
TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS GERAM DESEQUILÍBRIO FEDERATIVO

Coluna publicada em 28.8.2012: <<http://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>>

O Brasil é uma Federação, e o respeito à autonomia dos entes que a compõem é fundamental para sustentação desse sistema. Entre os vários aspectos em que se desdobra a autonomia dos entes federados, a autonomia financeira ocupa papel de destaque.

Os entes federados, em especial os chamados “entes subnacionais” (estados, Distrito Federal e municípios), precisam dispor de recursos suficientes para fazer frente a suas despesas, e sem depender dos demais, particularmente da União. A verdadeira, efetiva e imprescindível autonomia financeira depende, pois, do binômio “suficiência” e “independência” dos recursos financeiros.

A equação que permite ajustar as receitas às despesas em cada ente federado é por demais complexa. Envolve uma multiplicidade de fatores que fazem do estudo do federalismo fiscal uma tarefa árdua e ao mesmo tempo instigante, pois inúmeros são os instrumentos e possibilidades na busca de uma fórmula ideal, que está e continuará em permanente construção, dado o dinamismo das relações econômicas e sociais.

No âmbito dos gastos, há que se adequar os serviços pelos quais cada ente federado ficará responsável com sua capacidade de prestá-los de forma eficiente. Questão difícil e que não será objeto de abordagem neste texto, mas seguramente o farei em outra oportunidade dada a relevância e interesse do tema.

No que tange às receitas, o mesmo problema se verifica. Muitas são as fontes de receita, várias são as possibilidades arrecadatórias de que dispõe o Estado para angariar recursos dos cidadãos e das empresas. Como ajustar a distribuição dessas fontes aos diversos entes federados, de modo a compor parte da estrutura que sustentará um sistema adequado de partilha de recursos?

De início, distribuem-se as competências tributárias, atribuindo a cada ente federado uma gama de tributos que poderá instituir e cobrar. No Brasil, a título exemplificativo, vemos, no âmbito dos impostos, a atribuição à União dos impostos sobre o comércio exterior, IPI, IR, IOF etc.; os estados ficam com o ICMS, o ITCMD e o IPVA; e os municípios com o IPTU, ITBI e ISS.

Não é difícil constatar de plano a imprecisão financeira causada por essa partilha, dado o comportamento diferente que a arrecadação de cada tributo assume nos diversos entes federados, tornando inadequada a divisão de recursos feita exclusivamente dessa forma.

Outros métodos complementam essa fórmula, como é o caso da partilha de receitas tributárias, a exemplo dos fundos de participação (principalmente o FPE – Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, e FPM – Fundo de Participação dos Municípios), por meio dos quais percentuais dos recursos do IR e do IPI, impostos federais, são transferidos de forma automática e obrigatória a estados, Distrito Federal e municípios, segundo critérios basicamente regionais, populacionais e de renda *per capita*.¹

Mesmo assim, o sistema não se mostra suficientemente adequado à complexidade que as estruturas econômicas e sociais exigem para atender as necessidades públicas em uma federação com múltiplos atores.

Por essa razão, o Brasil, como muitos outros países, dispõe de um amplo e complexo sistema de transferências chamadas de “voluntárias”. São recursos à disposição, principalmente, da União, e também, em menor proporção, dos estados e municípios, que podem ser entregues a outros entes federados, seguindo critérios de conveniência e oportunidade, vinculados a programas governamentais específicos. Completam uma estrutura de “federalismo cooperativo”, claramente presente em nosso país, em que os diversos entes da federação em regime de cooperação para, juntos, compartilharem recursos e atribuições no fornecimento de bens e serviços públicos, tais como se verifica no caso da saúde, educação e outras tantas áreas de atuação do Poder Público.

Trata-se de um sistema que, bem utilizado, é extremamente útil e necessário para a correta partilha de recursos entre os entes federados, pois permite o atendimento das necessidades públicas da forma mais eficiente, e com a necessária flexibilidade exigida pelas peculiaridades dos serviços públicos, dos prestadores e dos beneficiários, além das demais circunstâncias que circundam cada caso.

¹ Para quem se interessar por mais detalhes sobre esses fundos, escrevi o *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

As transferências voluntárias, no entanto, são instrumentos que exigem mais atenção dos legisladores a fim de que se dediquem a regulamentar essa poderosa ferramenta de nosso federalismo cooperativo, tornando-a mais impessoal e insuscetível de distorções em seu uso, como, muitas vezes, se tem observado.

A regulamentação das transferências voluntárias é, hoje, escassa e essencialmente formalista, como a que se vê no artigo 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não há diretrizes gerais que indiquem de forma mais clara quem deve ser contemplado e quais critérios devem ser observados.

Soma-se a isso a constatação de que os municípios, especialmente os menores, dispõem de ínfima arrecadação tributária própria e dependem fortemente das transferências obrigatórias, tornando o FPM sua principal fonte de receitas. Receitas estas que, somadas, são consumidas com as despesas correntes, cobrindo a folha de pagamentos e outras despesas de custeio.

Com isso, chega-se ao quadro hoje existente, em que esses municípios, que são a esmagadora maioria, dependem, para qualquer investimento ou despesa nova, das transferências voluntárias oriundas da União e do estado a que pertencem. Transferências estas que nem sempre são concedidas por critérios exclusivamente técnicos e cuja liberação de recursos é muito utilizada como instrumento de barganha política.

Atualmente, as transferências voluntárias, mais do que instrumentos de aperfeiçoamento do federalismo fiscal cooperativo, transformaram-se em armas de destruição da autonomia financeira e, conseqüentemente, do federalismo brasileiro, subordinando municípios e estados à vontade da União. Há uma distorção do processo democrático por meio do qual são eleitos os governantes, uma vez que os responsáveis pela gestão dos entes subnacionais se veem compelidos a aceitar as ofertas que lhe são feitas pelos demais entes federados, sob pena de não terem recursos para atenderem as necessidades de sua população. Muitos prefeitos, por consequência, têm de destinar recursos conforme o interesse da União, detentora dos recursos e do poder de entregá-los a quem lhe convier.

Um indesejável desequilíbrio em nossa Federação, em que a União consegue impor sua vontade aos estados e estes, por sua vez, aos municípios, deixando estes últimos, que estão mais próximos da população e sentindo mais de perto suas reais necessidades, à mercê de verdadeiras “benesses” oriundas do, no mais das vezes, longínquo planalto central.

Da forma como hoje se encontra, o sistema de transferências voluntárias transforma nossos prefeitos em verdadeiros “Indiana Jones” modernos: embora não vão à Índia ou ao Peru em busca de tesouros enterrados, são constantemente

forçados a deixar a cidade que deveriam administrar para deslocar-se à Esplanada dos Ministérios brasiliense atrás das polpudas transferências voluntárias bem escondidas nos gabinetes dos burocratas. Sem o chicote e o *glamour* de um Harrison Ford, armados apenas de suas pastinhas, cumprem tarefa certamente bem menos emocionante e, no mais das vezes, muito mais difícil...

REFORMULAR O FPE PARA ADEQUAR O FEDERALISMO FISCAL

Coluna publicada em 23.10.2012: <<http://www.conjur.com.br/2012-out-23/contas-vista-reformular-fpe-adequar-federalismo-fiscal>>

Reproduzindo o que já disse na coluna do último dia 28 de agosto de 2012 (*Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo*, p. 13), inicio esta lembrando que estamos em uma Federação que tem entre seus pilares o respeito à autonomia financeira dos entes que a compõem.

Ao discorrer sobre a dificuldade que é construir um Estado Federal, especialmente no que tange ao exato desenho das partilhas de encargos e atribuições, de modo a compatibilizar as receitas com as despesas, chamei a atenção para a questão das transferências voluntárias, instrumento de extrema relevância para obter este desejado equilíbrio.

Desta feita, pelas razões que vão ser expostas em seguida, o foco é outro: as transferências obrigatórias, mais especificamente a transferência constitucional do FPE (Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal).

Não é fácil, em nenhum Estado, e menos ainda naqueles que se organizam na forma federativa, dividir as receitas públicas. Vários são os métodos e instrumentos pelos quais essa partilha se operacionaliza nos Estados Federados.

No Brasil, com seu federalismo cooperativo, temos, inicialmente, uma repartição das fontes de receitas permitindo a cada ente federado dispor de competências arrecadatórias próprias, obtendo recursos tanto por vias tributárias quanto não tributárias, sendo as primeiras usualmente mais relevantes, responsáveis pela maior parte da arrecadação.

As características de cada tributo, em função de diversos fatores, dificultam a atribuição precisa de cada espécie aos diversos entes federados; e o comportamento da arrecadação é também diverso para cada ente, tornando inadequada

uma partilha de recursos entre os entes federados promovida somente pela distribuição de competências arrecadatórias.

Em função disso, torna-se de extrema relevância o mecanismo de repartição do produto da arrecadação, por meio do qual um ente federado detém a competência para instituição e cobrança do tributo, mas deve dividir o produto arrecadado com outros entes federados.

Por meio da repartição do produto da arrecadação, muitas ineficiências são eliminadas, e abre-se a oportunidade de se introduzirem critérios de redistribuição de recursos que podem ser úteis para aperfeiçoar o sistema de partilha e eliminar desigualdades e desequilíbrios diversos, garantindo a autonomia financeira dos entes federados, com mais equidade e eficiência, corrigindo-se os desequilíbrios verticais e horizontais existentes na Federação.

Os mais importantes instrumentos desse federalismo fiscal cooperativo no Brasil, atualmente, são o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Embora existam registros de previsões constitucionais de partilhas de receitas tributárias na Constituição de 1937 (art. 20) e de 1946 (art. 15), os Fundos de Participação ora referidos, na forma atual, surgiram com a Emenda Constitucional 18, de 1965.¹

A Constituição vigente os prevê no artigo 159, I, *a* e *b*, destinando-lhes parcela do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI).

O artigo 161, II, da Constituição estabelece que “cabe à lei complementar estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios”. A Lei Complementar 62, de 28 de dezembro de 1989, definiu os critérios de partilha.

O Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal é composto por 21,5% da arrecadação da União com o imposto sobre a renda (IR) e com o imposto sobre produtos industrializados (IPI) (CF, art. 159, I, *a*), e seus recursos são distribuídos aos estados e Distrito Federal mediante fórmula que leva em consideração a região da federação da qual o estado faz parte, a superfície territorial, a renda *per capita* e a população.

¹ Pode-se ver a evolução histórica mais detalhada em texto anterior de minha autoria: CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 61-68.

O Fundo de Participação dos Municípios é composto por 22,5% da arrecadação da União com o imposto sobre a renda (IR) e com o imposto sobre produtos industrializados (IPI) (CF, art. 159, I, *b*), e seus recursos são distribuídos aos municípios mediante fórmula que leva em consideração o fato de ser capital do Estado, a renda *per capita* e a população. Recentemente, por meio da Emenda Constitucional 55/2007, foi majorada a composição das receitas do Fundo, com a inclusão de 1% das receitas do IR e do IPI, a serem distribuídas aos municípios no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

As transferências intergovernamentais oriundas desses Fundos têm natureza obrigatória, ou seja, não se vinculam a programas governamentais específicos cuja operacionalização fique sujeita à decisão de autoridade para se efetivar. São também transferências incondicionadas, ou seja, os recursos transferidos são de livre aplicação pelo ente federado que as recebe.

Passam a integrar as receitas correntes do ente federado que, em regra, as utiliza para financiar as despesas correntes, caracteristicamente pouco comprimíveis, com estreita margem para serem reduzidas.

Disso resultam alguns problemas interessantes e de difícil solução.

É o caso, por exemplo, das oscilações na arrecadação do IPI, imposto com relevante função extrafiscal, utilizado pela União no exercício de sua política fiscal e que, frequentemente, tem suas alíquotas alteradas, com conseqüente efeito no montante arrecadado e, por conseqüência, transferido sem que os estados e municípios possam ter qualquer controle ou ingerência. Evidente a dificuldade orçamentária causada aos entes subnacionais, que ficam à mercê das ações da União e também do comportamento do mercado, para receber recursos destinados a pagar salários de servidores, contratos em andamento etc.

Outra questão refere-se à adequação dos critérios de partilha desses recursos.

No caso do FPE, o primeiro critério (LC 62, art. 2º) é regional, destinando-se, das receitas do Fundo, 85% para as unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e 15% para as unidades da Federação do Sul e do Sudeste, com os coeficientes individuais, para cada estado, sendo definidos na forma do anexo único da lei, para vigorar provisoriamente até o exercício de 1991, a serem alterados posteriormente com base no censo do IBGE.

Ocorre que a alteração dos critérios, como se pode imaginar, provoca modificações significativas na arrecadação dos estados beneficiários, em receitas cuja redução causa sério transtorno nas respectivas finanças, pelas razões já expostas.² Por

² Só para que se tenha uma ideia, em alguns Estados, as transferências do FPE chegam a representar quase 50% das receitas correntes.

consequência, previsível a dificuldade política em aprovar lei com novas disposições. Tão difícil que nunca chegou a ser aprovada³ e, até hoje, passados mais de vinte anos, continuam vigentes os mesmos critérios.

Em razão disso, estados que se consideraram prejudicados moveram ações diretas de inconstitucionalidade, por ação e omissão, em face da prorrogação sucessiva da vigência dos artigos que fixam os critérios de rateio e não estabelecimento de novos, nos termos determinados pela Constituição, que resultaram em quatro ações (ADIs 875, 1.987, 2.727 e 3.243), julgadas em conjunto por decisão de 24 de fevereiro de 2010 (Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes).

O Supremo Tribunal Federal reconheceu ser incompatível com o texto constitucional que determinou sejam os critérios fixados com o objetivo de promover o equilíbrio socioeconômico, a manutenção de regra estabelecida provisoriamente há mais de 20 anos.

Em decisão interessante e inovadora, julgou procedentes os pedidos, declarando inconstitucionais o artigo 2º, I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e o anexo único, da Lei Complementar 62, de 1989, que fixam os critérios hoje vigentes de partilha das receitas do FPE. No entanto, sendo inconstitucionais os referidos dispositivos, inviável se torna a operacionalização da distribuição dos recursos, o que evidentemente provocaria um caos nas finanças dos Estados, razão pela qual foi declarada a inconstitucionalidade “sem pronúncia de nulidade”, assegurando-se a aplicação dos referidos dispositivos até 31 de dezembro de 2012.

Compreenderá agora o leitor a razão desta coluna.

O dia 31 de dezembro de 2012 está aí. Daqui a dois meses encerra-se a sessão legislativa e, portanto, o prazo para a supressão dessa futura lacuna legislativa, com a aprovação da lei que venha a regulamentar os novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, de fundamental importância para as finanças públicas.

Sendo inviável nova prorrogação, até porque os critérios hoje vigentes foram declarados inconstitucionais justamente por serem decorrentes de prorrogações de normas anteriores, estamos diante de uma decisão definitiva de nossa Suprema Corte estabelecendo esse prazo fatal para a vigência da norma que terá de ser cumprido.

Faltando dois meses para o final do prazo – que não se pode dizer tenha sido pequeno, uma vez que a decisão é de fevereiro de 2010 – e estando nosso Congresso às voltas com outras preocupações, tais como as eleições municipais em andamento,

³ A lei veio na ser aprovada em 17 de julho de 2013 (Lei Complementar 143).

acompanhamento do julgamento do mensalão e a sempre presente e importante votação da lei orçamentária, sérias razões há para se temer de que o prazo não venha a ser respeitado.

As reformulações das partilhas dos recursos do FPE, bem como do FPM, são decisões da mais alta relevância para a adequação do federalismo fiscal brasileiro, politicamente difícil de obter consenso e, por isso, deveriam ser objeto de intensos debates que permitissem avaliar as múltiplas possibilidades de utilização de novos critérios, mais justos, eficientes e coerentes com os objetivos fundamentais da nossa República Federativa.

Nesse aspecto, o prejuízo é enorme e já está consumado, pois até agora pouco se fez e não há mais como recuperar o tempo perdido. Só nos resta esperar e que, no próximo dia 31 de dezembro, a surpresa não seja por demais desagradável...