

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

Working Paper

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

Texto para Discussão, No. 1451

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Duarte, Angelo José Mont'Alverne; da Silva, Alexandre Manoel Angelo; Luz, Everaldo Manoel; Gerardo, José Carlos (2009) : Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: Uma avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde, Texto para Discussão, No. 1451, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91462>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1451

TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS, COM ÊNFASE NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

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

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1451

TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL: UMA AVALIAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS, COM ÊNFASE NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE*

Angelo José Mont'Alverne Duarte**

Alexandre Manoel Angelo da Silva***

Everaldo Manoel Luz****

José Carlos Gerardo*****

Rio de Janeiro, dezembro de 2009

* Este artigo constitui uma síntese do trabalho premiado no XX Seminário Regional de Política Fiscal, Cepal/Ilpes, em 2007. As opiniões expressas neste artigo não refletem, necessariamente, as opiniões dos órgãos em que os autores trabalham.

** Coordenador-Geral na Secretaria Extraordinária de Reformas Econômico-Financeiras do Ministério da Fazenda (SEREF/MF).

*** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos Regionais, Urbanos e Ambientais – Dirur/Ipea.

**** Coordenador de Política Fiscal na Secretaria de Política Econômica (SPE/MF).

***** Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF).

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

**Diretor de Estudos, Cooperação Técnica
e Políticas Internacionais**
Mário Lisboa Theodoro

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das
Instituições e da Democracia** (em implantação)
José Celso Pereira Cardoso Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
João Sicsú

**Diretora de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Liana Maria da Frota Carleial

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais,
Inovação, Produção e Infraestrutura**
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Comunicação
Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>
Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: H71, H77

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DAS TRANSFERÊNCIAS 9

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS 13

4 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL 19

5 PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS DO SUS 31

CONCLUSÕES 32

REFERÊNCIAS 33

ANEXO 34

SINOPSE

Neste artigo, avaliamos as transferências fiscais intergovernamentais brasileiras, de modo a identificar quais tipos seriam mais adequados na estruturação de um sistema de transferências que vise à eficiência e à equidade no acesso aos serviços públicos, propondo, em particular, específicos tipos e formas de transferências para a consecução dos programas de saúde. Após a análise empírica, baseada em dados de 2006, sugere-se que o vigente esquema de transferências intergovernamentais não contempla preponderantemente as condicionalidades voltadas para o produto e o resultado. Ademais, sugere-se que a União não utiliza o critério de equidade no acesso aos serviços públicos de saúde.

ABSTRACT

On this paper, we evaluate the Brazilian intergovernmental fiscal transfers, identifying which kind would be more adequate to schedule a transfer system denoted by efficiency and equity in the access to public services, proposing, in particular, specifics kind and ways of executing healthcare programs. After empirical analysis, based on 2006, it suggests that the real schedule have not contemplated transfers focused on output and outcome. Besides, it suggests that the federal government has not utilized equity criteria in the access to healthcare public services.

1 INTRODUÇÃO

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

Em tese, há ao menos duas justificativas econômicas para efetuar essas transferências. A primeira advém dos ganhos de eficiência obtidos na arrecadação dos tributos pelo governo central, que pela amplitude da base tributária concentra maior volume de recursos, e da capacidade dos governos locais de proverem a maior parte dos serviços públicos de forma mais eficiente. Isso origina um descompasso contábil da arrecadação de recursos *versus* a necessidade de prover serviços públicos nas Unidades da Federação (UF), que se denomina brecha fiscal vertical,² segundo a literatura sobre finanças públicas.

A segunda, que é um tanto quanto subjetiva,³ mas não menos importante que a outra, justifica-se na provisão de serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade em todas as UFs circunscritas a um mesmo país. Em outras palavras, qualquer indivíduo independentemente da localidade onde resida, considerando-se as fronteiras de um mesmo país, deveria ao menos acessar um serviço público com padrão de qualidade mínimo. Quando a provisão de serviços públicos é oferecida de forma heterogênea no espaço geográfico de um país, ocorre o que na literatura é conhecido como desequilíbrio horizontal.

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

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

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

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

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

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

Dessa forma, ao avaliar a estrutura dos programas de transferências, é essencial se ater aos incentivos que o governo central emite aos governos locais e, indiretamente, às populações residentes nas diferentes regiões do país, pois os resultados obtidos por meio das transferências intergovernamentais podem ser positivos ou negativos, dependendo da estrutura de incentivos engendrada na montagem do sistema de transferências.⁴

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

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

Nesse intuito, além desta introdução, o artigo está estruturado em mais quatro seções. Na próxima seção, detalham-se os fundamentos econômicos das transferências intergovernamentais. Na seção 3, elaboram-se a tipologia das transferências intergovernamentais, com os critérios a serem observados para a construção de um sistema de transferências intergovernamentais eficiente e equitativo.⁵ Na seção 4, aplica-se a tipologia elaborada na seção 3 às principais transferências intergovernamentais em vigor atualmente no Brasil. Na seção 4, mostramos ainda estimativas da brecha vertical no federalismo brasileiro e discutimos a equidade horizontal das transferências do SUS. Na seção 5, apresentamos propostas para aperfeiçoamento do sistema de transferências do SUS. Por fim, na seção 6, apresentam-se algumas conclusões.

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

5. A principal fonte bibliográfica utilizada para a elaboração das seções 2 e 3 é a publicação do Banco Mundial de Shah e Boadway (2006).

2 FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DAS TRANSFERÊNCIAS

2.1 PERSPECTIVA ECONÔMICA DO FEDERALISMO

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

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

Nesse sentido, na dimensão econômica, o Brasil seria exemplo de uma federação híbrida, já que possui um governo central com forte capacidade de alocação de recursos, ao mesmo tempo em que detém municípios com plena autonomia para alocar seus recursos. Ao considerarmos a dimensão política, notamos que essa hibrididade reflete-se no fato de que as UFs mais frágeis sob o ponto de vista econômico, por exemplo, em termos de PIB *per capita*, enquadram-se no regime de cima para baixo, no que tange à consecução de acordos e alocação de recursos, enquanto as mais fortes enquadram-se no regime de baixo para cima.

2.2 FUNDAMENTO TEÓRICO PARA A ARRECAÇÃO DAS RECEITAS NOS GOVERNOS CENTRAIS

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

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

- impostos sobre fatores de produção com grande mobilidade são mais adequados para o governo central, enquanto impostos sobre fatores sem mobilidade são apropriados para os governos locais;

- impostos cobrados com base na residência ou no destino, tais como impostos de vendas a varejo e de valor adicionado do tipo consumo, são mais adequados para níveis subnacionais de governo, enquanto impostos cobrados com base na origem, tais como impostos de renda da pessoa jurídica e valor adicionado do tipo renda, são apropriados para o governo central;

- impostos sobre recursos naturais, mesmo que cobrados na origem, devem ser de competência federal;

- a capacidade fiscal pode ter uma distribuição bastante desigual entre os governos subnacionais, havendo necessidade de mecanismos de equalização horizontal, em geral implementados por meio do governo central;

- a receita tributária de vários governos subnacionais pode ser insuficiente para cobrir os seus gastos, enquanto o governo federal pode ser capaz de arrecadar mais do que precisa, havendo necessidade de um processo de transferência de recursos vertical.

Musgrave (1959) define que as três funções do governo são: estabilizadora, distributiva e alocativa. A função estabilizadora, por envolver políticas macroeconômicas que afetam a população em geral, deveria ficar a cargo do governo central. O mesmo aplica-se à função distributiva, pois está relacionada ao fluxo de capitais, de modo que poderia provocar guerra fiscal caso a distribuição fosse de responsabilidade dos governos subnacionais. Com respeito à função alocativa, Musgrave afirma estar nessa função a razão de ser do federalismo. A idéia é que impostos sobre base móvel, a fim de evitar fluxos migratórios, devem ser centralizados, enquanto impostos sobre base imóvel, bem como taxas sobre serviços específicos, devem ser descentralizados. Assim, tanto pela análise de Musgrave (1959) quanto pela análise de Mcluren (1983), ambas com fundamentos econômicos de bases sólidas, a maior parte das receitas deve ser de responsabilidade do governo central, ou seja, a conclusão a que se chega é que, pelo lado do recolhimento de tributos, o mais economicamente adequado seria a centralização (salvo a existência de externalidades que atuem no sentido contrário).

2.3 FUNDAMENTO TEÓRICO PARA A REALIZAÇÃO DAS DESPESAS NOS GOVERNOS LOCAIS

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

públicos a menor custo e melhor distribuídos do que se estes fossem feitos pelos governos centrais.

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

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

Apesar de simples, o modelo de Tiebout baseia-se em hipóteses consideravelmente restritivas e passíveis de críticas, como aponta Oates (1972):

- consumidores plenamente móveis e reativos à oferta de bens públicos;
- consumidores com conhecimento total sobre as receitas e despesas das localidades;
- grande número de diferentes localidades disponíveis à escolha;
- desconsideração de restrições devido a emprego;
- desconsideração de externalidades positivas ou negativas entre as localidades;
- localidades têm um ótimo populacional;
- as localidades abaixo desse ótimo tentam atrair pessoas e as acima tentam repeli-las.

Em consonância com as críticas de Oates antes expostas, achamos especialmente polêmica a desconsideração das externalidades nas despesas e receitas das localidades. De fato, em virtude das facilidades de locomoção (dadas, por exemplo, pelos automóveis) e da natureza pública dos bens oferecidos pelos governos locais, nada impede que o morador de uma jurisdição usufrua os benefícios de outra jurisdição vizinha sem que precise migrar e se tornar um cidadão contribuinte dessa unidade jurisdicional.

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

2.4 RACIONALIDADE ECONÔMICA DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS

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

Assim, do ponto de vista econômico, o resultado natural da equação resultante da divisão de responsabilidades *versus* concentração na arrecadação dos tributos é o desequilíbrio entre despesas e receitas entre as esferas de governo e entre as jurisdições de uma mesma esfera.⁶ Esse desequilíbrio pode ser corrigido por meio de um sistema de transferências intergovernamentais que permita o ajuste da distribuição de recursos entre as jurisdições de forma a perquirir o atendimento das necessidades da sociedade.

A existência desse sistema de transferência de recursos entre esferas de governo ou dentro de uma mesma esfera é fundamental para a consecução das demandas sociais, pois são as transferências que permitem não só a correção entre o volume de arrecadação e as despesas das jurisdições como também a redução das disparidades entre os governos subnacionais. Além das supostas transferências intergovernamentais para suprir os desequilíbrios verticais, a literatura sobre federalismo fiscal também recomenda as transferências para corrigir os desequilíbrios horizontais.

Em tese, a correção dos desequilíbrios horizontais é subjetiva, porquanto parte do princípio de que a função de bem-estar social maximizada contém não apenas princípios de eficiência, mas também de equidade. Nesse caso, o tratamento diferente a entes diferentes deveria ser efetuado pelo fato de que, ao suprir a brecha vertical, a sociedade estaria apenas fechando uma equação contábil. De fato, suprir a brecha vertical sem se preocupar com desequilíbrio horizontal implica escamotear o fato de que UFs mais ricas teriam mais condições e facilidades para elevar a arrecadação própria, aumentando, portanto, a quantidade e até mesmo a qualidade dos serviços prestados às suas respectivas populações.

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

Dessa forma, ao corrigir desequilíbrios horizontais, o governo central ensejaria manter serviços públicos com padrões mínimos em todos os entes da federação, haja vista que alguns entes têm melhor acesso aos recursos naturais e demais vantagens competitivas ante os demais que compõem a federação, desfrutando de base tributária e volume de recursos mais elevados do que aqueles que não os possuem. Naturalmente, nesses entes existe mais facilidade para explorar fiscalmente as bases econômicas.⁷

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

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

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

3.1 TIPOLOGIA DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

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

As transferências com propósito geral, como o próprio nome sugere, são transferências destinadas a fomentar o orçamento geral do ente beneficiado, visando, sobretudo, preservar a autonomia local. Normalmente são expressas por lei, mas em

7. Existe ainda a racionalidade econômica para efetuar transferências com vistas a suprir problemas decorrentes de "externalidades espaciais", pois, empiricamente, como constatado em Resende e Silva (2007), verifica-se que alguns serviços públicos geram externalidades nas unidades jurisdicionais vizinhas. Contudo, em virtude de na metodologia utilizada neste trabalho para aferirmos tanto desequilíbrios verticais quanto horizontais não utilizarmos técnicas para aferir as "externalidades espaciais", não expomos, no corpo principal do texto, essa racionalidade para justificar as transferências.

alguns casos podem ter natureza discricionária. Do ponto de vista econômico, essas transferências acarretam apenas o efeito renda, pois simplesmente aumentam os recursos do receptor, que não possui qualquer obrigação junto a elas. Este é um ponto importante pois, em virtude de razões de ordem burocrática e política, essas transferências para os governos locais tendem a incentivar um comportamento perdulário por parte desses governos. Ademais, evidências empíricas sugerem que essas transferências induzem à subutilização das bases de tributação pelos governos receptores dos recursos.⁸

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

Em relação às condicionalidades,⁹ três tipos podem ser observados: *i*) a condicionalidade baseada no insumo (*input*) que especifica os tipos de gastos que podem ser custeados com os recursos transferidos; *ii*) a condicionalidade baseada no produto (*output*) que exige o alcance de determinada meta em função dos recursos transferidos e do propósito (atividade ou programa) ao qual esse recurso está associado; e *iii*) a condicionalidade baseada no resultado (*outcome*) que exige o alcance de determinados resultados em função dos recursos transferidos e do propósito ao qual esse recurso está associado.¹⁰

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

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

8. Ver Gasparini e Melo (2004).

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

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

No que diz respeito à exigência de contrapartida, as transferências com propósito específico são mais conhecidas como programas de divisão de custos,¹¹ podendo ser subdivididas em dois ramos: as transferências em que nenhum limite é imposto para a assistência disponibilizada pelo repassador dos recursos (*open ended*), mediante a contrapartida do receptor, e aquelas em que o repassador dos recursos define um limite até o qual as transferências são realizadas (*closed ended*), mediante contrapartida do receptor. Em outras palavras, no caso de não impor limite, enquanto o receptor prover contrapartida, o transferidor pode efetuar transferências; na hipótese de impor limite, o transferidor somente transfere recursos até um determinado montante preestabelecido, mesmo que o receptor esteja determinado a aumentar a contrapartida.

As transferências com propósito específico que não colocam exigência de limite para disponibilizar recursos, mediante contrapartida do receptor, são atrativas no sentido de corrigir ineficiências na provisão de bens públicos que se originam em função de externalidades positivas, mas não resolvem problemas relacionados a desigualdades nas capacidades fiscais entre os entes.¹² Do ponto de vista econômico, essas transferências podem acarretar uma situação que na literatura recebe o nome de *fungibility effect*, que é a situação em que o gasto em uma área específica aumenta menos do que deveria com a quantidade da transferência, pois há um deslocamento dos recursos que deveriam ser gastos nessa área para outros bens ou serviços públicos ou, até mesmo, para isenções fiscais.

Do ponto de vista dos repassadores dos recursos, é preferível a utilização da transferência com propósito específico impondo-se limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, pois, assim, conseguem manter um maior controle sobre os seus orçamentos. Entretanto, do ponto de vista econômico, as transferências de propósito específico com limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, podem acarretar distorções na produção do bem que está sendo incentivado, causando ineficiências. Estudos empíricos mostram que as transferências com limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, estimulam gastos nas atividades subsidiadas mais do que aquelas sem limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida.¹³

Após a apresentação da tipologia das transferências fiscais intergovernamentais, coloca-se a seguinte questão: como construir um sistema de transferências que possa alcançar a eficiência e a equidade na provisão de serviços locais além de assegurar a saúde fiscal dos governos subnacionais?

A partir do que discutimos, percebe-se que essas transferências envolvem uma série de implicações econômicas, acarretadas pelos efeitos renda e substituição, engendrando mecanismos de incentivos e responsabilização que não deixam claro *a priori* qual seria o

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

12. Destaque-se que estamos nos referindo à desigualdade que se origina das diferenças econômicas entre os entes, e não da advinda da ausência de exploração plena da base tributária.

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

efeito líquido das transferências sobre a federação. Na tabela 1, reproduzimos algumas constatações de um experimento realizado por Shah e Boadway (2006), que permite vislumbrar um resumo dos diversos tipos de transferências e seus impactos conceituais.

Com essa tabela em mente, uma primeira constatação é que um esquema de transferência fiscal intergovernamental baseado em condicionalidade sobre o produto pode ajudar a alcançar uma responsabilização voltada para resultados, embora outros tipos de transferências possam ter efeitos similares sobre a despesa da função a que se destinam, conquanto o que a tabela 1 realmente evidencia é a existência de *trade-offs* entre os vários critérios que conduzem a diferentes alternativas em termos de esquemas de transferências.

TABELA 1
Taxonomia das transferências e seus impactos conceituais

Tipo de transferência	Efeito renda		Efeito substituição		FA/Tf	Responsabilização por resultados ¹
	FA	FNA	FA	FNA		
Condicional baseada no insumo com contrapartida						
Sem limite	+	+	+	-	>1	nenhum
Com limite						
Restrição atendida	+	+	+	-	•1	nenhum
Restrição não atendida	+	+	n.a.	n.a.	•1	nenhum
Condicional sem contrapartida	+	+	n.a.	n.a.	•1	nenhum
Condicional baseada no produto sem contrapartida	+	+	n.a.	n.a.	•1	alta
Geral sem contrapartida	+	+	n.a.	n.a.	<1	nenhum

Fonte: Adaptada de Shah e Boadway (2006). Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Rank baseado em uma função objetivo.

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

n.a. = não aplicável.

(+) = impacto positivo.

(-) = impacto negativo.

3.2 CRITÉRIOS A SEREM OBSERVADOS PARA CONSTRUÇÃO DE UM SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

No sentido de construir um sistema de transferências que não represente apenas uma divisão dos recursos de uma federação, são identificados seis amplos objetivos que as transferências fiscais em um país deveriam obedecer (ver quadro a seguir). A partir de cada um desses objetivos, se deriva um desenho específico para as transferências fiscais.¹⁴

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

Objetivos para as transferências fiscais intergovernamentais

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

Fonte: Adaptada de Shah e Boadway (2006). Elaboração dos autores.

3.2.1 Preencher a brecha fiscal vertical

A brecha fiscal vertical é definida como a deficiência de receita que se origina em função do desequilíbrio entre a receita própria e a necessidade de gastos, o que, conforme já discutido, é típico dos níveis inferiores de organização do governo. A ocorrência da brecha fiscal vertical está associada a quatro causas: *i*) assunção inapropriada de responsabilidades; *ii*) centralização do poder de tributação; *iii*) busca pelos governos subnacionais de políticas do tipo *beggarthy-neighbor tax*; ¹⁵ e *iv*) a falta de espaço para a tributação em nível subnacional, em virtude da pesada carga de tributação imposta pelo governo central.

Segundo a tipologia metodológica apresentada, podemos inferir que, para lidar com a brecha fiscal vertical, a transferência com propósito geral (sem condicionalidade) deveria ser utilizada apenas em última instância, visto que essas práticas enfraquecem a criação de mecanismos de responsabilização (*accountability*).

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

As transferências de equalização fiscal são advogadas como forma de lidar com as questões de equidade fiscal regional, envolvendo considerações de ordem econômica e política. A busca de equidade horizontal em uma federação é motivada pelo fato de a descentralização de gastos e receitas, embora mitigada pelas transferências que cobrem a brecha fiscal vertical, acarretar inevitavelmente a criação de diferentes capacidades fiscais entre as regiões, o que torna impossível para elas prover níveis similares de serviços públicos em função de taxas de tributação similares. Dito de outra forma, a necessidade para a existência de transferências desse tipo aumenta conforme mais descentralizado seja o sistema tributário, visto que decisões descentralizadas resultam em diferenciais nos benefícios fiscais líquidos.¹⁶

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

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

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

Na tentativa de adotar um padrão de equalização e estabelecer meios para o financiamento das necessidades via transferências entre as regiões (localidades), conduz-se ao desenvolvimento de medidas para averiguar tanto as diferenças nas habilidades de aumentar a receita (medição da capacidade fiscal dos entes) como as necessidades de gastos (custos de prover serviços públicos) em diferentes governos subnacionais.¹⁷

3.2.3 Adotar padrões mínimos nacionais de serviços públicos

Há duas razões básicas para que no desenho de um sistema de transferências exista a preocupação com a adoção de padrões mínimos de serviços do ponto de vista regional (local). A primeira diz respeito ao fato de que uma proporção considerável dos gastos regionais (locais) ocorre em programas de educação e de seguridade social (saúde, assistência e previdência social), os quais desempenham um importante papel nas políticas de equidade.

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

3.2.4 Criar compensações para as externalidades

No caso de externalidades positivas, haveria o problema de prover o nível adequado de serviços públicos, visto que os governos locais não teriam o incentivo correto para fazê-lo, porque isso beneficiaria os residentes das outras jurisdições que não as respectivas. Este é o caso em que se deveria argumentar em favor da utilização das transferências de propósito específico com contrapartida.

Um sistema de transferências com limite na disponibilidade de recursos, mediante contrapartida, com foco nas despesas que dão origem às externalidades espaciais, tende a prover os incentivos para que as despesas que geram essas externalidades aumentem.¹⁸ A experiência mostra que esse desenho não costuma ser adotado pelos países em desenvolvimento, que são os que mais enfrentam problemas

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

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

em lidar com o benefício associado à externalidade positiva ou com o custo associado à externalidade negativa.

3.2.5 Influenciar as prioridades locais

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

3.2.6 Lidar com as deficiências de infraestrutura e criar estabilidade macroeconômica nas regiões mais pobres

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

4 TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL

4.1 APLICAÇÃO DE TIPOLOGIA AO SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS VIGENTE NO BRASIL

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

TABELA 2
Receita corrente no Brasil em 2006, por esfera de governo

Discriminação	União		Estados		Municípios	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Receitas correntes	584.067	100,0	295.507	100,0	145.204	100,0
Receitas próprias	583.880	100,0	223.895	75,8	51.733	35,6
Receitas tributárias	490.242	83,9	198.966	67,3	36.603	25,2
Outras receitas próprias	93.637	16,0	24.929	8,4	15.130	10,4
Transferências correntes	188	0,0	71.612	24,2	93.471	64,4

Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional (MF/STN). Elaboração dos autores.

Esses fatos geram indícios de que, no federalismo fiscal brasileiro, existe um sistema de transferências intergovernamentais em que o governo central brasileiro procura suprir as brechas verticais e, de alguma forma, objetiva agir no sentido de

equalizar os desequilíbrios horizontais. A questão que interessa analisar é se esse sistema tem logrado atingir esses objetivos e/ou se é o mais adequado para isso.

TABELA 3

Receitas e transferências correntes no Brasil em 2006, por estado

(R\$ milhões)

UF / Região	Receitas correntes (A)	Receitas tributárias (B)	% (B)/(A)	Outras receitas próprias (C)	% (C)/(A)	Transferências correntes (D)	% (D)/(A)
Norte	22.548	10.653	47,2	1.108	4,9	10.787	47,8
RR	1.287	256	19,9	47	3,6	984	76,5
AP	1.746	388	22,2	79	4,5	1.280	73,3
AC	1.801	460	25,5	75	4,2	1.266	70,3
TO	2.696	893	33,1	149	5,5	1.654	61,3
RO	2.721	1.411	51,9	169	6,2	1.140	41,9
PA	6.685	3.557	53,2	388	5,8	2.740	41,0
AM	5.611	3.688	65,7	201	3,6	1.722	30,7
Nordeste	57.047	30.900	54,2	3.097	5,4	23.050	40,4
PI	3.081	1.225	39,8	134	4,3	1.722	55,9
MA	5.029	2.170	43,2	199	4,0	2.659	52,9
AL	3.136	1.422	45,4	121	3,9	1.593	50,8
SE	3.361	1.513	45,0	295	8,8	1.554	46,2
PB	4.135	1.942	47,0	296	7,2	1.896	45,9
RN	4.407	2.239	50,8	226	5,1	1.943	44,1
CE	7.574	4.310	56,9	400	5,3	2.864	37,8
PE	10.854	6.494	59,8	333	3,1	4.027	37,1
BA	15.469	9.584	62,0	1.094	7,1	4.791	31,0
Centro-Oeste	25.731	17.985	69,9	1.991	7,7	5.754	22,4
MT	5.610	3.714	66,2	470	8,4	1.425	25,4
GO	8.031	5.507	68,6	680	8,5	1.844	23,0
MS	4.410	3.176	72,0	305	6,9	929	21,1
DF	7.680	5.589	72,8	537	7,0	1.555	20,2
Sudeste	151.193	112.320	74,3	15.685	10,4	23.188	15,3
RJ	33.252	19.631	59,0	5.479	16,5	8.143	24,5
MG	28.022	20.341	72,6	2.311	8,2	5.370	19,2
ES	7.839	6.061	77,3	602	7,7	1.177	15,0
SP	82.079	66.287	80,8	7.293	8,9	8.498	10,4
Sul	38.989	27.108	69,5	3.049	7,8	8.832	22,7
SC	6.830	4.328	63,4	640	9,4	1.863	27,3
PR	14.396	9.570	66,5	1.422	9,9	3.403	23,6
RS	17.763	13.210	74,4	987	5,6	3.566	20,1
BRASIL	295.507	198.966	67,3	24.929	8,4	71.612	24,2

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

Em outras palavras, apesar de o federalismo fiscal brasileiro ter despendido cerca de R\$ 165 bilhões, ou 6,6% do PIB, em 2006, com transferências a estados e municípios, gerando os aludidos indícios, não há como se avaliar os efeitos dessas transferências somente ilustrando os números. É necessária uma análise pormenorizada que vise identificar as principais características dessas transferências.

Com vistas à consecução dessa análise, aplicaremos a tipologia definida na seção 3. Assim, segundo tipologia desenvolvida na subseção 3.1, temos a seguinte estrutura de transferências:

TABELA 4

Principais transferências correntes no Brasil em 2006, por tipo

Discriminação	Total consolidado (União, estados e municípios)	Propósito geral (Incondicional)	Propósito específico									
			Sem contrapartida			Com contrapartida						
			Condicional (limitada)			Condicional (ilimitada)		Condicional (limitada)				
			Insumo	Produto	Resultado	Insumo	Produto	Resultado	Insumo	Produto	Resultado	
Transferências correntes	165.271	125.822	39.449	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências intergovernamentais	159.474	120.025	39.449	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências da União para os estados	61.845	44.255	17.590	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)	29.251	29.251	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferência de recursos do SUS	8.570	-	8.570	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	2.700	-	2.700	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)	4.623	-	4.623	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais transferências da União	16.701	15.004	1.697	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências da União para os municípios	46.556	29.946	16.610	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	20.880	20.880	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de recursos do SUS	12.080	-	12.080	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de recursos do FUNDEF	5.879	4.717	1.161	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de recursos do FNDE	2.618	-	2.618	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais transferências da União	5.099	4.348	750	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências dos estados para os municípios	40.496	40.496	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	28.398	28.398	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cota-Parte do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	5.256	5.256	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Transferências de Recursos do FUNDEF	4.952	4.952	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outras transferências dos Estados	1.889	1.889	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais transferências intergovernamentais ¹	10.578	5.329	5.250	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demais transferências correntes ²	5.796	5.796	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Inclui as transferências dos municípios para estados /União; as transferências dos estados para a União e aquelas efetuadas por meio de convênio.

² Inclui as transferências da sociedade (setor privado) para as esferas de governo.

Na tabela 4, observa-se que mais de dois terços das transferências correntes é de propósito geral e incondicional. Essas transferências são instituídas por lei, com boa parte delas definidas na própria Constituição. De fato, as transferências federais para os fundos de repartição de receitas para estados e municípios – FPE e FPM –, que juntos correspondem a cerca de 30% das transferências correntes, e as partilhas de tributos estaduais do ICMS e IPVA, representando cerca de 20% das transferências correntes, são definidas na Carta Magna.

Outro grande conjunto de transferências é aquele destinado para propósitos específicos e sem contrapartidas (*matching grant*). Enquadram-se nesse conjunto as transferências para o SUS, com 12,5% das transferências correntes; para o FNDE, com 3,2% das transferências correntes; e para o FUNDEF, atual Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FUNDEB), com 15,63% das transferências correntes.

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

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

Na análise da tabela 4, também é válido destacar a ausência de transferências de propósito específico com contrapartida (*matching grant*). Em outras palavras, no regime federativo brasileiro, essas transferências que, conforme observado na seção 3, em muitos casos aduzem à *accountability* e à eficácia dos resultados são preteridas em função das transferências para propósitos gerais (incondicionais), que se constituem nos maiores exemplos de ineficácia e ausência de *accountability*.

Essas constatações sugerem que o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro não utiliza os tipos mais adequados de transferências para suprir as possíveis brechas verticais e, até mesmo, para corrigir possíveis desequilíbrios horizontais, havendo, pois, espaço para melhorias.

4.2 BRECHA VERTICAL

Entende-se como brecha fiscal vertical (*vertical fiscal gap*) a insuficiência financeira resultante da diferença entre a capacidade tributária de um ente público e a

necessidade de gastos. Em relação à necessidade real de financiamento, a brecha fiscal diferencia-se tanto pelo lado das receitas quanto pelo das despesas.

Do ponto de vista das receitas, enquanto a necessidade real de financiamento considera as receitas efetivamente arrecadadas, a brecha fiscal estima a capacidade de arrecadação do ente público levando em consideração as bases de tributação disponíveis e as normas legais. Em relação às despesas, passa-se a considerar não o valor efetivo, mas sim as despesas necessárias para se oferecer um determinado padrão de serviços públicos.

Necessidade real de financiamento = arrecadação efetiva – despesas efetivas

Brecha fiscal = capacidade de arrecadação – despesas necessárias

Se a concepção teórica é bastante simples, o cálculo da brecha fiscal é, no entanto, uma tarefa relativamente árdua, pois requer a escolha de metodologias para a determinação de seus componentes: capacidade de arrecadação e necessidade de despesas, com a restrição de que essas componentes sejam passíveis de estimação. Por mais óbvio que seja para quem lide com dados federativos, ainda é válido mencionar que, na prática, a disponibilidade de dados fiscais e macroeconômicos para os governos regionais é o maior limitador à adoção de métodos sofisticados.

Com vistas ao cálculo da brecha fiscal, considerou-se como governo regional a união entre um governo estadual e os respectivos governos municipais circunscritos em sua área geográfica legalmente determinada. Essa agregação se justifica, uma vez que ambos os níveis de governo são responsáveis por educação e saúde, que são as atribuições mais dispendiosas para ambos em termos financeiros. Ademais, é comum que programas públicos sejam executados mediante convênios entre o governo estadual e algum dos governos municipais circunscritos em seu raio legal de atuação.

A tabela 5 apresenta as despesas dos governos regionais por função pública em 2006, somando R\$ 293,8 bilhões, que correspondem a 12,6% do Produto Interno Bruto (PIB).

TABELA 5
Despesas dos governos regionais em 2006

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

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

No lado da receita, a sinergia se dá pelo fato de a arrecadação com o ICMS e a arrecadação com o IPVA, responsáveis por cerca de 90% da arrecadação tributária dos governos estaduais, serem transferidos aos governos municipais. De fato, são transferidos aos municípios 25% da arrecadação com o ICMS e 50% da arrecadação com o IPVA.

Ademais, a arrecadação tributária dos municípios é muito pequena¹⁹ em relação às suas despesas, as quais, conseqüentemente, são em sua maioria financiadas por transferências federais e estaduais. Na tabela 6, apresentamos as receitas de origem tributária dos governos estaduais e municipais e os respectivos valores da arrecadação em 2006, os quais totalizaram R\$ 237,2 bilhões ou 10,2% do PIB.

TABELA 6
Tributos estaduais e municipais e arrecadação em 2006

Tributo	Base de incidência	Arrecadação (R\$ bilhões)	Arrecadação (%)
Estaduais			
ICMS	Mercadorias e serviços	165,7	83
Contribuições sociais	Salários dos funcionários públicos	15,8	8
IPVA	Propriedade de automóveis	12,1	6
Demais		7,1	4
Total		200,7	
Municipais			
ISS	Serviços	15,5	43
IPTU	Propriedade de imóveis urbanos	10,3	28
Contribuições sociais	Salários dos funcionários públicos	5,4	15
Demais		5,3	14
Total		36,5	

Fonte: MF/STN. Elaboração dos autores.

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

No caso brasileiro, a diferença entre a capacidade de arrecadação e a arrecadação efetiva está relacionada tanto à concessão de isenções, remissões e subsídios tributários pelos governos estaduais, notadamente os de menor renda *per capita*, com o objetivo de atrair investimentos de empresas que, em condições normais, instalar-se-iam em outra UF (“guerra fiscal”), quanto pelas deficiências em termos de recursos materiais e humanos dos órgãos responsáveis pela arrecadação de tributos.

Outro fator determinante da capacidade tributária é a própria composição local da produção de bens e serviços, uma vez que o ICMS, principal tributo estadual, não incide uniformemente sobre os diversos bens e serviços. A título de ilustração, alguns

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

serviços, como telecomunicações e distribuição de energia, ou bens manufaturados são muito mais tributados do que produtos agrícolas. Uma vez que, na vigente estrutura tributária, a maior parte do ICMS fica na origem, é natural que estados mais ricos (com maior produção de manufaturados, por exemplo) tenha uma capacidade tributária maior que estados mais pobres (preponderantemente agrícolas).

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

Aplicando-se a metodologia exposta no anexo, determinou-se a brecha vertical dos governos regionais em 2006. Observa-se que, em quase todos os estados da região Norte, com exceção do PA, a brecha fiscal é reduzida ou até negativa, em consequência da baixa densidade populacional da região, influenciando o nível de despesas necessárias, e do fato de alguns estados, por serem ex-territórios federais, apresentarem um baixo gasto com aposentadorias e pensões de servidores públicos.

No Nordeste, concentram-se os estados com maior brecha fiscal, em consonância com a baixa renda *per capita* e sua consequente reduzida capacidade tributária. Some-se a isso o baixo IDH presente nos estados nordestinos, que implica grande demanda para a provisão de serviços e assistência social pelo setor público. Ademais, os estados da região Nordeste são os que mais se utilizam do instrumento da “guerra fiscal” para atração de investimentos.

Na região Centro-Oeste, a situação do Distrito Federal destoa da presente nas demais UFs por se tratar de uma unidade federada *sui generis*, devido à condição de capital federal, e, conseqüentemente, receber elevadas transferências do governo federal de forma indireta, seja pelos salários pagos aos funcionários públicos federais seja pelas empresas que prestam serviços ao governo federal. A região tem uma economia baseada no agronegócio, que vem apresentando elevadas taxas de crescimento nos últimos anos, com impactos positivos sobre a brecha fiscal dos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso. Vale observar que há uma massa populacional que habita os municípios de Goiás próximos à capital federal, e que lá exerce atividade econômica, distorcendo, de alguma forma, nesse caso específico, as estatísticas de brecha fiscal.

Os estados do Sul e Sudeste apresentam uma brecha fiscal negativa, contrabalançando-se com a região Nordeste. Mencione-se que, em que pese a elevada densidade populacional e a pressão pela oferta de serviços públicos, essas regiões concentram grande parcela da atividade econômica. As estimativas da tabela 7 indicam que um desenho de transferências do governo federal para os governos regionais com brecha fiscal positiva, com vistas a moldar a capacidade tributária à necessidade de serviços públicos, teria um custo de 4,4% do PIB tributável ou de 3,2% do PIB a preços correntes.

Em vista do exposto, surgem outros indícios de que o sistema de transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro estaria necessitando de uma reavaliação

em alguns dos seus aspectos, visto que, aparentemente, não tem logrado êxito em suprir as brechas verticais.

TABELA 7

Brecha fiscal vertical em 2006, por governo regional

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

Fonte: Elaboração do autor.

Notas: ¹ PIB tributável = PIB a preços correntes menos os tributos sobre produtos, os serviços públicos gratuitos e os serviços domésticos.

² Soma dos valores absolutos.

4.3 DESEQUILÍBRIO HORIZONTAL: O CASO DO SUS

Inicialmente, é válido mencionar o porquê da escolha do SUS para avaliação do desequilíbrio horizontal. Dessa forma, destaque-se que, em 2006, as transferências para o SUS totalizaram R\$ 20,65 bilhões, ou 0,8% do PIB, equivalentes a 12,5% das

transferências correntes efetuadas pelas três esferas de governo de forma consolidada, merecendo, pois, uma análise pormenorizada quanto aos aspectos de equidade no que tange à distribuição de recursos entre os entes da federação.

Além disso, no caso das outras transferências condicionadas, em particular no caso do FUNDEF, vários autores já atestaram seu bom desempenho no que diz respeito à correção de desequilíbrios horizontais.²⁰ A título de ilustração, Mac Dowell e Gremaud (2005) dizem que: “Em quase todas as Unidades da Federação, o valor das transferências líquidas dividido pelo número de matrículas do ensino fundamental é maior nos quartis inferiores de IDH-M Renda“. Ademais, como o FUNDEF mudou para FUNDEB, uma avaliação do FNDE ficaria prejudicada pela ausência de elementos no tocante ao total de transferências para educação, ou seja, não seria plausível avaliar o FNDE sem considerar a estrutura de transferências do FUNDEB, haja vista que as transferências para educação são complementares, de modo que devem ser avaliadas conjuntamente.

Por sua vez, no caso das transferências de propósitos gerais (incondicionais), vários trabalhos já mostraram suas ineficiências e ineficácias.²¹ Assim, em virtude do montante das transferências associadas ao SUS e da maior quantidade de análises concernentes às outras transferências federais, optamos pela análise do desequilíbrio horizontal do SUS. Nesse sentido, a pergunta que desejamos responder é se as transferências do SUS efetuadas para os estados e os municípios que os compõem são distribuídas de forma a prover às respectivas populações serviços de saúde com um mínimo de qualidade. Assim, a análise das despesas com saúde, incluindo as transferências do SUS, revela ao menos cinco “verdades”:

1) Dos gastos totais com saúde, a União se responsabiliza por, aproximadamente, 50%; os estados, por 25%; e os municípios, pelos 25% restantes, como pode ser observado na tabela 8.

TABELA 8
Participação na despesa com saúde, por esfera de governo

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

Fonte: Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS, 2007). Elaboração dos autores.

20. Esta é uma evidência de que não se pode criticar como um todo o vigente sistema brasileiro de transferências fiscais intergovernamentais. A propósito, Shah e Boadway (2006) incluem o FUNDEF como exemplo de boas práticas, com o objetivo da adoção de padrões mínimos nacionais de acesso a serviços de educação, muito embora, como visto, não sejam transferências condicionadas pelo produto e/ou resultados.

21. Ver Sousa e Ramos (1999), por exemplo.

2) À exceção da região Norte, com um gasto *per capita* em torno de R\$ 103, os gastos do SUS *per capita* (recursos públicos federais transferidos aos estados e aos municípios neles circunscritos) variam relativamente pouco entre regiões, isto é, variam de R\$ 114,94, na região Sudeste, para R\$ 119,63, na região Nordeste, conforme se observa na tabela 9.

3) A tabela 9 sugere que, nas transferências do SUS, a União não trata de maneira diferente os desiguais. De fato, percebe-se que estados²²/municípios com maior taxa de mortalidade infantil recebem transferências similares às dos estados com indicadores melhores. A título de ilustração, Alagoas, que, em 2006, a cada mil nascimentos, possuía 53,7 mortes de crianças com até 1 ano de idade, recebeu R\$ 119,27, enquanto Rio de Janeiro, que tinha uma taxa de mortalidade infantil de 20,9, recebeu R\$ 119,26. De maneira geral, o gráfico 1 evidencia essa ausência de equidade na distribuição dos recursos do SUS.

4) Na tabela 9, destaque-se que os estados com maior taxa de mortalidade infantil também apresentam menor cobertura de planos privados de saúde. Em outras palavras, o setor privado não está presente intensamente naqueles estados que, em tese, apresentam uma maior necessidade de gastos com saúde. Assim, a análise da distribuição dos gastos do SUS sugere que a União não utiliza o critério de equidade de acesso aos serviços públicos de saúde na distribuição dos recursos, ou seja, estados com maior taxa de mortalidade infantil e menor cobertura de plano de saúde privado são tratados de maneira similar aos que têm baixa mortalidade infantil e alta cobertura da saúde privada.²³

5) Além de não ser equitativo na distribuição de recursos, o SUS também é acessado de maneira diferente entre pobres e ricos. De fato, os pobres (1º, 2º e 3º décimos de renda) se beneficiam mais dos procedimentos de atenção básica (baixa complexidade), enquanto os ricos (8º, 9º e 10º décimos de renda) se beneficiam mais dos procedimentos de média/alta complexidade, conforme se observa nas tabelas 10 e 11.

No caso do item 5, deve-se observar que os procedimentos de baixa complexidade são bem menos caros para o setor público que os procedimentos de alta e média complexidade. Isso sugere que os ricos utilizam os planos de saúde para as consultas ambulatoriais, contudo, no momento de efetuar um procedimento mais complexo, tipo cirurgia ou quimioterapia, procuram o SUS. Mais uma vez, parece não haver equidade na distribuição dos recursos do SUS.

22. Nesta seção, daqui em diante, quando falarmos de estados estaremos nos referindo ao estado e aos municípios nele circunscritos geograficamente, como fizemos na subseção 4.2, quando denominamos esses estados governos regionais.

23. Na análise para o indicador esperança de vida, as conclusões são similares, haja vista que a correlação negativa entre os indicadores mortalidade infantil e esperança de vida é da ordem de 0,95.

TABELA 9

Mortalidade infantil, cobertura dos planos privados de saúde e transferências do SUS aos estados e seus respectivos municípios

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

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Síntese de Indicadores Sociais – 2006*. Departamento de Informática do SUS - Datasus/ 2006. Elaboração dos autores.

GRÁFICO 1

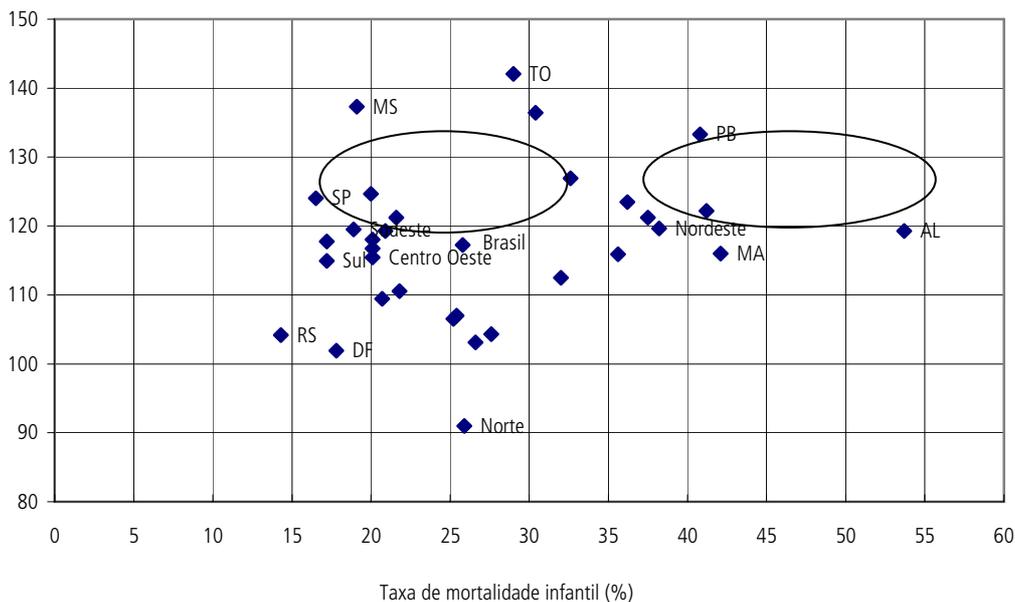
Taxa de mortalidade infantil (%) x SUS *per capita* (R\$) - estados e municípiosSUS *per capita* (R\$) - Estados e MunicípiosFontes: IBGE, *Síntese de Indicadores Sociais – 2006*. Departamento de Informática do SUS - Datasus/ 2006. Elaboração dos autores.

TABELA 10

Total dos gastos do SUS *per capita* com procedimentos de atenção básica (baixa complexidade)¹ em 2006

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

Fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (PNAD)/2006 e Departamento de Informática do SUS - Datasus/ 2006. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Baixa complexidade: consulta médica; consulta odontológica; consulta de comunitário ou de parteira, consulta de outros profissionais de saúde (fonoaudiólogos, psicólogos etc.).

TABELA 11

Total dos gastos do SUS *per capita* com procedimentos de alta e média complexidade¹ em 2006

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

Fontes: PNAD/2006 e Departamento de Informática do SUS - Datasus/ 2006. Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Alta e média complexidade: internação hospitalar; cirurgia em ambulatório; quimioterapia, radioterapia, hemodiálise, hemoterapia; gesso ou imobilização

5 PROPOSTAS PARA APERFEIÇOAMENTO DAS TRANSFERÊNCIAS DO SUS

Considerando a análise das informações referente à atual forma de distribuição dos recursos do SUS e os aspectos metodológicos apresentados na seção 3, entendemos que não apenas é preciso, como também possível, estabelecer critérios que equacionem ou mitiguem as distorções observadas nas transferências do SUS. Inicialmente, conforme fica claro na discussão metodológica, as transferências do SUS devem visar a critérios que as relacionem com o produto a ser oferecido à população que utiliza os serviços, deixando de ser voltadas simplesmente para os insumos. De fato, isso poderia trazer um aumento da responsabilização dos recursos destinados ao SUS, melhorando a eficiência do gasto.

Faz-se também necessário melhorar a questão relativa à equalização fiscal na distribuição dos recursos do SUS, pois isso permitiria assegurar a equidade regional na distribuição dos recursos, em estrita consonância com o disposto no Inciso II, § 3º do Artigo 198 da Constituição Federal de 1988. Em outras palavras, é necessário estabelecer uma distribuição dos recursos da União que almeje maior equidade regional, garantindo uma adequada progressividade na distribuição dos recursos do SUS em termos *per capita*.

Em termos práticos, para que a suposta ausência de equidade dos gastos do SUS seja dirimida, é necessário que os representantes federais dos estados mais pobres, em particular os parlamentares que atuam na Câmara e no Senado Federal, atuem com veemência e liderança no projeto que venha a regulamentar a Emenda Constitucional (EC) nº 29, de 2000. Dito de outra forma, é importante atentar para a conveniência e oportunidade de regulamentar a EC nº 29, buscando a todo momento o cumprimento do disposto no Inciso II, § 3º do Artigo 198, que dispõe sobre os critérios de rateio objetivando a progressiva redução das disparidades regionais.

Nesse sentido, os parlamentares representantes dos estados mais pobres não devem focar os aspectos fiscais e financeiros da proposição que venha a regulamentar a EC nº 29, como foi observado na discussão que vigia em 2007, quando os parlamentares, de uma maneira geral, só observavam a vinculação de 10% da receita corrente bruta da União, para efeito de cumprimento do gasto mínimo em saúde. De fato, o estabelecimento ou não desse gasto mínimo não altera a vigente ausência de equidade dos gastos do SUS.

No que diz respeito à ausência de equidade na distribuição dos recursos do SUS, entende-se que, para aperfeiçoar os projetos em apreciação no Congresso, devem-se sugerir critérios que assegurem maior equidade distributiva dos recursos, tanto na ótica individual quanto na regional. Mais precisamente, a título de ilustração, ao considerarmos o Substitutivo ao Projeto de Lei Parlamentar (PLP) 1/2003, e, no que couber, o Projeto de Lei do Senado (PLS) 121/2007, do senador Tião Viana,²⁴ deve-se focar nas seções III e IV (Movimentação dos recursos da União e Movimentação dos recursos dos estados).

Ainda, a título de ilustração, o Artigo 15 do PLS 121/2007 já estipula percentuais de distribuição dos recursos da União, mas se deve observar que esses percentuais não garantem nem a focalização nos pobres, nem a equidade regional. De fato, nesse PLS não se garante adequada progressividade na distribuição dos recursos do SUS em termos *per capita*. A adoção de medidas com as premissas apontadas no Inciso II, § 3º do Artigo 198, sugere a definição de percentuais mínimos para gastos com procedimentos de baixa, média e alta complexidade, com maior ênfase aos de baixa, já que estes são mais focados nos pobres.

Além disso, do ponto de vista regional, deve-se estabelecer critérios para a alocação de recursos com base preponderante em indicadores de saúde, de forma a assegurar que a União possa suprir a carência de recursos dos estados/municípios mais pobres, isto é, assegurar aos entes mais pobres a oferta de serviço público de saúde em condições similares à observada aos mais ricos. Isso se faz necessário pelo fato de entendermos que deixar a movimentação de recursos completamente, ou quase completamente (se considerarmos o PLS do senador Tião Viana), ao arbítrio dos Conselhos de Saúde, implicará manutenção do vigente *status quo*, o que não contribui para aumentar o bem-estar da sociedade brasileira.

6 CONCLUSÕES

Neste artigo, estudamos a estrutura teórica da consecução de transferências fiscais intergovernamentais e aplicamos o que foi desenvolvido ao caso brasileiro. Um ponto a ressaltar é que o desenho das transferências intergovernamentais em vigor no Brasil não contempla as condicionalidades voltadas para o produto (*output*) e o resultado (*outcome*), nem exigem contrapartidas financeiras dos entes receptores. Um exemplo

24. Utilizamos esses projetos de lei como exemplo porque eram os mais discutidos em fins de 2007 e no limiar de 2008, que foi o último período em que se tentou regulamentar a EC nº 29. Mencione-se que, em março de 2009, quando escrevemos este texto, essa emenda ainda não havia sido regulamentada, estando completamente parada a discussão no Congresso Nacional. Assim, é válido observar que, em algum momento, os parlamentares dos estados mais pobres terão uma nova oportunidade para alterar o rumo das discussões sobre a regulamentação da EC nº 29.

interessante diz respeito às transferências ligadas ao FUNDEF, que, mesmo tidas como uma boa prática pela avaliação empírica, não manifestam preocupação com os resultados (*outcomes*).

Em particular, calculamos a brecha fiscal vertical para os governos regionais (estados e municípios a eles circunscritos) e estudamos as desigualdades horizontais no caso das transferências do SUS. Além disso, com base na metodologia apresentada, propomos algumas ideias que devem ser consideradas, se o intuito principal do governo e da sociedade brasileira for corrigir o desequilíbrio horizontal existente nas transferências do SUS.

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

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

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

REFERÊNCIAS

BLANCO, F. Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros, determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar. *In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*, 28., 2000. Campinas, SP. *Anais...* Campinas: ANPEC, 2000.

CONASS. *Para entender a gestão do SUS*. Progestores (Programa de informação e apoio técnico as novas equipes gestoras estaduais), Brasília: DF: 2007. Disponível em: <http://portal.saude.sp.gov.br/resources/gestor/destaques/colecao_progestores/livro3.pdf> Acesso em 06/12/2007.

GASPARINI, C. E.; MELO, C. S. L. de. Equidade e eficiência municipal: uma avaliação do fundo de participação dos municípios – FPM. *In: TESOURO NACIONAL (Org.). Finanças Públicas*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, v. 8, p. 337-401, 2004.

GUEDES, K. ; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. *Revista de Economia Aplicada*, São Paulo - SP, v. 11, n. 2, p. 303-323, 2007.

MAC DOWELL, M. C.; GREMAUD, A. Transferências intergovernamentais como elemento de coordenação federativa. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., Santiago, Chile. *Anais...* Santiago, Chile, 2005.

MCLURE JR., C. E. (Org.). *Tax assignment in federal countries*. Canberra: Australian National University, 1983.

MUSGRAVE, R. A. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959.

OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

RESENDE, G. M.; SILVA, A. M. A. Crescimento econômico dos municípios da região Sul do Brasil: uma análise espacial. *Ensaio FEE*, v. 28, p. 549-575, 2007.

SHAH; A; BOADWAY, R. *Intergovernmental fiscal transfers principles and practice*. Washington, DC.: World Bank, 2006.

SOUSA, M. C. S.; RAMOS, F. S. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 433-461, 1999.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, n. 64, p. 416-424, 1956.

ANEXO

METODOLOGIA DE CÁLCULO DA BRECHA FISCAL VERTICAL

A brecha fiscal foi determinada calculando-se separadamente: *i*) as equalizações de receitas necessárias a cada um dos governos regionais, que correspondem à diferença entre as respectivas capacidades tributárias e o nível (alíquota) de tributação média entre as unidades federativas; e *ii*) as equalizações de despesas para cada um dos governos regionais, que é a diferença entre a despesa média *per capita* nacional e a despesa média *per capita* na respectiva UF.

Algebricamente, temos:

$$ER_m^i = POP^i (RP_m^{na} - RP_m^i \times t_m^{na} / t_m^i) \quad (1)$$

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

$$ED_n^i = POP^i (DP_n^{na} - DP_n^i) \quad (2)$$

em que ED_n^i e DP_m^i significam, respectivamente, equalização de despesas e despesa *per capita* do estado i referente à função pública n .

$$B^i = \sum_{m=1}^M ER_m^i + \sum_{n=1}^N ED_n^i \quad (3)$$

em que B^i é a brecha total na unidade federativa i .

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

A partir de dados das contas nacionais dos estados, construímos uma base de tributação para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), abrangendo o valor agregado na agricultura, indústria, com exceção da construção civil, serviços de utilidade pública, comércio e telecomunicações; e uma outra base para o Imposto sobre Serviços (ISS), que corresponde ao valor dos serviços produzidos, excetuando os serviços públicos gratuitos, os domésticos e os já incluídos na base do ICMS. Adotou-se o PIB a preços básicos,²⁵ reduzido dos serviços públicos gratuitos e domésticos, como *proxy* da base dos demais tributos.

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

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

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2009

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Lucia Duarte Moreira

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Miriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares