de renda/produto da economia. Conforme aumenta a renda dos indivíduos e a riqueza da sociedade, aumenta a arrecadação de impostos diretos, e conforme aumenta o produto, a circulação de mercadorias, aumentam os impostos indiretos.

Dessa forma, tanto para as transferências realizadas a partir de emendas parlamentares, quanto para as realizadas a partir de proposta do Poder Executivo no PLOA, foram calculados: a) correlação entre a *proxy* da TVPC e a RPC dos Municípios recebedores; b) correlação entre a *proxy* da TVPC e a *proxy* da ROPC dos Municípios recebedores; c) correlação entre a *proxy* da TVPC e o IDHM dos Municípios recebedores; d) correlação entre a *proxy* da TVPC e o IVS dos Municípios recebedores.

Para o cálculo do grau de correlação, foi utilizado o coeficiente de correlação de Pearson¹⁰⁶. O coeficiente de correlação varia entre -1 e 1 e indica a força e a direção do relacionamento linear entre duas variáveis, embora não implique causalidade. Quanto mais próximo de 0, menor a intensidade da correlação.

É importante ressaltar que o coeficiente de correlação simples só detecta a existência de uma relação linear entre variáveis. Se o coeficiente de correlação é igual a zero, isso não implica que não existe relação entre as duas variáveis (HOFFMANN, 2015).

Os coeficientes de correlação também foram calculados para diferentes amostras do universo da população objeto do estudo, a fim de se analisar as seguintes perspectivas: i) o recorte temporal; ii) recorte regional; e iii) recorte demográfico.

106
$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{\text{cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{var}(X)} \cdot \sqrt{\text{var}(Y)}}$$
, onde x é a variável dependente (*proxy* da TVPC) e y é a variável independente, representativa dos recursos e necessidades do Município.

Para interpretação dos resultados, utilizou-se a escala proposta na Tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Escala de força da correlação

Coefficiente de correlação	Significado
± 0.9	Muito Forte
± 0.7 a 0.9	Forte
± 0.5 a 0.7	Moderada
± 0.3 a 0.5	Fraca
± 0 a 0.3	Desprezível

6.2 Hipóteses

O modelo teórico adotado no presente estudo, tal como proposto por Ribeiro (2009), é o de que as transferências voluntárias deveriam ser condicionadas por variáveis como índices de desenvolvimento humano, população, carências estruturais da região ou microrregião, fomento a setores, eliminação de gargalos econômicos, etc.

Assim, considerando que o IDHM, a RPC e a ROPC são maiores em Municípios mais ricos e menores em Municípios mais pobres, foram formuladas as seguintes hipóteses entre a relação da TVPC com essas variáveis:

- Hipótese Nula (**H0**): $\rho \leq -0,3$ (existe correlação negativa não desprezível entre as variáveis);
- Hipótese Alternativa (**H1**): $\rho > -0,3$ (existe correlação negativa desprezível, nula ou positiva entre as variáveis).

Já em relação ao IVS, a relação se inverte, de modo que maiores IVS são observados em Municípios mais pobres, enquanto menores IVS são observados em Municípios mais ricos. Assim, foram formuladas as seguintes hipóteses entre a relação da TVPC e essa variável:

- Hipótese Nula (**H0**): $\rho \geq 0,3$ (existe correlação positiva não desprezível entre as variáveis);
- Hipótese Alternativa (**H1**): $\rho < 0,3$ (existe correlação positiva desprezível, nula ou negativa entre as variáveis).

A aceitação da Hipótese Nula implica dizer que foram encontradas evidências de que as transferências voluntárias contribuem para equalização fiscal e redução das desigualdades, enquanto a rejeição da Hipótese Nula significa que não foram encontrados evidências nesse sentido (embora não seja possível dizer que tais transferências têm caráter concentrador). Por sua vez, a aceitação da Hipótese Alternativa implica dizer que foram encontradas evidências de que

as transferências voluntárias não contribuem para equalização fiscal e redução das desigualdades (embora não seja possível dizer se tais transferências têm caráter concentrador), enquanto a rejeição da Hipótese Alternativa significa que não foram encontrados evidências nesse sentido.

6.3 Base de dados

Para a realização do presente estudo, o IDHM, a RPC e o IVS foram extraídos do Atlas da Vulnerabilidade Social e referem-se ao exercício de 2010. Já os dados referentes à ROPC e à população foram extraídos do Balanço do Setor Público Nacional referente a 2015.

Quanto aos dados referentes aos valores repassados aos Municípios por meio de transferências voluntárias, foi utilizada a base de dados do Painel Transferências Abertas, que abrange as transferências realizadas por meio de convênio, contrato de repasse, termo de parceria, termo de fomento e termo de colaboração. Destaca-se, contudo, que nem todas as transferências voluntárias da União constam do Painel, posto que a legislação traz exceções quanto à obrigatoriedade de registro de instrumentos no SICONV. Ressalta-se que a obtenção das informações em outros sistemas, como o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, não é possível para exercícios anteriores a 2014, pois somente a partir desse ano que as despesas de emendas passaram a ser identificadas na classificação programática.

Apesar de a base de dados utilizada conter informações de transferências voluntárias da União referentes ao período de 2008 a 2019, o período analisado limitou-se aos anos de 2010 a 2017. O ano de 2008 foi descartado em virtude de ser o primeiro ano de instituição do SICONV, não abarcando as transferências realizadas no início do exercício. Por sua vez, o ano de 2009 não foi considerado, na amostra, em virtude da pouca quantidade de transferências classificadas como emendas parlamentares no ano. Por fim, a análise foi apenas até 2017, porquanto as despesas inscritas em RAP, neste ano, teriam, em regra, até 30 de junho de 2019 para serem executadas, sob pena de serem bloqueadas.

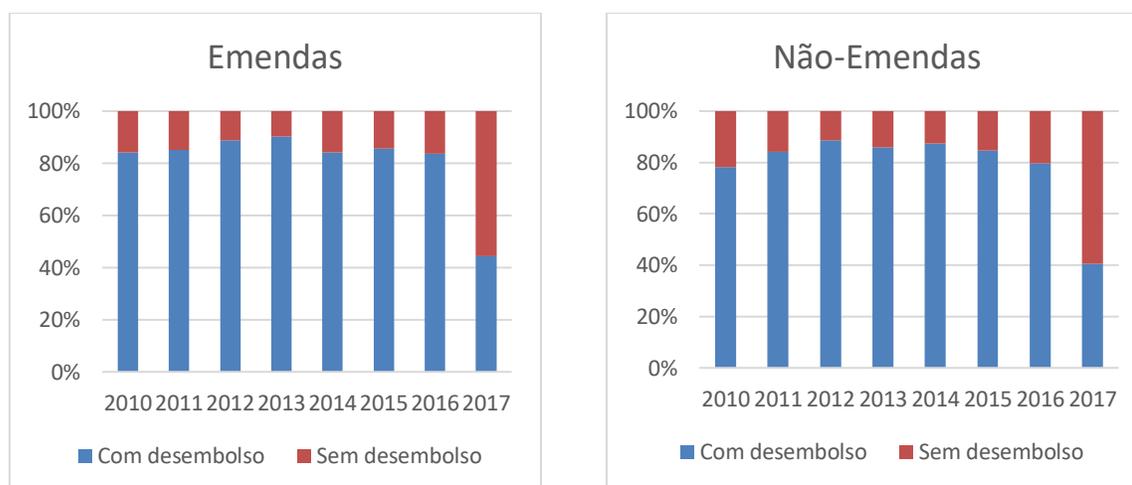
Finalmente, registra-se que algumas transferências resultaram da assinatura de mais de um instrumento. Porém, para fins metodológicos, esses instrumentos foram tratados, no presente estudo, como se fossem um único termo de ajuste.

7 RESULTADOS

Na amostra de pesquisa, conforme pode ser verificado no Apêndice A do presente estudo, constavam 116.953 instrumentos assinados de 2010 a 2017, dos quais 91.641 resultaram em efetivo desembolso, atingindo o montante de R\$ 86.770 bilhões liberados.

A Figura 6 apresenta a proporção de instrumentos com desembolso sobre o total de instrumentos assinados a cada ano. Percebe-se que as transferências oriundas de emendas apresentam percentual de liberação ligeiramente maior do que as transferências que decorrem da proposta original do Poder Executivo, doravante denominadas apenas de não-emendas.

Figura 6 – Instrumentos com desembolso sobre instrumentos assinados (2010 a 2017)



Fonte: elaborado pelo autor.

Esse resultado corrobora o estudo de Moutinho (2016), no sentido de que a taxa de liberação de propostas decorrentes de emendas parlamentares é maior do que aquelas decorrentes de não emendas. Porém, a diferença não parece ser significativa.

Frise-se que o elevado número de instrumentos sem desembolso em 2017 deve-se ao fato de que muitas despesas desse ano provavelmente ainda serão pagas à conta de RAP. De acordo com o Decreto nº 93.872/1986, as unidades gestoras responsáveis pelos saldos dos RAP que tiverem sido bloqueados por falta de execução até 30 de junho do ano subsequente a sua inscrição poderão efetuar os respectivos desbloqueios, desde que se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, ao DF e aos Municípios, cuja execução tenha sido iniciada até a citada data. Ressalta-se que as emendas individuais não se submetem ao referido bloqueio.

A Tabela 7, a seguir, apresenta a distribuição das transferências voluntárias da amostra de acordo com as modalidades de aplicação.

Tabela 7 – Instrumentos por modalidade de aplicação (2010 a 2017)

Natureza Jurídica	Quantidade de instrumentos assinados	Quantidade de instrumentos c/ desembolso	Valor total transferido
Município	86.543	65.692	R\$ 24.705 bi
Estado	12.102	9.222	R\$ 21.269 bi
Consórcio	297	211	R\$ 1.083 bi
Empresa Estatal	613	488	R\$ 1.372 bi
OSC	17.398	16.028	R\$ 38.340 bi
TOTAL	116.953	91.641	R\$ 86.770 bi

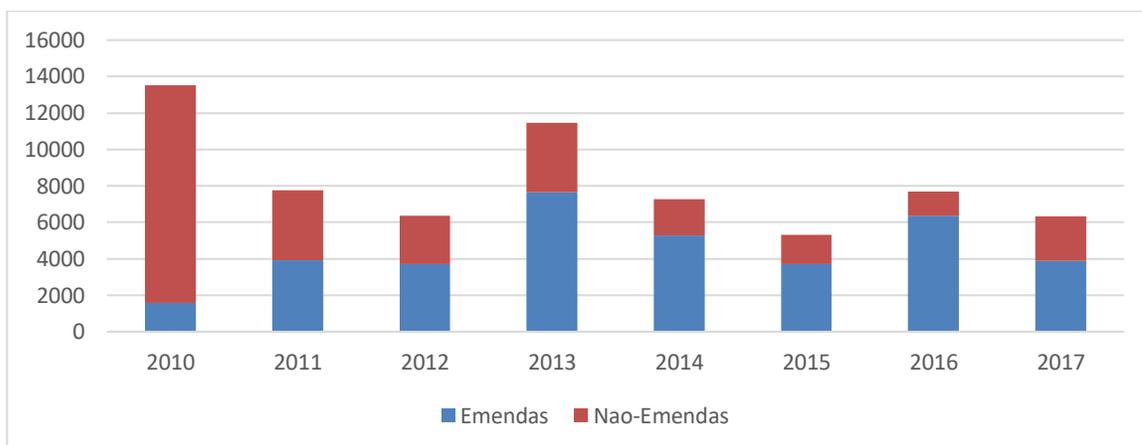
Fonte: elaborado pelo autor.

Assim, em termos quantitativos, as transferências para Municípios correspondem a aproximadamente 74% do total de transferências da amostra. Porém, essas transferências equivalem a apenas cerca de 28% do montante total transferido, o que indica que essas transferências são mais pulverizadas do que aquelas relativas a outras modalidades de aplicação. Essa característica já foi apontada pelos órgãos de controle, como se verifica no Relatório sobre as Contas do Governo da República (2006), do TCU, bem como no Relatório de Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União (2016), da CGU.

Aprofundando-se na análise das transferências municipais, percebe-se que, em termos quantitativos, dos 65.692 instrumentos assinados que contaram com algum desembolso para Municípios, 36.085 (54,93%) são oriundos de emendas parlamentares e 29.607 (45,07%) decorrem de não-emendas. Em termos monetários, essas transferências ensejaram desembolso total de R\$ 24.705 bilhões, dos quais R\$ 12.346 bilhões (49,97%) correspondem a emendas parlamentares e R\$ 12.359 bilhões (50,03%) não decorrem de emendas.

A Figura 7, a seguir, apresenta a proporção entre o número anual de transferências de emendas com desembolso e o número anual de transferências de não emendas com desembolso.

Figura 7 – Número de instrumentos assinados – emendas e não-emendas (2010 a 2017)

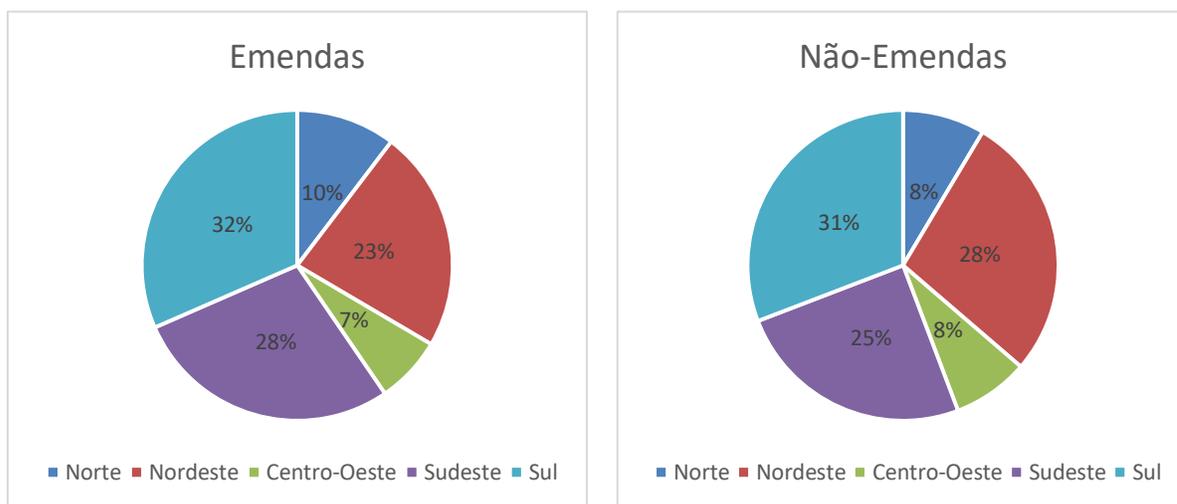


Fonte: elaborado pelo autor.

Em 2010, as emendas representavam 11,67% de todas as transferências voluntárias da amostra, alcançando 50,63% em 2011; 58,26% em 2012, 66,90% em 2013; 72,69% em 2014; 69,49% em 2015; 82,58% em 2016; e, finalmente, 61,36% em 2017. Assim, nota-se uma tendência a maior utilização do expediente de transferências voluntárias por via de emendas parlamentares, em detrimento de não emendas.

Para análise da distribuição territorial do gasto público, a Figura 8 apresenta o número de instrumentos assinados por região.

Figura 8 – Proporção de instrumentos assinados por região (2010 a 2017)



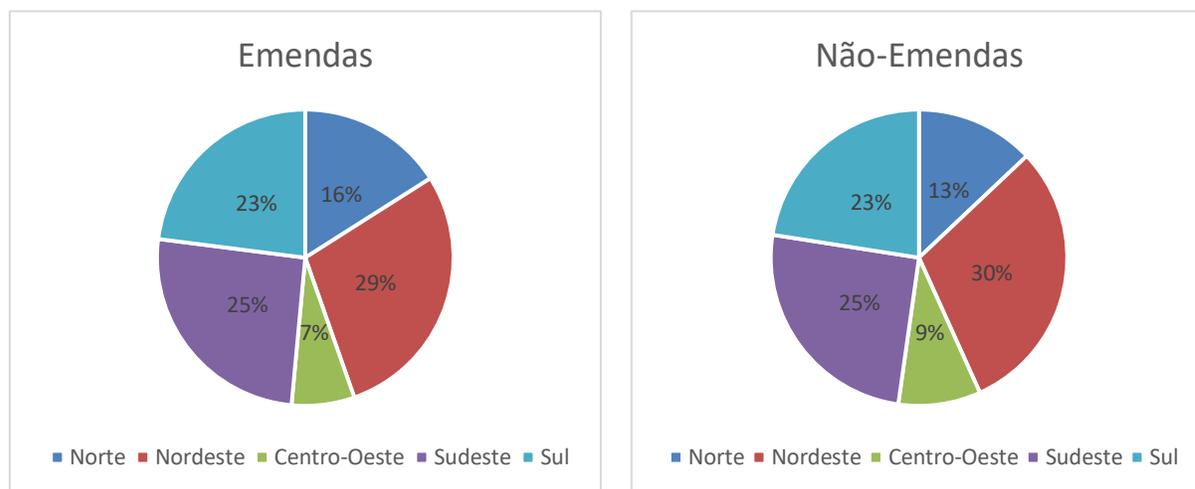
Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto às transferências oriundas de emendas, 10% foram o Norte; 23% para o Nordeste; 7% para o Centro-Oeste; 28% para o Sudeste e 32% para o Sul. Já em relação às transferências não oriundas de emendas, 8% foram para o Norte, 28% para o Nordeste; 8% para o Centro-Oeste;

25% para o Sudeste e 31% para o Sul. Assim, é possível perceber que a proporção de transferências voluntárias decorrentes de emendas parlamentares para cada região é bastante próxima daquela observada para transferências voluntárias não decorrentes de emendas.

Porém, como visto, nem todos instrumentos assinados resultam em desembolso financeiro. A Figura 9, a seguir, apresenta a proporção de valores desembolsados por região.

Figura 9 – Proporção de valores desembolsados por região (2010 a 2017)



Fonte: elaborado pelo autor.

Em relação ao valor total efetivamente transferido decorrente de emendas, 16% foram para o Norte, 29% para o Nordeste; 7% para o Centro-Oeste; 25% para o Sudeste e 23% para o Sul. Já em relação às transferências não oriundas de emendas, 13% foram para o Norte, 30% Nordeste, 9% para o Centro-Oeste, 25% para o Sudeste e 23% para o Sul.

Percebe-se uma mudança na participação de cada região, no que diz respeito aos valores efetivamente transferidos para cada região em relação ao total da amostra, comparativamente àquela observada no número de instrumentos assinados. Há um aumento da participação da região Norte combinado com uma redução da participação da região Sul. Por sua vez, a região Nordeste tem sua participação aumentada apenas no que se refere às emendas parlamentares, em detrimento principalmente da região Sul. Já as participações no montante recebido das regiões Centro-Oeste e Sudeste no total da amostra variam pouco em relação às participações dessas regiões no total de instrumentos assinados.

Portanto, as regiões Sul e Sudeste, apesar de serem as regiões mais desenvolvidas do Brasil, estão, juntamente com a região Nordeste, entre as regiões que mais recebem recursos de transferências voluntárias, tanto decorrentes de emendas quanto de não-emendas. As regiões

Norte e Centro-Oeste, em contrapartida, são penalizadas com o recebimento de relativamente poucas transferências voluntárias. Dessa forma, as transferências voluntárias, de certo modo, contrabalanceiam as transferências legais – em que a maior parte dos recursos é direcionada aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, a fim de compensar a grande concentração da arrecadação nas regiões ricas.

Assim, no Brasil, a utilização das transferências voluntárias parece ir contra o receituário teórico, segundo o qual as transferências condicionadas são adequadas para ações redistributivas que visam minorar o desequilíbrio vertical e a regressividade do perfil dos gastos dos governos locais, já que tenderiam a propiciar maior uniformidade nos padrões de dispêndio *per capita* entre jurisdições caracterizadas por elevada heterogeneidade econômica e social.

Essas informações, no entanto, precisam ser confrontadas com as variáveis escolhidas para representar os recursos e necessidades dos Municípios recebedores, para subsequente avaliação do caráter redistributivo dessas transferências na Federação brasileira.

Inicialmente, convém registrar a correlação existente entre as variáveis escolhidas.

Tabela 8 – Matriz de correlação entre as variáveis independentes (2011-2017)

	IDHM	IVS	RPC	ROPC
IDHM	1.00	-0.89	0.91	0.33
IVS	-0.89	1.00	-0.83	-0.36
RPC	0.91	-0.83	1.00	0.32
ROPC	0.33	-0.36	0.32	1.00

Fonte: elaborado pelo autor.

Os dados parecem comprovar que as Unidades da Federação de baixa dotação de recursos *per capita* são justamente aquelas de mais baixo nível de desenvolvimento.

Na Tabela 9, a seguir, são apresentados os resultados obtidos para os coeficientes de correlação (ρ) entre a variável dependente (*proxy* da TVPC) e as variáveis independentes.

Tabela 9 – Coeficientes de correlação entre *proxy* da TVPC e variáveis representativas dos recursos e necessidades das Municipalidades (2011-2017)

	EMENDAS	NÃO EMENDAS	AMOSTRA TOTAL
IDHM	0.04	0.05	0.05
IVS	-0.04	-0.04	-0.05
RPC	0.04	0.06	0.05
ROPC	0.13	0.14	0.14

Fonte: elaborado pelo autor.

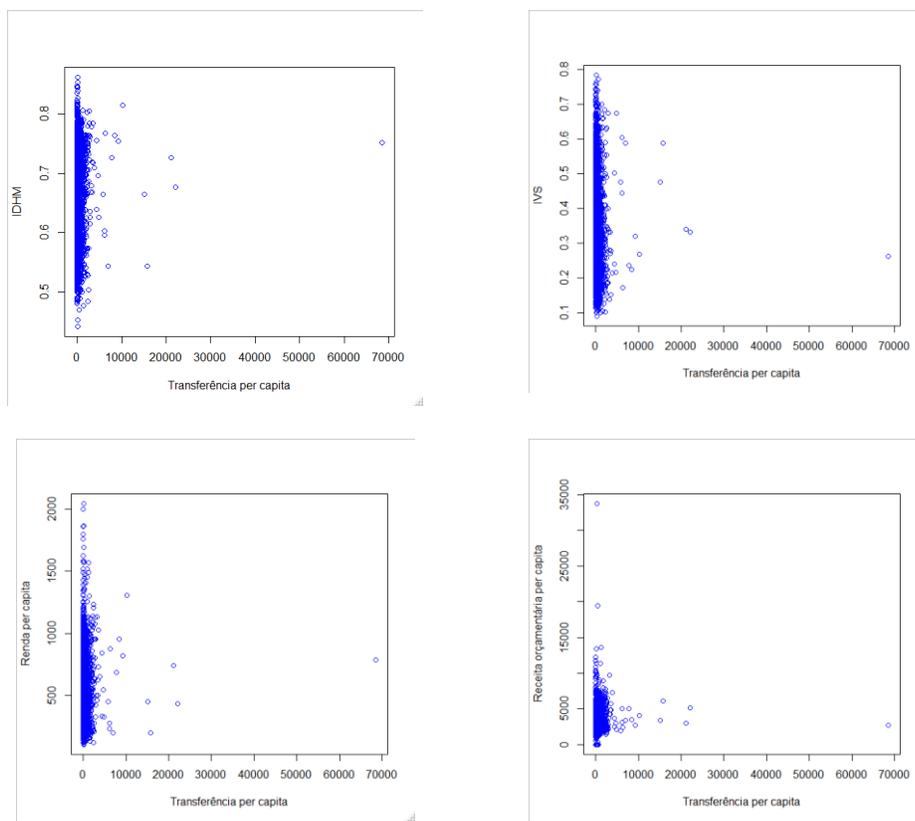
Em relação aos indicadores escolhidos para representar às necessidades locais, obteve-se um coeficiente de correlação de 0.05 para o IDHM e de -0.05 para o IVS. Ou seja, há correlação positiva desprezível, em relação ao IDHM; e correlação negativa desprezível, em relação ao IVS.

Em relação aos indicadores escolhidos para representar os recursos locais, obteve-se um coeficiente de correlação de 0.05 para o IDHM e de 0.14 para a ROPC. Ou seja, há correlação positiva desprezível em relação a ambas variáveis.

Assim, em todas as relações, o coeficiente de correlação foi desprezível. Conclui-se que nenhuma variável atende a Hipótese Nula, o que conduz a aceitação da Hipótese Alternativa para todas variáveis. Assim, há evidências de que as transferências voluntárias não contribuem para equalização fiscal e redução das desigualdades no Brasil. Além disso, embora não seja possível concluir que tais transferências têm caráter concentrador, há indícios nesse sentido, uma vez que todos coeficientes de correlação apresentaram sinal contrário ao esperado no modelo teórico.

Os gráficos de dispersão entre a *proxy* da TVPC e as variáveis independentes (IDHM, IVS, RPC e *proxy* da ROPC) são apresentados na Figura 10 a seguir.

Figura 10 - Gráficos de dispersão entre TVPC e variáveis independentes (2010 a 2017)



Fonte: elaborado pelo autor.

Por fim, as evidências indicam que não há diferenças significativas entre os impactos redistributivos das transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares comparativamente aos impactos causados por transferências voluntárias que não são emendas.

7.1 Recorte temporal

Os coeficientes de correlação (ρ) também foram calculados individualmente para cada ano. Os resultados encontrados foram sintetizados na Tabela 10 a seguir.

Tabela 10 – Coeficientes de correlação entre *proxy* da TVPC e variáveis representativas dos recursos e necessidades da Municipalidade – por ano (2010 a 2017)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AMOSTRA TOTAL								
IDHM	0.02	-0.02	0.02	0.01	-0.04	0	0.02	0.05
IVS	-0.03	0.03	-0.01	-0.01	0.04	0	-0.02	-0.06
RPC	0.02	-0.02	0.02	0.02	-0.03	0	0.02	0.06
ROPC	0.18	0.19	0.11	0.14	0.19	0.09	0.10	0.25
EMENDAS								
IDHM	-0.02	-0.05	-0.01	-0.02	-0.05	0.04	0.03	0.09
IVS	-0.02	0.05	0.02	0.01	0.04	-0.04	-0.03	-0.12
RPC	-0.01	-0.05	-0.01	-0.03	-0.04	0.04	0.02	0.08
ROPC	0.21	0.19	0.08	0.18	0.19	0.13	0.13	0.30
NÃO EMENDAS								
IDHM	0.01	-0.01	0.06	0.03	-0.09	0.01	-0.01	0.01
IVS	-0.02	0.02	-0.06	-0.02	0.08	0.01	0.02	0
RPC	0.01	0	0.06	0.04	-0.07	0	-0.01	0.02
ROPC	0.16	0.25	0.17	0.15	0.27	0.09	0.11	0.19

Fonte: elaborado pelo autor.

Percebe-se que, no recorte temporal, não há nenhuma observação que atende a Hipótese Nula. Em todas as relações, o coeficiente de correlação é nulo ou desprezível, com exceção da ROPC para o exercício de 2017, que atingiu 0,30, indicando correlação positiva fraca. Deve-se salientar que, quanto a esta variável (ROPC), apenas no ano de 2015 o seu coeficiente não é uma estimativa, visto que os dados de receita orçamentária e população utilizados foram de 2015.

A fim de comparar os resultados obtidos com a metodologia aqui empregada com os resultados encontrados por outros estudos, realizamos o cálculo da correlação entre a TVPC e o IDHM para o período de 2011 a 2013, tendo sido encontrado 0.04 utilizando dados demográficos

de 2015 e 0.05 utilizando dados demográficos de 2010. O resultado difere do encontrado pelo TCU (2014), que aponta o valor de -0.004 como coeficiente de correlação entre o valor transferido *per capita* e o IDH dos Municípios contemplados no período de 2011 a 2013. Uma das possíveis explicações para essa diferença é que muitos desembolsos de despesas referentes a esse período ocorreram após 2014, à conta de RAP.

7.2 Recorte regional

Os coeficientes de correlação (ρ) também foram calculados individualmente para cada região. Os resultados encontrados foram sintetizados na Tabela 11 a seguir

Tabela 11 – Coeficientes de correlação entre *proxy* da TVPC e variáveis representativas dos recursos e necessidades da Municipalidade – por região (2010 a 2017)

	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL
AMOSTRA TOTAL					
IDHM	0.12	0.10	0.02	-0.14	-0.07
IVS	-0.17	-0.09	0.01	0.11	0.11
RPC	0.09	0.14	0	-0.14	-0.05
ROPC	0.39	0.09	0.13	0.11	0.27
EMENDAS					
IDHM	0.11	0.10	0.04	-0.17	-0.08
IVS	-0.20	-0.09	0	0.11	0.12
RPC	0.08	0.14	0.01	-0.18	-0.07
ROPC	0.40	0.09	0.12	0.13	0.24
NÃO EMENDAS					
IDHM	0.07	0.10	-0.01	-0.10	-0.05
IVS	-0.07	-0.09	0.04	0.10	0.11
RPC	0.05	0.14	-0.03	-0.09	-0.04
ROPC	0.28	0.09	0.16	0.07	0.28

Fonte: elaborado pelo autor.

A partir da análise da Tabela acima, é possível afirmar que, de modo geral, as transferências voluntárias para as regiões Sudeste e Nordeste têm maior impacto para a redução das desigualdades intra-regionais, enquanto as transferências para as regiões Sul e Norte têm maior impacto concentrador em nível intra-regional. A região Centro-Oeste está na faixa intermediária. Essa diferença é observada de forma mais acentuada em relação à ROPC.

Percebe-se que, no recorte regional, não há nenhuma observação que atende a Hipótese Nula. Em todas as relações, o coeficiente de correlação é nulo ou desprezível, com exceção da ROPC para a região Norte, que atingiu 0,40 no caso das emendas, indicando correlação positiva fraca. De modo geral, não foi observada variação significativa entre as regiões.

7.3 Recorte demográfico

Os coeficientes de correlação (ρ) também foram calculados individualmente para cada contingente demográfico. Os resultados encontrados foram sintetizados na Tabela 12 a seguir

Tabela 12 – Coeficientes de correlação entre *proxy* da TVPC e variáveis representativas dos recursos e necessidades da Municipalidade – por população (2010 a 2017)

	Até 20 mil	De 20 a 50 mil	De 50 a 100 mil	De 100 a 500 mil	Mais de 500 mil
TODAS TRANSFERENCIAS VOLUNTARIAS					
IDHM	0.09	0.15	0.06	0.06	0.12
IVS	-0.05	-0.15	-0.07	-0.08	-0.16
RPC	0.10	0.16	0.08	0.02	-0.01
ROPC	0.12	0.02	-0.03	0.01	-0.17
EMENDAS					
IDHM	0.08	0.19	0.05	0.02	0.02
IVS	-0.05	-0.20	-0.06	-0.04	-0.12
RPC	0.08	0.20	0.07	-0.02	-0.09
ROPC	0.11	0.03	-0.02	-0.03	-0.28
NÃO EMENDAS					
IDHM	0.09	0.05	0.04	0.09	0.07
IVS	-0.04	-0.04	-0.04	-0.11	-0.07
RPC	0.11	0.07	0.06	-0.06	-0.04
ROPC	0.12	-0.01	-0.03	0.05	-0.13

Fonte: elaborado pelo autor.

No recorte demográfico, observou-se que, entre Municípios com mais de 500 mil habitantes, onde a demanda por serviços de infraestrutura urbana é maior (em função das demandas coletivas decorrentes da urbanização e do maior custo de atendimento dessas necessidades em áreas densamente povoadas), as transferências voluntárias foram mais redistributivas do que as transferências entre Municípios com outros contingentes populacionais.

No entanto, em relação a esses Municípios, apesar de maior montante de transferências ter sido direcionado para Municípios com menor disponibilidade de recursos, o que pode ser

deduzido pelo sinais negativos dos coeficientes de correlação das variáveis RPC e ROPC, os Municípios que mais receberam recursos não tendem a ser os que apresentam as maiores necessidades, uma vez que o coeficiente de correlação do IDHM e IVS possuem sinal contrário ao esperado pelo modelo teórico. Ressalta-se que Municípios mais populosos tendem a ter maiores capacidades estatais, sejam capacidades econômico-fiscais, sejam político-institucionais.

Quanto aos Municípios menores, observou-se a mesma característica presente nas demais perspectivas estudadas, isto é, para qualquer variável, o coeficiente de correlação apresenta sinal invertido ao esperado pelo modelo teórico. Deve-se frisar que Municípios muito pequenos não têm escala suficiente tanto para arrecadação de tributos quanto para a provisão de bens públicos. Dessa forma, esses Municípios dependem mais das transferências intergovernamentais. Porém, a literatura aponta que Municípios pequenos e receptores de *royalties* estão entre os menos eficientes, ou seja, têm a pior relação entre receita total e serviços públicos oferecidos.

Em suma, no recorte demográfico, não há nenhuma observação que atende a Hipótese Nula. Em todas as relações, o coeficiente de correlação é desprezível. De modo geral, não foi observada variação significativa entre os Municípios com diferentes contingentes demográficos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, as expressivas disparidades socioeconômicas se refletem em diferentes capacidades fiscais, tendo por base agentes e instituições públicas locais diferenciadas, responsáveis por atender diferentes demandas por bens públicos. Assim, a capacidade dos governos locais de fornecer bens públicos varia significativamente, o que pode ter consequências tais como migrações internas indesejáveis e pressões políticas e sociais insustentáveis. Ademais, os entes locais podem diferenciar-se expressivamente quanto à capacidade de arrecadação própria de recursos. Dessa forma, a utilização de transferências intergovernamentais para equalização fiscal exige cuidados, na medida em que, para que a despesa pública não se institucionalize, ela deve estar adequada à capacidade produtiva local e ao grau de utilização dessa capacidade.

A literatura aponta a função redistributiva como uma das principais funções das transferências intergovernamentais. Assim, alguns autores entendem que a redução do hiato fiscal é uma característica desejável para essas transferências, notadamente as condicionadas. Porém, não há consenso, na literatura, quanto à necessidade de que o Estado implemente políticas visando a equalização fiscal. Há argumentos contrários, no sentido de que governos locais de regiões pobres já gozam de vantagens comparativas para atrair investimentos, tais como mão-de-obra barata, pouca densidade populacional e baixo custo de vida. Além disso, em regiões pobres, existiria maior captura de recursos públicos por grupos de interesses.

Nesse contexto, o presente estudo analisou as transferências voluntárias da União para Municípios, distinguindo as provenientes de emendas daquelas oriundas do Projeto de Lei Orçamentária apresentado pelo Poder Executivo, a fim de identificar se a equalização fiscal é um critério aparentemente utilizado para a realização dessas transferências.

Os resultados apontam para a rejeição da Hipótese Nula e aceitação da Hipótese Alternativa. A rejeição da Hipótese Nula significa que não foram encontradas evidências de que as transferências voluntárias possuem caráter redistributivo (embora não seja possível dizer que tais transferências têm caráter concentrador). A aceitação da Hipótese Alternativa implica dizer que foram encontradas evidências de que as transferências voluntárias não possuem caráter redistributivo (embora não seja possível dizer se tais transferências têm caráter concentrador). Cumpre salientar que a Hipótese Nula foi rejeitada (e a Hipótese Alternativa aceita) em todas as perspectivas estudadas – temporal, regional e demográfica.

Além de haver evidências de que as transferências voluntárias não contribuem para equalização fiscal da Federação brasileira, pode-se concluir que existem fortes indícios de que essas transferências possuem viés concentrador, especialmente no que refere à receita orçamentária dos Municípios recebedores. Isso porque maior montante de recursos são destinados a Municípios que possuem maior receita orçamentária *per capita*.

Além disso, o presente estudo inova ao distinguir as transferências voluntárias oriundas de emendas parlamentares daquelas propostas originalmente pelo Poder Executivo, procurando elucidar questões importantes que precisam ser endereçadas nesta seara. As evidências indicam que, em termos de impactos redistributivos, não há diferenças significativas entre os critérios utilizados para transferências voluntárias oriundas de emendas e de não emendas.

Por fim, cabe uma ressalva quanto à metodologia utilizada no presente estudo: para representar as necessidades dos Municípios, foram utilizados indicadores socioeconômicos sintético – que abarcam diferentes dimensões das necessidades locais. Tais indicadores foram correlacionados com o montante total recebido por transferências voluntárias.

Em pesquisas futuras que visem aprofundar as conclusões aqui encontradas, encorajamos, por exemplo, que o universo de transferências voluntárias seja estratificado em amostras de acordo com o objeto financiado por cada transferência, a fim de se correlacionar o montante transferido para cada objeto com indicadores analíticos específicos, tais como índices de cobertura de sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto.

Além disso, sugerimos que estudos posteriores se dediquem a avaliar as diferenças existentes entre os critérios empregados para a realização de transferência de recursos mediante emendas parlamentares individuais e coletivas.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. H. de. **Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 31, n.1, 1988.
- ACEMOGLU D.; ROBINSON, J. A. **Por que as nações fracassam: As origens do poder, propriedade e pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- AFFONSO, R. **A crise da Federação no Brasil**. Ensaios, FEE, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 321-337, 1994.
- ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário Esquematizado**. 8. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Barry Ames; tradução de Vera Pereira. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- ARAÚJO, Sérgio (2002), **Conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Textos para discussão ENAP, nº 45.
- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Atlas, 2009.
- _____, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva. S.P: 2004, v.18 nº.2.
- _____, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?** Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: 2010, v.53, n.3, p.587-620.
- _____, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2011.
- ARRETCHE, Marta (Org.). **Trajatória das Desigualdades. Como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. **Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: v. 47, n.3, 2004.
- AVEZANI, Felipe Jose Cardoso. **Impacto das transferências intergovernamentais sobre a desigualdade intramunicipal no Brasil: um exercício utilizando RDD**. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.
- BACHUR, Joao Paulo. **Federalismo fiscal, atribuições fiscais constitucionais e equalização regional: EUA, Alemanha e Brasil em perspectiva comparada**. Revista do Serviço Público Brasília 56 (4): 377-401 Out/Dez 2005.
- BAIÃO, Alexandre Lima. **Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros**, Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: FGV, 2013.
- _____, **Emendas Orçamentarias Individuais: efeitos eleitorais, condicionantes da execução e qualidade do gasto público**. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2016.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BATISTA, Mariana. **A Conexão Ministerial: governo de coalizão e viés partidário na alocação de emendas parlamentares ao orçamento (2004-2010)**. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos. Rio de Janeiro: FGV, Maio, 2015. N. 4.

BARDHAN, P., & MOOKHERJEE, D. (2011). *Political clientelism-cum-capture: theory and evidence from West Bengal*, 1–35.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

BESLEY, Timothy; GHATAK, Maitreesh. *Property Rights and Economic Development*. In: Rodrik, Dani, Rosenzweig, Handbook of Development Economic, v. IV, 2008.

BIJOS, D. **Federalismo, Instituições Políticas e Relações Intergovernamentais: um estudo sobre os elementos determinantes das transferências voluntárias da União para Municípios do Estado de Minas Gerais**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Universidade de Brasília, 2013.

BRASIL, Congresso Nacional. **Relatório final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. Brasília, 1992. Destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Melo referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”**.

_____, Congresso Nacional. **Relatório final da comissão parlamentar de inquérito. Brasília, 1994. Destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes às atividades de parlamentares, membros do Governo e representantes de empresas envolvidas na destinação de recursos do Orçamento da União”**.

_____, Congresso Nacional. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito “das Ambulâncias”. **Relatório dos trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”**. Brasília, 2006. Destinada a apurar as denúncias envolvendo a “Operação Sanguessuga”, realizada pela Polícia Federal, para investigar quadrilha que atuava na aquisição fraudulenta de insumos estratégicos para a saúde.

_____, **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

_____, **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____, **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____, Tribunal de Contas da União. Relatório de Levantamento. **TC 019.806/2014-0**.

_____, Tribunal de Contas da União. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo da República**: 2006.

_____, Presidência da República (F.H. Cardoso), **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: 1995.

- CARMO, C. A.; DASSO JÚNIOR, A. E.; HITNER, V. **Federalismo, democratização e construção institucional no governo Hugo Chavez**. In: LINHARES, P. T. F (Org.). *Federalismo Sul-Americano*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- CASTRO, Celso. **A Proclamação da República**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- CATAIA, Márcio. **Federalismo Brasileiro. As relações intergovernamentais analisadas a partir das transferências voluntárias (União/Municípios)**. *Revista Geográfica de América Central*. Costa Rica: Universidad Nacional. Heredia, 2011, v.2.
- CONTI, J. M. (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri, SP: Manole, 2004.
- COSSIO, Fernando Adrés Blanco & CARVALHO, Leonardo Mello de. **Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros – 1996**. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001, v.31, n.1.
- COSTA, Caio César de Medeiros *et. al.* **Fatores Associados às Transferências Voluntárias da União para os Estados Brasileiros** *In XXXV Encontro ANPAD*. Rio de Janeiro: EnANPAD, 2011.
- DINIZ, Josediton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**, Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2012.
- ELAZAR, D. **Exploring Federalism**. Alabama: The University of Alabama Press, 1987.
- ENGERMAN, Stanley; SOKOLOFF, Kenneth. *Factor Endowments, Inequality and Paths of Development Among New World Economies*, NBER Working Paper 9259, 2002.
- FERREIRA, Ivan & BUGARIN, Maurício César. **Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro**. Rio de Janeiro: jul-set, 2007, v.51, n.3.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária**. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, n. 2, 2002.
- FURIATI, A. A. **Restos a Pagar e o “Orçamento Paralelo”**. Universidade de Brasília, 2011.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GONÇALVES, André Luis. **Os efeitos das transferências fiscais sobre as despesas públicas e arrecadação tributária dos municípios brasileiros**. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador: 2013, Ano XV, n. 28.
- GORDON, R. H. *An optimal taxation approach to fiscal federalism*. *Quarterly Journal of Economics*, v. 98, p. 567-586, 1983.
- GREMAUD, Amaury Patrick, SANDOVAL, VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; TONETO JR., Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7. Ed. – São Paulo: Atlas, 2014.
- HOFFMANN, Rodolfo. **Estatística para Economistas**. São Paulo: Cengage Learning, 2015.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INMAN, Robert P., and DANIEL L. Rubinfeld. 1997. *Rethinking Federalism*. *Journal of Economic Perspectives*, 11 (4): 43-64. DOI: 10.1257/jep.11.4.4.

IPEA. **A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda**. Comunicados do Ipea, 2012, n. 155.

JENSEN, Michael C.; MECKLING; William H. *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. *Journal of Financial Economics*, October, 1976, V. 3, No. 4, pp. 305-360

LASSANCE, Antônio. **Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado**. In: LINHARES, Paulo T. F.; MENDES, Constantino; LASSANCE, Antônio (Orgs.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: IPEA, 2012, v.28.

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade Pública: análise financeira governamental**. São Paulo: Atlas, 2016.

LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. **Processo Orcamentario e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**. DADOS, *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 2005, v.48, n.4.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazao; MESSENERG, Roberto Pires. **Transferências Federais e Investimentos Municipais em Infraestrutura Urbana**. *Boletim de Análise Político-Institucional – Instituições e Desenvolvimento*. IPEA. 2018, n, 16.

LOPES FILHO, Juraci Mourão. **Competências Federativas na Constituição e nos precedentes do STF**. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas. A Política Orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAYHEW, D. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, Yale University Press, 1974.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro. **Gasto Público, Tributos e Desigualdade de Renda no Brasil**. Texto para discussão. IPEA, Brasília, 2013.

MELLO, L. H. D. P. de. **A relação entre os poderes executivo e legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento**. Brasília, 2012.

MENDES, M. In: ARVATE, P; BIDERMAN, C. (org.) **Economia do setor público no Brasil**. Elsevier, 2005.

MENDES, Marcos José. **Por que o Brasil cresce pouco?: Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. 1 ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

_____, **Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise e alternativas**. São Paulo: Instituto Fernando Braudel de Economia Mundial, 1999. Mimeo.

MENDES, Marcos *et. al.* **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**. Brasília, Senado Federal, 2008.

MENDES, Sérgio. **Administração Financeira e Orçamentária – Teoria e Questões**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

MENDES, Marcos J.; DIAS, Fernando A. C. **A PEC do orçamento impositivo**. Textos para discussão 149 do Senado Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2014.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira**. Dissertação de Mestrado, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2008.

MONTEIRO NETO, **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual**. Governos estaduais no federalismo brasileiro. Monteiro Neto, Aristides (Org). Brasília: IPEA, 2014.

_____, Aristides. **Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação**. Texto para Discussão, 1990. Rio de Janeiro, IPEA, 2014.

_____. **Federalismo e Redistribuição Intergovernamental de Recursos no Brasil: Um Mapa da Orientação Federal na Região Nordeste (2000/2015)**. Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Aristides Monteiro Neto, Aristides; Castro, César N. de; Brandão, Carlos Antônio (Orgs). Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

MONTOTO, Eugenio. **Contabilidade Geral e Avançada Esquematizado**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORATTA, N. G. **A participação das transferências intergovernamentais no crescimento econômico dos municípios: um estudo no Estado de Santa Catarina**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública, Curitiba, 2015.

MONTINHO, José da Assunção. **Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: 2016. 50(1):151-166, jan./fev. 2016.

MOUTINHO, José da Assunção & KNISS, Cláudia Terezinha. **Transferências Voluntárias Da União Para Municípios Brasileiros: Identificação de Correlação Entre Variáveis**. *Revista de Gestão e Projetos*. São Paulo: 2017. V. 8, n.1.

NETO, Octavio Amorim & SIMONASSI, Andrei Gomes. **Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004)**. Revista de Economia. Política. São Paulo, v. 33, n.4.

OATES, W. E. *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, Nova Iorque, 1972.

OLIVEIRA, Weder de. **Curso de Responsabilidade Fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

_____. **Os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal: Análise dos mitos, da força normativa e das evidências de melhoria nas finanças públicas**. Brasília, 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**. 4 dez. 1986.

_____. **Relatório de Desenvolvimento Humano**, 2016.

- PAULO, V; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional Descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.
- PEDERIVA, Joao Henrique & PEDERIVA, Patrícia Lima Martins. **Execução de emendas parlamentares individuais ao orçamento: mudanças em 2014**. In Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, Anais do ENEPCP, Brasília: ENEPCP, 2015. v.1, p.1.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2002, v.45, n.2, p 265-301.
- PEREIRA, C.; RENNÓ, L. **O que é que o Reeito Tem? Dinâmicas Político-Institucionais Locais e Nacionais nas Eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados**. Dados vol.44 no.2 Rio de Janeiro, 2001.
- PESSÔA, Samuel. **Presidencialismo de coalizão ou de cooptação?** Conjuntura Econômica – Ponto de Vista. Vol. 69, n.1, jan 2015.
- PETERSON, Paul; ROM, Mark C. *The Price of Federalism*. New York. The TWENTIETH Century Fund, 1995.
- PERSSON, Torsten; TABELLINI, Guido. *Federal Fiscal Constitutions: Risk Sharing and Redistribution*. Journal of Political Economy, 1996, vol. 104.
- PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- _____. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- _____. **Às urnas cidadãos: crônicas 2012-2016**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2017.
- PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: 2001.
- PRUD'HOMME, R. (1995). *The dangers of decentralizations*. The World Bank Research Observer, 10(2), 201–220.
- RAMMÊ, R. S. **O Federalismo em perspectiva comparada: contribuições para uma adequada compreensão do Federalismo brasileiro**. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 10, n. 4, 2015.
- RAWLS, John. Justiça como Equidade: uma concepção política, não metafísica. In Lua Nova, nº 25, 1992.
- REZENDE, F.; AFONSO, J. R. **A Federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**, 2002.
- REZENDE, F. **Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios**. Jul. 1997.
- REZENDE, Fernando Antônio. **Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 2012.
- RIBEIRO, Romiro. **Orçamento público semi-impositivo para transferências voluntárias: diagnóstico, perspectivas e propostas de mudanças**. In Cadernos Aslegis, n.38, p.89-112, Brasília: Câmara dos Deputados, set/dez 2009.
- RICCI, P. **O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?** Dados vol.46 no.4. Rio de Janeiro: 2003.

- SAMUELSON, P. *The pure theory of public expenditure*. Review of Economics and Statistics, v. 36, n. 4, p. 387-389, 1954.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SCAFF, F. F. **Orçamento Republicano e Liberdade Igual – Ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- SILVA, M. S. **Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian**. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan./abr., 2005.
- SILVA, M. F. G. da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- SIMÃO, Juliana Barby & ORELLANO, Veroni Ines Fernandez. **Um estudo sobre a distribuição das transferências para o setor de saúde no Brasil**. Estud. Econ. São Paulo: 2015, jan./mar, v.45, n.1. pp. 33-63.
- SOARES, Márcia Miranda & MELO, Bruno Guimarães. **Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro: 2016, 50(4):539-561.
- SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo & ALVES, Maria Fernanda Colaço. **Relação entre Emendas Parlamentares e Corrupção Municipal no Brasil: Estudo dos Relatórios do Programa de Fiscalização da Controladoria-Geral da União**. RAC,. Curitiba, Mai./Jun., 2010. v.14, n.3, art. 2, pp. 414-433.
- SOUZA, C. M. de. **Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional**. Cadernos de Saúde Pública ISSN 1678-4464 35 n°. Suplemento 2. Rio de Janeiro, 2019.
- STREECK, Wolfgang. **Tempo comprado. A crise adiada do capitalismo democrático**. Conjuntura Actural: 2013.
- TIEBOUT, C. M. *A pure theory of local expenditures*. Journal of Political Economy, v. 64, p. 416-424, 1956.
- VASSELAI, Fabricio e MIGNOZZETTI, Umberto G. **O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes** In DADOS, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 2014. v. 57, n. 3, jul,-set, pp. 817-853
- WEINGAST, B. R. **The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development**. Stanford University, 1995.
- WHEARE, K.C. *Federal Government*. Nova York: Oxford University Press, 1964.

APÊNDICE A – DADOS DA AMOSTRA

INSTRUMENTOS ASSINADOS E INSTRUMENTOS COM DESEMBOLSO (2010 A 2017)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Instrumentos assinados	Emenda	3035	5615	5215	9031	7591	5443	9364	9015
	Não emenda	20787	7789	6841	7793	4320	3591	3039	8484
Instrumentos com algum desembolso	Emenda	2553	4776	4633	8142	6379	4659	7831	4452
	Não emenda	16232	6559	6055	6689	3777	3044	2425	3435

Nº. DE TRANSFÊRENCIAS COM DESEMBOLSO (EMENDAS PARLAMENTARES)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
NORTE	121	302	375	828	568	447	770	320	3731
NORDESTE	165	973	637	1924	1232	1022	1423	971	8347
CENTRO-OESTE	79	213	236	586	434	226	447	300	2521
SUDESTE	620	1040	934	2081	1538	1021	1826	1042	10102
SUL	592	1395	1534	2239	1508	989	1882	1245	11384
TOTAL	1577	3923	3716	7658	5280	3705	6348	3878	36085

Nº. DE TRANSFÊRENCIAS COM EFETIVO DESEMBOLSO (NÃO-EMENDAS)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
NORTE	910	324	194	350	177	201	134	246	2536
NORDESTE	3121	1150	783	1146	478	469	408	660	8215
CENTRO-OESTE	1003	284	188	293	143	86	100	252	2349
SUDESTE	3160	969	604	920	501	393	268	564	7379
SUL	3745	1098	893	1080	685	478	429	720	9128
TOTAL	11939	3825	2662	3789	1984	1627	1339	2442	29.607

VALOR TRANSFERIDO (EMENDAS PARLAMENTARES) - em milhões

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
NORTE	0.049	0.185	0.284	0.465	0.269	0.284	0.349	0.089	1.974
NORDESTE	0.067	0.438	0.342	0.972	0.553	0.418	0.488	0.255	3.533
CENTRO-OESTE	0.014	0.105	0.084	0.215	0.146	0.083	0.131	0.068	0.846
SUDESTE	0.157	0.341	0.338	0.704	0.513	0.377	0.518	0.203	3.151
SUL	0.114	0.333	0.434	0.628	0.394	0.285	0.426	0.222	2.836
TOTAL	0.401	1.402	1.482	2.984	1.875	1.447	1.912	0.837	12.340

VALOR TRANSFERIDO (NÃO-EMENDAS) - em milhões

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
NORTE	0.404	0.194	0.145	0.284	0.158	0.177	0.106	0.132	1.600
NORDESTE	1.266	0.501	0.391	0.648	0.243	0.247	0.199	0.248	3.743
CENTRO-OESTE	0.423	0.131	0.086	0.242	0.078	0.046	0.035	0.069	1.110
SUDESTE	1.084	0.416	0.387	0.539	0.296	0.206	0.097	0.092	3.117
SUL	1.080	0.274	0.382	0.429	0.202	0.170	0.132	0.113	2.782
TOTAL	4.257	1.516	1.391	2142	0.977	0.846	0.569	0.654	12.352